

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

Demokratiefund

2024

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

Impressum

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform, Traungasse 1/Top 66 1030
Wien, www.mehrheitswahl.at, office@mehrheitswahl.at

Für den Inhalt verantwortlich: Herwig Hösele, Walter Marschitz
Redaktion: Heinrich Neisser, Melanie Sully, Peter Plaikner, Klaus Poier, Herwig
Hösele, Walter Marschitz

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

Vorwort

Die Initiative Mehrheitswahl wurde 2008 gegründet, als das Unbehagen an tatsächlichem und gefühltem Stillstand, an Blockade und Päckerei der SPÖ/ÖVP-Koalition besonders groß war. Ein mehrheitsförderndes und persönlichkeitsorientiertes Wahlrecht wurde vielfach als probates Mittel für eine Vitalisierung der Demokratie in Österreich gesehen. Die Initiative hat dazu zahlreiche Vorschläge vorgelegt, es zeigte sich aber, dass hierfür nicht rasch ein Parteikonsens zu erzielen war. Die Initiative erweiterte folgerichtig ihren Fokus auf Fragen der Reform im Allgemeinen – insbesondere auch Fragen der direkten Demokratie, der unabhängigen Justiz und Medien und der politischen Bildung – und nannte sich Initiative Mehrheitswahlrecht und Reform. Seit 2011 wurden alljährlich Demokratiebefunde rund um den Verfassungstag vorgelegt, in denen Entwicklungen und Perspektiven der österreichischen Demokratie analysiert und konkrete Vorschläge unterbreitet werden.

In Vielem hat die Initiative in den letzten 15 Jahren Diskussionen einleiten können. Es kann auch festgestellt werden, dass sich seither eine Reihe zivilgesellschaftlicher Initiativen gebildet hat und auch das Demokratiemonitoring durch wissenschaftlich demoskopische Studien wesentlich verstärkt wurde.

Mit diesem letzten Demokratiebefund, in dem die führenden Mitglieder der Initiative vor allem auch ganz grundlegende Überlegungen zum Zustand und den Perspektiven der Demokratie anstellen, beendet die Initiative offiziell ihre Tätigkeit. Allerdings – und das zeigen auch die Beiträge im Demokratiebefund 2024 – ohne dass die von ihr aufgeworfenen Fragen an Aktualität eingebüßt hätten. Im Gegenteil. In diesem Sinne spricht die Initiative die begründete Hoffnung und den Appell aus, dass sich auch in Zukunft Persönlichkeiten in der Zivilgesellschaft und in der Politik finden, denen die Weiterentwicklung der Demokratie in Österreich ein Anliegen ist und die sich dafür engagieren.

Nähere Informationen finden Sie unter www.mehrheitswahl.at bzw. www.demokratie-reform.at

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

Inhalt

I. Demokratiefbefund 2024

Perspektiven der Demokratie – Zusammengefasste Beobachtungen und Vorschläge der Initiative	5
Demokratiereform im Lichte verbesserter Demokratiequalität <i>Heinrich Neisser</i>	7
Herausgeforderte Demokratie – global und national <i>Herwig Hösele</i>	11
Die Aufgabe des Rechts in der Krise der Demokratie <i>Klaus Poier</i>	14
Demokratiefragen im Wahljahr <i>Melanie Sully</i>	25
Mangelhafte Medienpolitik als demokratisches Krisensymptom <i>Peter Plaikner</i>	32
Medienpolitik und ORF <i>Walter Marschitz</i>	46

II. Demokratiereform, Mehrheitswahlrecht und die Geschichte der Initiative

Demokratiereform in Österreich – eine unendliche Geschichte und nie endende Aufgabe <i>Herwig Hösele</i>	53
Die Auswirkungen eines Mehrheitswahlrechts bei den Nationalratswahlen 2017 und 2019 <i>Walter Marschitz</i>	62
15 Jahre Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform 2008-2023 <i>Herwig Hösele</i>	72

I. Demokratiefbefund 2024

Perspektiven der Demokratie – Zusammengefasste Beobachtungen und Vorschläge der Initiative

Die Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform wurde gegründet, um einen Weg aus der als Stillstand erlebten Großen Koalition aufzuzeigen und einen konzeptiven Beitrag zur Belebung der Demokratie in Österreich zu leisten.

Die Initiatoren hätten nicht gedacht, dass relativ wenige Jahre später die Demokratie selbst am Prüfstand steht und es nicht ausgeschlossen scheint, dass diese Regierungsform -zu der wir uns vorbehaltlos bekennen- grundsätzlich in Gefahr geraten könnte.

Weltweit bis hin in das bisherige Demokratie-Musterland USA sind solche Tendenzen deutlich erkennbar, jedenfalls die liberale Demokratie ist in den letzten Jahren weltweit in Bedrängnis und auf dem Rückzug.

Dabei hat sich das ursprüngliche Kernanliegen der Initiative, eine Alternative zu einer scheinbar alternativlosen großen Koalition zu haben, innerhalb des bestehenden Wahlsystems erfüllt. Und auch eine schwierige Dreierkonstellation ist Österreich auf Bundesebene noch erspart geblieben, die aktuellen Umfragen zur Nationalratswahl 2024 zeigen, dass sich auch das bald ändern könnte. Die „fade“ große Koalition ist heute bei vielen fast schon wieder ein Sehnsuchtsbild.

Wo liegen die Ursachen dieser Entwicklung und die Gefahren bzw. die Herausforderungen, mit denen sich alle auseinandersetzen sollten, denen eine liberale Demokratie ein Anliegen ist.

- Vertrauensverlust
- Verfall der politischen Kultur
- Social Media
- Verhältnis zwischen Politik und Justiz
- Große Herausforderungen wie Krieg, Klimawandel, Pandemie mit apokalyptischen Facetten
- Migration/größere Gruppe der Wohnbevölkerung, die von demokratischen Mitwirkungsrechten ausgeschlossen sind/Ablehnung von demokratischen Werten
- Individualisierung
- Verlust der Bindungswirkung von Autoritäten (Kirche)

Wie kann dem begegnet werden?

Strukturelle Maßnahmen können helfen, entscheidend sind aber das konkrete politische Handeln, die politischen Akteure und die gelebte politische Kultur. Wir sind trotzdem der Meinung, dass strukturelle Maßnahmen sinnvoll sind und die Weiterentwicklung der Demokratie und ihrer Instrumente eine wichtige Aufgabe bleibt, wobei das nach den Nationalratswahlen im Herbst neuzusammengesetzte Parlament und die neuzubildende Bundesregierung aufgerufen sind, entsprechende Initiativen zu setzen.

Dazu zählen:

- Die strukturelle Begünstigung regierungsfähiger Mehrheiten und handlungsfähiger Regierungen
- Die Stärkung von Persönlichkeitselementen beim Wahlrecht
- Die Verbesserung der Partizipationsmöglichkeiten für Bürger:innen und Interessierte
- Verbesserungen im Gesetzwerdungsprozess
- Die Erhöhung von Transparenz
- Die Stärkung der Politische Bildung, insbesondere auch in den Bereichen kritische Medienbildung inklusive Auseinandersetzung mit „Social Media“ und KI, Zeitgeschichte und Europainformation
- Notwendige Strukturreformen
- Integrationsmaßnahmen für politikferne Personen
- Die Sicherstellung einer pluralen und unabhängigen Medienlandschaft vor allem im Printmedienbereich und die Sicherung eines unabhängigen öffentlich-rechtlichen Medienveranstalters
- Eine seriöse Europa-Information
- Prüfung der Chancen und Gefahren der digitalen Möglichkeiten und der KI und ihrer Anwendung im Interesse des demokratischen Prozesses

Auch wenn die EU nicht alles richtig macht – oder besser gesagt, wenn in der EU nicht alles richtig gemacht wird – gibt es vor allem bei den Prozessen durchaus Vorbilder, bei denen man eine Anleihe nehmen kann, z.B. Weißbuch, Konsultationsprozesse, Europäisches Semester (Regierungsvorhaben).

Demokratiereform im Lichte verbesserter Demokratiequalität¹

Heinrich Neisser

Die Geschichte der 2. Republik in Österreich hat zu einer Entstehung und Weiterentwicklung demokratischer Strukturen im politischen System geführt. Nach den leidvollen Erfahrungen der Zwischenkriegszeit im 20. Jahrhundert ist Österreich zu einem stabilen und zukunftsorientierten Staat geworden.

Die Politische Kultur der ersten beiden Dekaden der Nachkriegszeit war eine „versäulte Konkordanzdemokratie“. Die politischen Lager sicherten eine organisatorische und kulturelle Identität. Das Regierungssystem wurde durch eine Sozialpartnerschaft gestützt, die sich als Modell von Konfliktlösungen bewährte.

Seit Beginn der 1980er Jahre begann ein stetiger Wandel der Politischen Kultur. Er führte zu neuen Partizipationsorientierungen. Der Wille zum Engagement in den politischen Parteien nahm ab, die Bereitschaft zu sporadischer, themenbezogener Beteiligung an politischen Prozessen nahm zu. Vor allem die Umweltpolitik brachte eine neue Dynamik in die Demokratiewirtschaft.

Die Politik reagierte auf die neuen demokratiewirtschaftlichen Herausforderungen nur mit kleinen Schritten. Große Reformen blieben aus.

In den vergangenen Jahren hat die Demokratiediskussion neue Dimensionen erfahren. In zahlreichen Messeinrichtungen wird die Demokratieentwicklung weltweit untersucht und unterschiedlich qualifiziert. Den vollständigen Demokratien werden autoritäre Regime und unvollständige Demokratien (z.B. Slowakei, Ungarn) gegenübergestellt. Dass solche Kategorisierungen und Reflexionen über Demokratie-Indizes oft auf schwacher theoretischer Basis erfolgen, haben vor kurzem zwei österreichische Wissenschaftler kritisiert und im Besonderen die methodologische Matrix derartiger Untersuchungen in Zweifel gezogen.²

Unabhängig von diesen Besonderheiten ist ein Wandel in den Demokratiediskussionen zu erkennen. Demokratie wird zunehmend unter dem Gesichtspunkt einer existenziellen Bedrohung thematisiert, in der die Einschränkungen der Meinungsfreiheit und die Missachtung der Rechtsstaatlichkeit Zentren einer Gefährdung werden. Die Demokratie als Garant einer offenen Gesellschaft wird wirkungslos. Desinformationsstrategien verstärken politische Polarisierung, soziale Medien werden als Waffe gegen die Demokratie eingesetzt. Solche

¹ Der Titel dieses Beitrages folgt einem Artikel von David F.J. Campbell: „Demokratiequalität in Österreich: innovative Vorschläge für eine Verbesserung von Demokratie und Demokratiequalität“. Der Autor hat in mehreren Demokratieberichten zahlreiche Meinungsumfragen analysiert.

² Alexander Somek/Fabio Wolkenstein: „Vermessene Demokratievermessung“ in der Zeitung „Die Presse“ vom 24. Februar 2024, S. 28 u. 29. Gastkommentar: „Die Rolle sogenannter Demokratieindizes wird immer wichtiger. Deren theoretische Basis ist aber unerschämmt schwach“.

Demokratiefbefund 2024

Entwicklungen gefährden die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, die für die Konsensbildung in einer pluralistischen Demokratie bedeutungsvoll ist.

Das Ringen um den Erhalt der liberalen Demokratie verlangt Wachsamkeit und eine dauernde kritische Betrachtung und Bewertung von Entwicklungen im politischen System. Dies ist eine Verpflichtung der Wissenschaft, vor allem aber auch der Politik, für die die liberale Demokratie einen politischen Gestaltungsauftrag hat. Dieser erfolgt in besonderer Weise durch die parlamentarische Repräsentation, das heißt durch Abgeordnete, die unabhängig denken und urteilen wollen. Sie sind auch für die politische Kommunikation verantwortlich. Die vom Volke gewählten Abgeordneten haben zu kommunizieren, zu vermitteln, zu moderieren und zu integrieren.

Repräsentative politische Systeme gewährleisten die Stabilität politischer Entwicklungen. Sie müssen auf sich ständig ändernde politische und gesellschaftliche Konstellationen Rücksicht nehmen und für eine zukunftsorientierte Dynamik sorgen. Diese Aufgabe ist eine ständige Herausforderung für Reformen von Parlamenten, die für die Gestaltung des öffentlichen Diskurses Verantwortung tragen.

Die wachsende europäische und weltweite Interdependenz haben dazu geführt, dass sich nationale Parlamente an ein verändertes europäisches Umfeld anpassen müssen. In Zeiten der Internationalisierung und Europäisierung haben sich die Rahmenbedingungen parlamentarischen Handelns verändert. Inwieweit die nationalen Parlamente (gemeint sind damit in Österreich der Nationalrat und der Bundesrat sowie die Landtage) den neuen Anforderungen gerecht werden, müsste noch kritisch näher beleuchtet werden.

Die Unzulänglichkeiten im System der repräsentativen Demokratie haben offenkundig dazu geführt, dass ein politischer Bereich von Formen einer partizipativen Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger entstanden ist. Es handelt sich dabei um Maßnahmen, die auch unter dem Begriff der deliberativen Demokratie Maßnahmen an der politischen Entscheidungsfindung zum Gegenstand haben. In einigen österreichischen Landesverfassungen wurden Bürgerräte als Instrument der partizipativen Demokratie vorgesehen. Sie sind ein Beitrag für eine verbesserte Gesprächskultur und demokratiepolitische Beratungsprozesse. Im Mittelpunkt der Bürgerräte steht die Dialogverantwortung und nicht die Abstimmung. Sie leisten zweifellos einen Beitrag zur Instrumentalisierung einer partizipativen Demokratie. Bürgerräte leisten einen Beitrag zur Stärkung der Demokratie. Sie befördern die Gesprächskultur und demokratisieren den politischen Beratungsprozess. Sie rücken die Gemeinwohlperspektive in den Vordergrund und schaffen neue Erörterungsmöglichkeiten. Sie dienen einer diskursiven Entscheidungsvorbereitung und damit auch einer dialogischen Konsensfindung.

Diese Tendenzen zur Entwicklung einer deliberativen Demokratie ändern nichts daran, dass in demokratischen Systemen die repräsentative Herrschaftsform eine zentrale Struktur ist. Die Gesetzgebung und die Kontrollfunktion des Parlaments sind unverzichtbare Parlamentsfunktionen. Sie verpflichten die Parlamente, die Funktionsfähigkeit der Repräsentation zu verbessern und zu stärken. Parlamente haben daher in der Demokratiereform eine qualifizierte Bedeutung. Der österreichische Nationalrat lässt dieses Parlamentsbild kaum erkennen. Das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates gibt durch die Einsetzung von Enquetekommissionen die Möglichkeit, die Stärkung der Demokratie in

Österreich zu diskutieren und auch umzusetzen. In der Praxis spielt diese Möglichkeit keine Rolle. Ein im Jahr 2014 unternommener Versuch, durch eine Enquetekommission unter anderem auch die Aufwertung direkt demokratischer Instrumente zu diskutieren, blieb erfolglos: ein blamables Beispiel parlamentarischer Bedeutungslosigkeit.

Im Hinblick auf die im kommenden Herbst vorgesehenen Nationalratswahlen kann schon heute darauf hingewiesen werden, dass demokratiepolitisch relevante Reformen zwar im Regierungsprogramm angekündigt wurden, die Umsetzung aber nicht einmal begonnen wurde. Dies betrifft etwa eine Grundrechtsreform, die in Österreich überaus fällig wäre. Mit großen Worten angekündigt („Verfassungsstaat auf der Höhe der Zeit“) wurde eine „Stärkung der Grund- und Menschenrechte“ in folgenden Bereichen angesprochen:³

- „Wiederaufnahme der Allgemeinverhandlungen zur Erarbeitung eines umfassenden österreichischen Grundrechtskataloges und Prüfung einer allfälligen Erweiterung des Grundrechtsschutzes sowie Erarbeitung eines einheitlichen Kataloges von Staatszielbestimmungen;
- Verankerung der Menschenwürde;
- Stärkung des Menschenrechtsschutzes auf Europaratsebene;
- Einsatz auf europäischer Ebene für den Beitritt der Europäischen Union zur EMRK.“

Die bisher unterbliebene Grundrechtsreform stellt den österreichischen Institutionen (Parlament, Regierung) ein schlechtes Zeugnis aus. Die Menschenrechtsdiskussion ist seit Jahren ein zentrales Thema auf internationaler Ebene und im nationalen Bereich. Österreich besitzt in vielen Bereichen Sachkompetenz und Engagement für eine tiefgehende Grundrechtsreform. Ein Experte hat das Anliegen eindrucksvoll formuliert:⁴

„Unserem Land fehlt es an Visionen und großen Zielen. Österreich zu einem Menschenrechtsstaat zu machen, wäre ein Ziel, das es verdient, sich dafür einzusetzen“. Wer ist dazu bereit?“

Die Demokratiediskussion der kommenden Jahre wird unsere Politik und Gesellschaft vor besondere Herausforderungen stellen. Transformationsprozesse sind notwendig, aber auch riskant. Die Verlockungen zu Extremen sind vorhanden, sie verlangen die Gegenkräfte einer wehrhaften liberalen Demokratie. Die Suche nach gemeinsamen Lösungen verlangt Sachkompetenz und persönliches Engagement der politischen Akteure. Der Glaube an die Lösungskompetenz der Politik sinkt immer mehr, die Unzufriedenheit mit etablierten Parteien und Politikern nimmt zu. Junge Menschen sind politisch, aber gleichzeitig politikverdrossen.

In dieser Situation sind auch die politischen Parteien verpflichtet, selbstkritische Erneuerungsprozesse in Gang zu setzen und ihre Rolle in der Aufgabe der Demokratieerhaltung

³ Aus Verantwortung für Österreich: Regierungsprogramm 2020-2024: Stärkung der Grund- und Menschenrechte, S. 14.

⁴ Peter Leuprecht, Österreich zu einem Menschenrechtsstaat zu machen, in: Peter Hilpold/Manfred Matzke/Walter Hämmerle (Hrsg.): 100 Jahre Verfassung. 77 Stimmen zum Jubiläum des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG). Ein Lesebuch, facultas Verlag. Wien 2020, S. 180f.

Demokratiefbefund 2024

und Demokratieverbesserung zu überdenken. Die politischen Ereignisse der vergangenen Jahre lieferten zahlreiche Beispiele einer Verfilzung von Politik, Wirtschaft und gesellschaftlichen Akteuren. Die Verankerung der politischen Parteien in der Bevölkerung hat zu einer Verflechtung sozialer, wirtschaftlicher und politischer Interessen geführt. Parteizugehörigkeit beeinflusst in besondere Weise das „Vergabewesen“ (im Besonderen bei der Vergabe von Funktionen und Arbeitsplätzen). Nutznießer dieser Praktiken sind nicht nur die Angehörigen politischer Eliten, sondern in vielen Fällen die Bürgerinnen und Bürger selbst. Die Auswirkungen sind eigenartige Ausprägungen einer beruflich-gesellschaftlichen Ethik, die dem Charakter einer offenen Gesellschaft nicht entspricht.

Der vorliegende Beitrag ist in einem entscheidenden Zeitraum des Superwahljahres 2024 geschrieben worden. Bei der Europawahl 2024 geht es um eine fundamentale Richtungsentscheidung darüber, was in den kommenden 5 Jahren im Prozess der europäischen Einigung geschehen wird. Die im Herbst 2024 durchzuführende Parlamentswahl wird entscheidende Auswirkungen auf die Regierungssituation in Österreich haben. Vor allem auch, ob die Republik Österreich zukunftsorientiert und sachbezogen den Herausforderungen der künftigen Entwicklungen entgegentritt und eine Demokratie gewährleistet, in der neben einem Relativismus der Ideen und Meinungen ein Ausgleich der Interessen und ein Bekenntnis zu einem allgemeinen Interesse bestimmend ist.

Herausgeforderte Demokratie – global und national

Herwig Hösele

Die liberale Demokratie und die offene Gesellschaft sind weltweit aber auch in Österreich herausgefordert. Der Doyen der österreichischen Publizistik, Paul Lendvai stellte jüngst fest. „Das westliche Modell von Liberalismus, parlamentarischer Demokratie, Rechtsstaat, Marktwirtschaft und Sozialversicherung, Pluralismus und Individualismus wird von der autoritären Herausforderung durch China und Russland bedroht, aber auch von populistischen Bewegungen rechts und links außen in den europäischen Gesellschaften“.

Von den 1960er Jahren über das „Annus mirabilis“ 1989 bis zum Beginn der 2000er Jahre schien die Demokratie tatsächlich weltweit auf einem Siegeszug zu sein. Doch dieses Urteil musste gründlich revidiert werden. Drei der internationalen Untersuchungen, die das belegen, seien kurz zitiert:

1. Freedom House

2017 konstatierte Freedom House demokratische Rückschritte in 71 Ländern und kam zum Schluss, dass sich die Demokratie in der schwersten Krise seit Jahrzehnten befinde.

2. Bertelsmann Transformationsindex(BTI)

Im Resümee des Bertelsmann Transformationsindex (BTI) heißt es „alle Kernindikatoren der Demokratiequalität kennen seit Jahren nur eine Richtung, nämlich nach unten“.

„Die Presse“ in einer großen Analyse vom 20. März 2024 hat den jüngsten BTI unter dem Titel „Narrativ von effizienteren Autokratien ist eine Lüge“ analysiert und festgestellt: „Innerhalb von zwei Jahren (von Jänner 2021 bis Jänner 2023) waren in 25 dieser Länder die Wahlen weniger frei und fair, in 32 Ländern gab es einen Rückschritt bei der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, in 39 Ländern wurde die Meinungs- und Pressefreiheit stärker beschränkt. Aktuell stehen in den untersuchten Staaten 63 Demokratien einer Mehrheit von 74 Autokratien gegenüber.“

In der Analyse der Bertelsmann-Experten heißt es dazu: „Autoritäre Herrscher pflegen dennoch das Narrativ, wonach ihre Staaten im Gegensatz zu Demokratien effektiver regieren würden, weil die Rücksichtnahme auf langwierige Abstimmungsprozesse und Widerstand bei der Umsetzung politischer Lösungen entfielen. Der BTI zeigt, dass das Gegenteil der Fall ist“. Die Machtkonzentration in Autokratien bedeutet nämlich meist eine Verengung des Führungszirkels auf ein loyales, unkritisches Umfeld. Das reduziert die Regierungskompetenz durch Abwägung alternativer Lösungsvorschläge. Klüngelei und Protektionismus werden gefördert. Mangelnde Demokratie und mangelnder fairer Wettbewerb korrelieren laut der Untersuchung in fast allen untersuchten Ländern stark. Eine eingeschränkte Freiheit der Gesellschaft führt zu

Demokratiefbefund 2024

mangelnder wirtschaftlicher Fairness, zu Eingriffen in das Eigentumsrecht und in die Chancengleichheit. Statt neuer kreativer Ideen, die der Volkswirtschaft Impulse verleihen, siegt die Vetternwirtschaft, die den Zugang zum Markt für neue Unternehmen erschwert.“

Das bedeutet eigentlich, dass die Demokratie auf längere Sicht das überlegene Regierungssystem ist, ganz im Sinne des berühmten Diktums von Winston Churchill: „Demokratie ist die schlechteste aller Regierungsformen – abgesehen von allen anderen Formen, die von Zeit zu Zeit ausprobiert worden sind.“ (Englisches Originalzitat siehe bitte auch am Beginn des Beitrags von Melanie Sully).

3. Demokratieranking der Universität Würzburg

Das von der Universität Würzburg in einem aufwendigen, jahrelangen Monitoring erstellte „Ranking der Länder anhand der Demokratiequalität“ ergab für 2021, dass unter den 177 untersuchten Staaten 34 die Klassifikation „funktionierende Demokratie“, 50 „defizitäre Demokratie“, 31 „moderate Autokratien“ und 29 „harte Autokratien“ erreichten, 33 werden „hybride Regime“ bezeichnet. Unter den „funktionierenden Demokratien“ befinden sich 19 EU-Staaten, darunter insbesondere die Skandinavischen Staaten, das Baltikum, die Benelux-Länder, Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien und Iberische Halbinsel. Angeführt wird diese Liste von Norwegen, den letzten Rang unter den funktionierenden Demokratien nehmen die USA knapp nach Israel und Taiwan ein.

8 EU-Mitgliedsstaaten sind aus dieser Sicht defizitäre Demokratien. Darunter die gesamten Balkanländer von Slowenien bis Griechenland, aber auch Polen und Ungarn. Während Russland nach dieser Sichtweise noch als moderate Autokratie durchgeht, gilt China genauso wie der Großteil der Staaten der Arabischen Halbinsel als harte Autokratie. Nordkorea, Afghanistan, Syrien und Eritrea finden sich am Schluss dieser Rangliste auf den Plätzen 174 - 177. Die Ukraine (Rang 95) gilt als hybrides Regime genauso wie EU-Beitrittskandidaten des Westbalkans Bosnien-Herzegowina und Serbien während Mazedonien auf Rang 86 als defizitäre Demokratie gilt. Die Türkei (Rang 132) wird als moderate Autokratie bezeichnet.

Die Herausforderungen

Das Verhalten der Völkerfamilie zur russischen Ukraine-Aggression und zum Hamas Terror auf Israel zeigt die gewaltige Herausforderung für die westlichen Demokratien gewichtige Player wie etwa wenigstens Teile der BRICS-Staaten als weltpolitische Partner zu finden.

Welche Herausforderungen, stellen sich den liberalen Demokratien im Inneren, wobei jetzt nicht auf die gravierenden Gefährdungen durch FakeNews, künstliche Intelligenz, Blasenbildungen und Verschwörungstheorien eingegangen wird.

Das Thema Migration hat das Potenzial, in ganz Europa antiliberalen Parteien an die Macht zu bringen, warnen Experten und Kommentatoren.

Nun ist das Thema Migration beileibe nicht das einzige, welches geeignet ist, das Vertrauen in die Regierenden zu untergraben –stichwortartig seien ideologiegetriebene Klimapolitik, Corona-

Maßnahmen, Korruption, als bürgerfern und abgehoben empfundene EU-Politik genannt -, aber das zentrale.

Und mit Schimpfen auf die bzw. Ausgrenzen der bösen Rechtsradikalen handeln die traditionellen politischen Kräfte kontraproduktiv. Nur eine faktenorientierte, seriöse Politik, die die Probleme nicht umschweigt, aber klarmacht, dass es die sogenannten einfachen Lösungen nicht gibt, die die Populisten von rechts und links anbieten, und mit einer geduldigen Überzeugungsarbeit wird es möglich sein, die für den gesellschaftlichen Zusammenhalt so notwendige politische Mitte wieder zu stärken und die radikalen Ränder so klein wie möglich zu halten.

Demokratie trotz aller Rückschläge global gewünscht

Die Errungenschaften der Aufklärung sind kein kolonialistisches Projekt, sondern werden universell gewünscht. Der Gedanke der und der Drang nach Freiheit lassen sich zwar für einige Zeit mit Repression unterdrücken, aber sie wohnen dem Menschen inne. Europa und Nordamerika und nicht China oder Russland sind wohl nicht grundlos begehrtesten Destinationen der Migranten. Dies alles bestätigen auch empirische Befunde. Die Open Society Foundation z.B. hat 2023 in 30 Ländern (darunter auch China, Russland, Saudiarabien), die zusammen mit 5,5 Mrd. Menschen gut zwei Drittel der Weltbevölkerung stellen, repräsentativen Umfragen durchführen lassen.

94 % lehnten die Verfolgung von Andersgläubigen ab, 86% die Diskriminierung Homosexueller. 72% halten die Etablierung weltweit geltender Menschenrechte für eine gute Entwicklung und 62% die Demokratie für die bevorzugte Regierungsform.

Die Demokratie ist durch die Fähigkeit zur Kritik und Selbstkritik, zur Korrektur von Fehlentwicklungen und vor allem zum Wettbewerb sicherlich allen anderen Systemen zumindest in a long run überlegen. Das gilt auch für eine sozial und ökologisch verantwortliche Marktwirtschaft und die Europäische Union. In welcher Konstellation wir uns wiederfinden, liegt auch an uns selber. Es ist daher auch entschiedenes Eintreten gegen jede Form von Fundamentalismus und Totalitarismus gefordert. Falsche Toleranz und Werterelativismus sind höchst gefährlich für die Demokratie. Karl Popper schrieb in seinem Werk „Die offene Gesellschaft und ihre Feinde“ eindringlich: „Weniger bekannt ist das Paradoxon der Toleranz: Uneingeschränkte Toleranz führt mit Notwendigkeit zum Verschwinden der Toleranz. Denn wenn wir die uneingeschränkte Toleranz sogar auf die Intoleranten ausdehnen, wenn wir nicht bereit sind, eine tolerante Gesellschaftsordnung gegen die Angriffe der Intoleranz zu verteidigen, dann werden die Toleranten vernichtet werden und die Toleranz mit ihnen“.

Eine liberale und vitale Demokratie muss daher auch eine wehrhafte Demokratie sein. Denn nur eine resiliente Demokratie ist eine zukunftsfeste Demokratie.

Die Aufgabe des Rechts in der Krise der Demokratie

Klaus Poier

Einleitung

„Die Aufgabe des Rechts in der Krise der Demokratie“ – keine Frage, die man in der gebotenen Kürze abschließend behandeln könnte.⁵ Im Weiteren sollen aus dem Blickwinkel des Öffentlichen Rechts und der Politikwissenschaft daher vor allem Probleme dargestellt, Szenarien skizziert und drängende gesellschaftliche **Herausforderungen** und **Forschungsfragen** unserer Zeit aufgezeigt werden. Dies soll in vier Schritten bzw Teilfragen, die den Gang der Überlegungen leiten, erfolgen.

Gibt es wirklich eine Krise der Demokratie? Ist die Demokratie nicht immer Kritik und Veränderungen unterworfen?

Kritik an der Demokratie, Reformforderungen und Veränderungen im demokratischen politischen System kennen wir tatsächlich schon lange. Blicken wir kurz zurück in die österreichische Zeitgeschichte:

- In den 1960er Jahren gab es **Protestbewegungen** gegen das etablierte System, formierten sich die ersten Umweltschutzinitiativen;⁶
- in den 1970er und 1980er Jahren führte der Ruf nach mehr **Partizipation** zum Ausbau der direkten Demokratie, auf Bundesebene, aber vor allem auf Landes- und Gemeindeebene (das Steiermärkische Volksrechtgesetz 1986 als erster umfassender Katalog⁷);⁸

⁵ Der Beitrag, der auch schon in ÖJZ 2023, 704 publiziert wurde, ist die Schriftfassung der Antrittsvorlesung des Autors als Universitätsprofessor für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft (seit 1. 10. 2020) an der Universität Graz am 3. 11. 2022. Der Vortragsstil wurde grundsätzlich beibehalten, Quellennachweise und Literaturhinweise wurden ergänzt. Mein Dank für die Unterstützung bei der Materialrecherche und Redaktion gilt stellvertretend für das gesamte Team *Martin Dolezal, Sebastian Scholz, Lisa Metzler* und *Lara Arian*. Für wertvolle Anmerkungen und Hinweise zum Vortragsmanuskript sowie die vielfältige Unterstützung und gute Zusammenarbeit seit vielen Jahren danke ich herzlich *Iris Eisenberger*.

⁶ Vgl etwa *Gottweis*, Neue Soziale Bewegungen in Österreich, in *Dachs* ua (Hrsg), Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik³ (1997) 342.

⁷ LGBl 1986/87.

⁸ Vgl dazu etwa auch *Poier*, Sachunmittelbare Demokratie in Österreichs Ländern und Gemeinden: Rechtslage und empirische Erfahrungen im Überblick, in *Neumann/Ringer* (Hrsg), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009. Deutschland, Österreich, Schweiz (2010) 31 (33 ff).

- mehr **Kontrolleinrichtungen** wurden gefordert und wie etwa mit dem Landesrechnungshof in der Steiermark auch eingeführt;⁹
- in der politischen Praxis mündete die Kritik an zu starren Parteien teilweise in die Abhaltung von **Vorwahlen** oder die Öffnung für **Quereinsteiger**.¹⁰
- In den 1980er Jahren nahm die **Kritik am Parteienstaat** und den politischen Parteien zu, deren Funktionsleistungen sich angesichts zunehmender Liberalisierung, Europäisierung und Globalisierung auch reduzierten bzw. veränderten (Ende der „Parteienpatronage“ zumindest als Massenphänomen);¹¹
- die **Partei- und Lagerbindung** nahm ab, Stammwähler wurden zu Wechselwählern;¹²
- die **Parteienlandschaft** veränderte sich sichtbar: die Grünen etablierten sich, die FPÖ zog rechtspopulistisch ausgerichtet neue Wählerschichten an.¹³

Auch die **wissenschaftliche Demokratiediskussion** in Österreich griff diese Themenlage auf: Parteien- und Politikverdrossenheit, sinkende Wahlbeteiligung, Kritik am Proporz der alten Großparteien und an der Sozialpartnerschaft als Nebenregierungsmodell, Kritik am beklagten Stillstand insbesondere durch die Große Koalition.¹⁴ In den Vordergrund trat immer wieder auch die Frage, wie man mit **Wahlrechtsreformen** oder anderen institutionellen Veränderungen die Demokratie stärken könne: Mehrheitswahlrecht, Direktwahl der Bürgermeister, Abschaffung der Proporzwahl der Landesregierungen, Ausbau der direkten Demokratie etc. waren wesentliche Themen in den 1990er Jahren.¹⁵

Dieser schlaglichtartige Rückblick zeigt gut: **Kritik in der Demokratie** an der demokratischen Verfasstheit ist nichts Neues. Die Demokratie ist kein perfektes, abgeschlossenes System und gesellschaftliche Veränderungen können auch zu Funktionsdefiziten demokratischer Institutionen und Prozesse führen. Reformen wurden deshalb regelmäßig eingefordert und zum Teil auch umgesetzt.

Institutionelle Veränderungen durch Verfassungsreformen in der Demokratie sind daher nichts prinzipiell Ungewöhnliches, noch weniger ungewöhnlich sind Veränderungen in der Praxis der politischen Systeme: wie etwa in der Parteienlandschaft – neue Parteien können

⁹ L-VG LGBl 2010/77. Vgl etwa *Brünner* (Hrsg), *Korruption und Kontrolle* (1981); *Koja*, *Landesrechnungshof*, in *Rack* (Hrsg), *Landesverfassungsreform* (1982), 128.

¹⁰ Vgl *Poier*, *Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht. Rechts- und Politikwissenschaftliche Überlegungen zu Fragen des Wahlrechts und der Wahlsystematik* (2001) 119 ff mwN.

¹¹ Vgl *Mantl*, *Rahmenbedingungen, Risiken und Chancen sozialer Integrationsparteien*, in *Krainer/Mantl* (Hrsg), *Ortsbestimmung: Politik – Wirtschaft – Europa* (1993) 25.

¹² Vgl *Plasser/Ullram/Seeber*, *(Dis-)Kontinuitäten und neue Spannungslinien im Wählerverhalten: Trendanalysen 1986 – 1995*, in *Plasser/Ullram/Ogris* (Hrsg), *Wahlkampf und Wählerentscheidung. Analysen zur Nationalratswahl 1995* (1996) 155.

¹³ Vgl etwa *Jenny*, *Politische Parteien und Parteiensystem*, in *Praprotnik/Perlot* (Hrsg), *Das Politische System Österreichs* (2023) 101 (122 f).

¹⁴ Vgl exemplarisch *Payrleitner* (Hrsg), *Aufbruch aus der Erstarrung. Neue Wege in die österreichische Politik* (1999).

¹⁵ Vgl stellvertretend *Poier*, *Die österreichische Proporzdemokratie: Demokratie oder Parteienstaat?* *politicum* 77 (1998) 17; *Poier*, *Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht*; *Poier* (Hrsg), *Demokratie im Umbruch: Perspektiven der Wahlrechtsreform* (2009).

entstehen (und fallweise wieder verschwinden).¹⁶ Auch die Praxis der **Koalitionsbildungen** veränderte sich immer wieder: Neben der Großen Koalition erlebten wir Alleinregierungen von SPÖ und ÖVP sowie diverse Koalitionen aus SPÖ und FPÖ, ÖVP und FPÖ und aktuell ÖVP und Grünen, auf Landesebene war die Koalitionslandschaft noch bunter.

Kritik, Reform und evolutive Veränderung sind somit untrennbar mit der Entwicklung der Demokratie verbunden. Aber, und dies ist ein entscheidender Punkt: Es schien lange Zeit gleichsam gewiss: Es handelt sich trotz aller Kritik und Veränderungen um keine Krise, sondern grundsätzlich um eine **Einbahnstraße**, eine Einbahnstraße in Richtung Demokratisierung, in Richtung mehr Demokratie:

- Eine Demokratie mit der – immer weiter ausgebauten – Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger als Kern,
- mit der repräsentativen Demokratie als der mäßigenden Hauptform, trotz aller Diskussion um mehr direkte Demokratie,
- mit Gewaltenteilung und Kontrolleinrichtungen,
- mit dem kontinuierlichen Ausbau und der verbesserten Durchsetzung von Grundrechten
- und letztlich auch mit der Teilhabe der Menschen am wirtschaftlichen Wohlstand als gesellschaftlich-ökonomische Voraussetzung der Legitimation von Demokratie und Rechtsstaat.¹⁷

Rechtsstaat und Demokratie sind in diesem Verständnis eng verwoben. Was ist dabei grundsätzlich die Aufgabe des Rechts in der Demokratie – oder nennen wir es in diesem Zusammenhang vielleicht besser: Was sind die **Funktionen des Rechts**, vor allem des Verfassungsrechts? Das Recht gibt den Rahmen vor, fixiert die Spielregeln der Demokratie und des friedlichen Zusammenlebens; Machterwerb, Machterhalt und Machtwechsel erfolgen nach verfassungsrechtlichen Vorgaben; Rechtsschutz- und Kontrollmechanismen sichern deren Einhaltung. Das Recht soll Pluralismus und fairen politischen Wettbewerb sichern. Grundrechte, insbesondere auch Minderheitenrechte, sollen vor einem Exzess einer demokratischen Mehrheit schützen.

Dieses „**Institutionenset**“ scheint grundsätzlich gut entwickelt und gut austariert. Und es schien sich gegenüber anderen Systemen durchgesetzt zu haben. Die Gewissheit, dass sich diese „**liberale Systemkonstruktion**“, wie *Wolfgang Mantl*¹⁸ treffend formulierte,¹⁹ diese Gewissheit, dass sich Demokratie, Liberalismus, Rechtsstaat, Marktwirtschaft durchgesetzt haben, bzw – wo noch nicht – durchsetzen werden, kann man pointiert mit der Formulierung

¹⁶ Man denke in Österreich etwa an das Liberale Forum und das Team Stronach, die den Einzug in den Nationalrat beide nicht dauerhaft schafften, und die seit 2013 im Nationalrat vertretenen NEOS. Vgl nochmals *Jenny in Praprotnik/Perlot* 107, 122.

¹⁷ Vgl dazu auch *Mantl*, Der österreichische Rechtsstaat zwischen habsburgischer Tradition und europäischer Zukunft, in *Mantl* (Hrsg), *Politikanalysen. Untersuchungen zur pluralistischen Demokratie* (2007) 125 (128 f).

¹⁸ Meinem geschätzten Lehrer und wissenschaftlichen Mentor *Wolfgang Mantl*, der am 29. 7. 2022 verstarb und daher bei meiner Antrittsvorlesung nicht mehr dabei sein konnte, gilt mein großer Dank für alle Unterstützung, Förderung und wissenschaftliche Prägung.

¹⁹ Vgl *Mantl in Mantl* 127.

vom „**Ende der Geschichte**“ von *Francis Fukuyama*, 1989, angesichts des Zusammenbruchs der Kommunistischen Regime in Osteuropa, benennen.²⁰

Kein Ende der weiteren Ausdehnung der Demokratie und allenfalls ihrer Stärkung und Verbesserung, aber **ein Ende der Systemfrage**: eben eine Einbahnstraße in Richtung mehr Demokratie und Rechtsstaat. In der Politikwissenschaft wird auch davon gesprochen, dass die voranschreitende Demokratisierung „wie eine natürliche Entwicklung aufgrund eines allgemeinen Gesetzes des sozialen Fortschritts“ erschien.²¹ Und auch ein Blick in die Welt bestätigte diesen Eindruck: Wie *Martin Loughlin* zählt, vermehrten sich die demokratischen Staaten von 12 im Jahr 1945 über 66 Mitte der 1980er Jahre auf mehr als 120 Anfang der 2000er Jahre.²²

Was hat sich zuletzt geändert? Ist die Demokratie nun tatsächlich in der Krise?

Umfragen zeigen, dass viele Menschen die Demokratie heute in Bedrängnis sehen. Nicht nur in den USA geben das bei aktuellen Umfragen zwei Drittel der Befragten an,²³ sondern etwa auch in Deutschland.²⁴ Und tatsächlich sieht man weltweit eine Reihe von Veränderungen, die den Eindruck vermitteln, als sei in der Einbahnstraße nunmehr die **Fahrtrichtung geändert** worden.

Man muss dabei unterschiedliche Fallgruppen differenzieren:

- Zum einen haben sich **Hoffnungen nicht realisiert**: vom sogenannten Arabischen Frühling, über Entwicklungen im Nahen und Mittleren Osten, bis letztlich zu Russland oder gar China, wo einer wirtschaftlichen Liberalisierung nun definitiv keine politische Liberalisierung folgte.
- Zum anderen wird auf **Rückschritte** und **Kehrtwendungen** in noch nicht gefestigten Demokratien durch autoritäre Staatsführer hingewiesen, wie in Venezuela oder auf den Philippinen, ebenso auf den zum Teil wachsenden Einfluss von **religiösem Fundamentalismus** wie in der Türkei oder in Indien.²⁵
- In unserer östlichen Nachbarschaft wird offen davon gesprochen, dass das Zukunftsmodell nicht die liberale Demokratie, sondern die „**illiberale Demokratie**“ sei.²⁶
- Aber auch in lange gefestigten Demokratien gibt es eine Reihe von **Krisenerscheinungen**: wie die zunehmende Polarisierung und die Erfolge populistischer

²⁰ Vgl *Fukuyama*, The End of History? The National Interest 1989, 3.

²¹ Vgl *Loughlin*, The Contemporary Crisis of Constitutional Democracy, Oxford Journal of Legal Studies 2019, 435 (451).

²² Vgl *Loughlin*, Oxford Journal of Legal Studies 2019, 436.

²³ Vgl *Orth*, Two in five Americans say a civil war is at least somewhat likely in the next decade www.today.yougov.com/topics/politics/articles-reports/2022/08/26/two-in-five-americans-civil-war-somewhat-likely (22. 2. 2023).

²⁴ Vgl Umfrage: Zwei Drittel sehen Demokratie in Bedrängnis www.civey.com/ueber-civey/pressematerial/pressemitteilungen/studie-demokratie-in-bedaengnis (22. 2. 2023).

²⁵ Vgl *Loughlin*, Oxford Journal of Legal Studies 2019, 437.

²⁶ Vgl *Loughlin*, Oxford Journal of Legal Studies 2019, 437; *Stanley*, Backsliding Away? The Quality of Democracy in Central and Eastern Europe, Journal of Contemporary European Research 2019, 344.

Parteien,²⁷ die zunehmenden Schwierigkeiten, stabile Koalitionen zu bilden, was auch zu häufigeren Neuwahlen führt,²⁸ oder die Infragestellung oder den Bruch bisheriger Verfassungstraditionen.²⁹

- Nicht vergessen werden darf der Brexit, zwar nicht per se undemokratisch, aber unter demokratiepolitisch problematischen Rahmenbedingungen zustande gekommen und vollzogen;³⁰ und er bedeutete freilich auch das Ende der Idee der europäischen Integration als Einbahnstraße.
- Vieles mehr könnte angeführt werden.

2017 konstatierte die amerikanische Forschungs-NGO bzw Denkfabrik Freedom House demokratische Rückschritte in 71 Ländern und kam zum Schluss, dass sich die **Demokratie in der schwersten Krise** seit Jahrzehnten befinde.³¹ Politikwissenschaftler sehen den menscheitsgeschichtlichen Höhepunkt der Demokratie in den Jahren 2006 bis 2011 erreicht, seither gebe es weltweit einen deutlichen Rückgang und immer mehr sogenannte „defective democracies“.³²

Ein interessanter und wichtiger Punkt dabei ist, wie diese Rückschritte zustande kommen. Aus den USA haben wir die Bilder vom Sturm auf das Kapitol am 6. 1. 2021 im Kopf.³³ Wie wir wissen, war diese Gewalt mit mehreren Toten politisch nicht, jedenfalls nicht unmittelbar, erfolgreich. Und das zeigt sich auch insgesamt überwiegend: Der Staatsstreich mit Gewalt, der früher bekannte Putsch, die Revolution sind die Ausnahme, die Veränderungen erfolgen nun in aller Regel durch gewählte, demokratisch legitimierte Institutionen, Staatsehefs, Parlamente und Gerichte, **auf dem Boden demokratischer Verfassungen**, die umgedeutet oder umgeformt werden.³⁴ Im Bestseller „How democracies die“ weisen die Autoren *Steven Levitsky* und *Daniel Ziblatt* darauf hin, dass diese Aushöhlung und **Zersetzung der Demokratie von innen**, dieses

²⁷ Vgl zu Österreich etwa *Heinisch*, Demokratiekritik und (Rechts-)Populismus. Modelfall Österreich? in *Helms/Wineroither* (Hrsg), Die österreichische Demokratie im Vergleich² (2017) 449.

²⁸ Vgl zu Österreich etwa *Imre/Krauss/Meyer*, Regierung und Regierungsbildung, in *Praprotnik/Perlot* (Hrsg), Das Politische System Österreichs (2023) 187.

²⁹ Für Österreich kann man da etwa die – insbesondere in jüngeren Wahlkämpfen erfolgte – Infragestellung des bislang gelebten Amtsverständnisses des Bundespräsidenten anführen. Vgl zu diesem Themenkomplex etwa *Poier*, Die Rolle von Parlament und Bundespräsident bei der Regierungsbildung (und Regierungsentlassung) in Österreich – Reformbedarf? in *Karl/Mantl/Poier/Prisching/Ziegerhofer* (Hrsg), Steirisches Jahrbuch für Politik 2019 (2020) 155.

³⁰ Vgl *Sully*, Das Vereinigte Königreich nach dem Brexit und in der Pandemie, in *Karl/Mantl/Poier/Prisching/Ziegerhofer* (Hrsg), Steirisches Jahrbuch für Politik 2020 (2021) 347.

³¹ Vgl *Loughlin*, Oxford Journal of Legal Studies 2019, 437 mit Verweis auf Freedom House, Freedom in the world 2018. Democracy in Crisis www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/democracy-crisis (22. 2. 2023).

³² Vgl *Loughlin*, Oxford Journal of Legal Studies 2019, 436 f.

³³ Vgl *Heinisch*, Systemkrise in den USA? in *Karl/Mantl/Poier/Prisching/Ziegerhofer* (Hrsg), Steirisches Jahrbuch für Politik 2020 (2021) 335.

³⁴ Vgl *Loughlin*, Oxford Journal of Legal Studies 2019, 447. Vgl jüngst zu ähnlichen Einschätzungen betreffend aktuelle Entwicklungen in Israel etwa *Baum*, Israel ist auf dem Weg zur Autokratie www.derstandard.at/story/2000143822228/israel-ist-auf-dem-weg-zur-autokratie (14. 3. 2023).

langsame Dahinsiechen der Demokratie viel gefährlicher sei, da die Bürgerinnen und Bürger erst spät bemerken, was vor sich geht.³⁵

In Umfragen rechnen 62 Prozent der Befragten damit, dass die politische Gewalt in den USA zunehmen werde, über 40 Prozent rechnen sogar mit einem **Bürgerkrieg** in den nächsten Jahren.³⁶ Auf akademischem Boden gehen nicht wenige davon aus, dass die **Demokratie in den USA** nach der nächsten Präsidentenwahl **zu Ende** sein könnte, wobei eher die Meinung vertreten wird, dass zwar die Wahlen mit – nennen wir es einmal: – Rechtstricks so gelenkt werden würden, dass sie nur ein bestimmtes Ergebnis bringen können,³⁷ dass es von oppositioneller (demokratischer) Seite aber eher nur friedliche Proteste geben werde.³⁸

Tatsächlich scheint sich der Kampf um die Führung in den USA wieder von der Gewalt ganz auf die **Rechtsordnung** bzw letztlich in die **Justiz** verlagert zu haben. Szenarien sind etwa, dass das Ergebnis einer Präsidentenwahl in manchen Staaten einfach nicht zertifiziert wird³⁹ oder dass die Auszählung von Briefwahlstimmen gestoppt oder diese überhaupt untersagt wird⁴⁰ oder – aus verfassungsrechtlicher Sicht besonders interessant – dass die Parlamente der Gliedstaaten der USA das Ergebnis einer Präsidentenwahl overrulen. In diesem Zusammenhang ist nun auch schon mit *Moore vs. Harper* ein Verfahren zur Frage, wie weitreichend die Rechte der Parlamente in Wahlverfahren sind, vor den Supreme Court gelangt.⁴¹ Weitere könnten folgen.

³⁵ Vgl *Levitsky/Ziblatt*, *Wie Demokratien sterben* (2018) 14.

³⁶ Vgl nochmals *Orth*, *Two in five Americans say a civil war is at least somewhat likely in the next decade* www.today.yougov.com/topics/politics/articles-reports/2022/08/26/two-in-five-americans-civil-war-somewhat-likely (22. 2. 2023).

³⁷ Vgl ähnlich etwa *Levitsky/Ziblatt*, *Demokratien* 243 f.

³⁸ Diese Eindrücke des Autors basieren vor allem auf persönlichen Gesprächen im Rahmen einer Gastprofessur an der Rutgers Law School in Camden/New Jersey im August und September 2022.

³⁹ Vgl *Homans*, *G.O.P.-Controlled County in Arizona Holds Up Election Results* www.nytimes.com/2022/11/28/us/politics/arizona-county-election-results-cochise.html (22. 2. 2023); *Phillips*, *What would happen if a state official refused to certify an election?* www.washingtonpost.com/politics/2022/08/05/election-officials-refuse-certify-what-happens/ (22. 2. 2023).

⁴⁰ Vgl zu den diesbezüglichen Versuchen bei der letzten Präsidentenwahl etwa *Steinlein*, *Kann Trump in die Auszählung eingreifen?* www.tagesschau.de/ausland/uswahl2020/uswahl2020-wahlergebnis-rechtlich-verfassung-bundesgericht-101.html (22. 2. 2023).

⁴¹ United Supreme Court, *Moore vs. Harper*, Nr [21 – 1271](#).

Woran liegt diese Krise der Demokratie?

In letzter Zeit wurden viele Bücher und Beiträge über die Krise der Demokratie verfasst. Im Befund der Krise und des demokratischen Rückgangs sind die meisten Autorinnen und Autoren einig, wobei man noch den Einwand findet, dass eine Reihe gefestigter Demokratien angesichts der Rahmenbedingungen ohnedies noch erstaunlich stabil und resilient geblieben sei.⁴² Über die **Gründe der Krise** herrscht weniger Einigkeit, man findet in der Literatur jedoch immer wieder einige strukturelle Herausforderungen der Demokratie genannt, die einen ungünstigen Rahmen bieten.

So wird etwa auf die **Globalisierung** und **Internationalisierung**, bei uns auch Europäisierung, hingewiesen, die zwar zweifelsohne ihre Vorteile und Vorzüge haben, unser klassisches Demokratiemodell aber in Frage stellen, da Entscheidungskompetenzen von den direkt oder fast direkt legitimierten nationalen oder regionalen Organen an supranationale oder internationale Organe übertragen werden.⁴³ Die Kritik am sogenannten „Demokratiedefizit“ der EU trifft aus diesem Blickwinkel tatsächlich auch einen wunden Punkt.

Globalisierung und Digitalisierung haben weiters auch eine neue Dimension der **Macht internationaler Konzerne** mit sich gebracht. Wir sehen, wie schwer sich selbst eine geeinte, geschweige denn eine uneinige EU tut, Rechtsregeln gegenüber globalen digitalen Plattformen durchzusetzen.⁴⁴ Der Versuch von *Elon Musk*, im Alleingang den Krieg in der Ukraine zu lösen, war zwar unglaublich dilettantisch, zeigt aber auch gut den ganz offen demonstrierten Willen zur politischen Einflussnahme.⁴⁵

Die **Digitalisierung der Kommunikation**, social media, veränderten die politische Kommunikation massiv. Es kommt zu ihrer Fragmentierung; ein gemeinsamer öffentlicher Diskurs über politische Themen wird immer weniger möglich und ist immer weniger vorhanden. Extreme Stimmen und Verschwörungstheorien finden wesentlich bessere Verbreitungsmöglichkeiten.⁴⁶

Künstliche Intelligenz ist dabei in diesem Zusammenhang sicherlich auch erst am Beginn der Möglichkeiten. Was jede bzw. jeder einzelne zu lesen oder sehen bekommt, was wir „ergoogeln“, wird immer mehr von Algorithmen bestimmt, was in der Regel aber kaum jemand weiß bzw. wahrnimmt. Dies eröffnet nicht nur Missbrauch, sondern stellt die kommunikative Basis von Massendemokratien in Frage, jedenfalls verändert es sie.⁴⁷

Aus ökonomischer Sicht wird auch auf die **Folgen zunehmender Ungleichheit** hingewiesen. Modernisierungs-, Wohlstands- und Globalisierungsverlierer sehen immer öfter keinen Vorteil

⁴² Vgl etwa *Levitsky/Ziblatt*, Demokratien 240; *Merkel/Lührmann*, Resilience of democracies: responses to illiberal and authoritarian challenges, Democratization 2021, 869.

⁴³ Vgl *Loughlin*, Oxford Journal of Legal Studies 2019, 442 f.

⁴⁴ Vgl etwa *Foucart*, Facebook: latest court case shows how Europe is clamping down on big tech www.theconversation.com/facebook-latest-court-case-shows-how-europe-is-clamping-down-on-big-tech-173100 (22. 2. 2023).

⁴⁵ Vgl Musk erregt mit „Friedensplan“ Gemüter www.orf.at/stories/3287995/ (18. 2. 2023).

⁴⁶ Vgl exemplarisch *Ertin*, Kommunikation, Öffentlichkeit und Recht im Zeitalter von Tweets und Likes. Soziale Medien als Gefahr für unsere Demokratie? INDES 2020, 163.

⁴⁷ Inzwischen diskutiert zumindest die halbe Welt über den Chatbot ChatGPT. Dieser wurde allerdings erst nach der Antrittsvorlesung am 30. 11. 2022 vorgestellt.

im bestehenden System und dieses als illegitim an.⁴⁸ Dies könnte sich leider bei zugespitzten wirtschaftlichen Verwerfungen noch verschärfen. Auch insofern sind die Auswirkungen der aktuellen Inflations- und Wirtschaftskrise, aber freilich auch des Klimawandels, in demokratiepolitischer Hinsicht nicht zu unterschätzen.

Schließlich muss auch die **Corona-Pandemie** genannt werden, die nicht nur zur weiteren **Polarisierung** geführt hat, sondern in der – wenn auch gesundheitspolitisch begründet – ansonsten in einer Demokratie nicht akzeptable Beschränkungen von Grundrechten und Veränderungen in der Gewaltenteilung stattgefunden haben.⁴⁹ Jedenfalls auch keine Stärkung der Demokratie.

Spannend ist, nicht zuletzt auch für die Frage, welche Gegenmittel es gebe, wo genau das Einfallstor für die Gefährdung der Demokratie ist. Zum einen wird vor allem die Aushöhlung des Rechtsstaats genannt,⁵⁰ zum anderen werden zwei Erklärungsdeutungen angeführt, die sich als Henne/Ei-Problem darstellen: Entfernt sich das Volk immer mehr vom demokratischen Prozess und demokratischen Werten und wird damit anfälliger für autoritäre Politik⁵¹ – oder versagt die politische Elite, die die gemeinsame Diskursbasis verloren hat und für autoritäre Politik anfällige Führer ans Ruder bringt, die wiederum Teile des Volkes verführen?⁵²

Was kann man nun tun und wo wird das enden?

Je nachdem, welche Gründe für die Gefährdung oder gar den drohenden Zerfall der Demokratie gesehen werden, werden entsprechende **Gegenmaßnahmen** vorgeschlagen. Leider muss man allerdings feststellen: Bei fast allen Publikationen finden sich nur wenige Vorschläge und die sind in der Regel wenig überzeugend formuliert. Es herrscht – auch im Vergleich zum innovativen, wohl auch naiven Reform-Elan früherer Jahrzehnte – eher Ratlosigkeit. Für uns gilt es hier vor allem die Frage zu stellen: Kann das **Recht** bzw können **rechtliche Reformen** in der Krise der Demokratie den Umschwung bringen?

Grundsätzlich könnte man sich wundern: Wir haben ja eigentlich ein phantastisches Institutionenset mit Demokratie und liberalem Rechtsstaat entwickelt, von dem wir gedacht haben, dass es sich in einer Einbahnstraße ausbreite. Sind in diesem System mit dem Recht nicht genug „**automatische Stabilisatoren**“, wie es Ökonomeninnen und Ökonomen nennen,⁵³ geschaffen, Rechtsschutzmöglichkeiten, Kontrollinstrumente etc, die ein Abgleiten aus der Demokratie verhindern? Offenbar nicht, bzw nicht ausreichend. Und das entscheidende Problem dürfte nach wie vor das sogenannte „**Böckenförde-Paradoxon**“ sein, benannt nach dem deutschen Staatsrechtslehrer *Ernst-Wolfgang Böckenförde*: dass nämlich der freiheitliche,

⁴⁸ Vgl *Loughlin*, Oxford Journal of Legal Studies 2019, 445.

⁴⁹ Vgl etwa *Lachmayer/Kettemann*, Conclusions: Pandemocracy – Governing for the People, without the People? in *Lachmayer/Kettemann* (Hrsg), Pandemocracy in Europe. Power, Parliaments and People in Times of COVID-19 (2021) 329 (346); *Upperton/Buocz/Nemeth/Eisenberger*, Lockdown by Press Conference? COVID-19 and the Rule of Law in New Zealand and Austria, *ZaÖRV* 2022, 577.

⁵⁰ Vgl *Loughlin*, Oxford Journal of Legal Studies 2019, 442 ff.

⁵¹ Vgl *Gora/de Wilde*, The essence of democratic backsliding in the European Union: deliberation and rule of law, *Journal of European public policy* 2022, 342.

⁵² Vgl *Loughlin*, Oxford Journal of Legal Studies 2019, 450.

⁵³ Vgl etwa *Brunner/Kehrle*, Volkswirtschaftslehre³ (2014) 552.

demokratische Rechtsstaat von Voraussetzungen lebt, die er selbst nicht garantieren kann. Es brauche einen „**verbindenden Gemeinsinn**“, den der Staat nicht erzwingen könne.⁵⁴

Lange Zeit bezog man diese Voraussetzung vor allem auf die **Bürgerinnen und Bürger**. Der Ruf nach politischer Bildung, insbesondere als Antwort auf Totalitarismen, wurde erhoben. Heute muss man dieses Paradoxon wohl vor allem auch auf die **politische Elite** erweitern. Im schon zitierten Buch „How democracies die“ wird auf die entscheidende Entfremdung bis Verfeindung der politischen Eliten in den USA hingewiesen: Die gegenseitige Achtung von Republikanern und Demokraten sowie ihre institutionelle Zurückhaltung seien der Schutz der Demokratie gewesen, beides sei verloren gegangen.⁵⁵ Eine andere politikwissenschaftliche Studie weist darauf hin, dass Defizite im politischen Diskurs der Elite im Vergleich der EU-Staaten am stärksten zugenommen haben, weit mehr als Rechtsstaatsdefizite oder ein Rückgang an Partizipation und Engagement der Bürgerinnen und Bürger.⁵⁶

Vor großen **institutionellen Rechtsreformen** zur Rettung der Demokratie wird in der Regel eher gewarnt. Zum einen treffe es eben den Kern des Problems nicht, zum anderen könnten unerwünschte Neben- und Folgewirkungen von institutionellen Reformen in der Krise erst recht den Damm brechen.

Wenn wir diesbezüglich nach **Österreich** schauen: Auch hier wird aktuell vielfach nach neuen rechtlichen Regeln und **mehr Rechtsstaat** gerufen. Jetzt sind sinnvolle Reformen des Parteienrechts,⁵⁷ des Korruptionsstrafrechts,⁵⁸ der Informationsfreiheit⁵⁹ grundsätzlich ja auch zu begrüßen. Sie sollten allerdings so gestaltet sein, dass sie die Demokratie **nicht weiter beschränken als notwendig**; und sie sind sicherlich auch nicht allein ausreichend. Politische Entscheidungen müssen weiter von demokratisch legitimierten Organen getroffen werden, politischer Wettbewerb muss zwischen Parteien ausgetragen und bei Wahlen entschieden werden. Regeln sind notwendig, um fairen Wettbewerb, Pluralismus, Transparenz, Objektivität zu fördern und stärken. Bei zu engen Regeln, um dadurch die Demokratie retten zu wollen, – und das trifft wohl auch für erweiterte Parteiverbote, Ausschlusskriterien für Kandidatinnen und Kandidaten oder höhere verfassungsrechtliche Hürden zu – droht jedoch die Gefahr einer **Justizialisierung der Politik** und einer **Politisierung der Justiz**.⁶⁰ Beides ist schlecht für die

⁵⁴ Vgl *Böckenförde*, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, in *Böckenförde* (Hrsg), Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte (1991) 92. Vgl auch *Dahrendorf*, Freiheit und soziale Bindung. Anmerkungen zur Struktur einer Argumentation, in *Michalski* (Hrsg), Die liberale Gesellschaft (1993) 11; kritisch dazu etwa *Marko J./Marko E./Harzl/Unger*, The historical-sociological foundations: state formation and nation building in Europe and the construction of the identitarian nation-cum-state paradigm, in *Marko*, Human and Minority Rights Protection by Multiple Diversity Governance (2019) 33 (93 f).

⁵⁵ Vgl *Levitsky/Ziblatt*, Demokratien 249 und 257.

⁵⁶ Vgl *Gora/de Wilde*, Journal of European public policy 2022, 342.

⁵⁷ Siehe etwa die jüngste umfassende Novelle aus 2022 zum PartG BGBl I 2012/56 idF BGBl I 2022/125.

⁵⁸ Siehe etwa ME KorrStrÄG 2023, 244/ME 27. GP.

⁵⁹ Vgl Regierungsprogramm 2020 – 2024 www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html 17 f (22. 2. 2023).

⁶⁰ Vgl die Begriffe „judicializing political conflict“ und „politicizing the judiciary“ bei *Blauberger/Kelemen*, Can courts rescue national democracy? Judicial safeguards against democratic backsliding in the EU, Journal of European Public Policy 2016, 321 (329).

Demokratie. Dann kommt es, worauf vielfach in der Literatur hingewiesen wird, am Ende vor allem darauf an, wer die Macht über die Gerichte besitzt.⁶¹

Recht soll in der Krise der Demokratie wohl auch deshalb verstärkt zum Einsatz kommen, weil weithin **der Politik** und insbesondere den **politischen Parteien**, aber letztlich auch der verführbaren Mehrheit der Wählerinnen und Wählern **misstraut** wird. Dies zeigt sich etwa auch daran, dass alternative Partizipationsformen wie etwa der Klimarat als die bessere Form der unmittelbaren Beteiligung angesehen werden, während den klassischen Varianten der direkten Demokratie als zu populismusanfällig misstraut wird.⁶²

Der **Rechtsordnung** mit neuen Regeln die Aufgabe übertragen zu wollen, die Krise der Demokratie zu lösen, wird somit **nicht reichen**. Das Recht kann – damit sind wir wieder bei *Böckenförde* – nur die entsprechenden Wirkungen erzeugen, wenn sich zumindest der Großteil der Menschen dementsprechend verhalten will und es auch tut. Daher müssen die Werte, Einstellungen, Überzeugungen thematisiert und gestärkt werden:

- bei den Bürgerinnen und Bürgern – insofern darf man **politische Bildung** und breiten politischen Diskurs als Ziel nicht aufgeben, bei allen Schwierigkeiten angesichts der polarisierten und fragmentierten Kommunikationsformen;
- und **besonders auch bei der politischen Elite** und zwischen den politischen Parteien. Dass es entscheidend auf den Diskurs und die demokratische Gesinnung der politischen Elite ankommt, zeigt auch gut die österreichische Geschichte: Dieselbe Verfassung verhinderte in der Ersten Republik nicht den Untergang der Demokratie und war in der Zweiten Republik erfolgreiche Basis einer jahrzehntelang im internationalen Vergleich gut funktionierenden Demokratie.

Bleibt freilich die Kardinalsfrage, worauf es ankommt, dass die politische Elite sich demokratisch verhält:

Innerer Druck: der Bürgerinnen und Bürger, Medien, eines funktionierenden Rechtsstaats.

Äußerer Druck: Hier wäre weltweit ein Abdriften der USA sicherlich nicht nur symbolisch äußerst problematisch; die EU könnte in Europa hingegen ein wichtiger Stabilisierungsfaktor für die Mitgliedstaaten und Beitrittskandidatenländer sein.

Und schließlich **eigenes Verantwortungsbewusstsein** der politischen Parteien: Hier bräuchte es einen Schulterchluss der demokratisch gesinnten politischen Elite; für die USA wird dies als Weg skizziert;⁶³ aber auch in Österreich hielte ich etwa die Einsetzung eines „**Konvents zur Verbesserung der politischen Kultur**“ mit dem Ziel eines stabilisierenden Ausgleichs zu den konfliktbefördernden Verwerfungen in Parlamentsdebatten und Untersuchungsausschüssen für sinnvoll.

Ob sich die Demokratie dauerhaft durchsetzen wird, ist leider nicht sicher. Wenn man sich die lange Geschichte der Menschheit und die wenigen demokratischen Jahrzehnte in ihr vor Augen

⁶¹ Vgl etwa *Loughlin*, Oxford Journal of Legal Studies 2019, 449 mwN.

⁶² Vgl der Klimarat, www.klimarat.org (22. 2. 2023); vgl dazu auch *Poier*, Direkte Demokratie in Österreich – Landesbericht 2020/2021, in *Braun Binder/Feld/Huber/Poier/Wittreck* (Hrsg), Jahrbuch für direkte Demokratie 2021 (2023) 160 (168); *Poier*, BürgerInnenpartizipation durch direkte Demokratie, in *Pabel* (Hrsg), 50 Jahre JKU (2018) 165 (177).

⁶³Vgl *Levitsky/Ziblatt*, Demokratien 257.

Demokratiefbefund 2024

hält, dann kann es auch sein, dass man irgendwann sagen wird: Das war damals „**das kurze demokratische Zeitalter**“.

Es kann auch sein, dass sich etwas gänzlich Neues entwickelt. Wenn man die vielfältige Entwicklung der staatstheoretischen Ideengeschichte und der politischen Systeme in der Praxis betrachtet und gleichzeitig auch die weitere Entwicklung der Künstlichen Intelligenz nur zu erahnen versucht, dann erscheint es eigentlich sehr unwahrscheinlich, dass schon alles gedacht ist, was in Zukunft möglich sein könnte.

Diese beiden alternativen Szenarien sind nicht auszuschließen, das kann uns aber erst recht nicht von der Aufgabe entbinden, alles dafür zu tun, die Demokratie in ihrer Krise zu unterstützen, nicht zuletzt im Sinne der nachkommenden Generationen. Das Recht ist ein hilfreiches, wenn auch nicht ausreichendes Instrument für diese Aufgabe, die **Aufgabe ist aber uns Menschen gestellt**.

Demokratiefragen im Wahljahr

Melanie Sully

‘Many forms of Government have been tried, and will be tried in this world of sin and woe. No one pretends that democracy is perfect or all-wise. Indeed it has been said that democracy is the worst form of Government except for all those other forms that have been tried from time to time....’

Winston Churchill, 11. November 1947

Diese von Winston Churchill in den Nachwehen des Zweiten Weltkrieges und des Falls der Nazi-Tyrannenherrschaft mögen zu ihrer Zeit für Eindruck gesorgt haben. Heutzutage reicht es lange nicht hin, lediglich der Beste unter lauter Schlechten zu sein. Eine Demokratie steht nicht still und wenn sie es doch tut, vertrocknet sie. Selbst entwickelte Demokratien sind davor nicht gefeit und verlangen nach Entscheidungen, die Qualität demokratischer Prozesse zu verbessern. Demokratische Veränderung kommt in Wellen, einmal steigt die Flut, dann ebbt sie wieder ab, jedenfalls erfolgt sie unaufhaltbar wie die Gezeiten. Schon König Knut der Große musste in der ihm zugeschriebenen Legende erfahren, dass es sich um ein hoffnungsloses Unterfangen handelt, die Flut aufhalten zu wollen. Freiheit und Demokratie sind hoch geschätzte Ziele, für die viele große Opfer erbrachten und bereit sind zu erbringen. In einigen europäischen Staaten werden diese Ideale jedoch zunehmend als selbstverständlich angesehen und könnten durch eine Welle der Teilnahmslosigkeit und generellen Unzufriedenheit in der Bevölkerung unter Druck geraten. Wachsamkeit, Selbstreflexion, Veränderung und das Lernen von Fehlern und Erfolgen anderer Länder erwiesen sich als zielführend, bevor diese Gefahren vollends in einen das demokratische Leben verschlingenden Tsunami mündeten.

Großbritannien und Österreichs Zweite Republik nach 1945 unterscheiden sich zwar in ihrer jeweiligen politischen Kultur, beide Staaten sind jedoch mit denselben demokratiepolitischen Herausforderungen und dem Vertrauensverlust von Wählern in Politiker und sogenannte Eliten konfrontiert. Ein jüngeres Phänomen sowohl in Großbritannien als auch Österreich ist der politische Erfolg des Newcomers. Dieser Typ Politiker taucht scheinbar aus dem Nichts auf und schafft es auch sogleich, sein Erscheinen auf dem politischen Parkett in Wahlerfolge umzumünzen. Diese überraschenden Erfolge der politischen Glücksritter zeigen, dass die Wählerschaft zwar weiterhin an der Politik interessiert ist, aber das Gefühl hat, die „etablierten Parteien“ hätten kein Ohr mehr für ihre Sorgen und Nöte. Die stetig steigende Zahl an Wechselwählern führt dazu, dass selbst Populisten so schnell wieder verschwinden wie sie gekommen sind. Mit jedem Schwall an Desillusionierung steigt das Verlangen nach einer noch radikaleren politischen Option.

Speziell in einem Wahljahr erfordern einige dieser Aspekte des politischen Systems eine nähere Betrachtung.

Politische Parteien

Großbritannien und Österreich waren lange Zeit durch ein Zwei-Parteien-System geprägt, welches in den letzten Jahren zunehmend erodierte. Die Zustimmungsraten der britischen Labour Partei einerseits und der Konservativen andererseits sind seit Anfang der 1950er Jahre stetig am Schrumpfen. Im Vergleich zu Österreich war die Anzahl an Parteimitgliedern in Großbritannien nie besonders hoch, dennoch führt das veränderte Wahlverhalten auch hier zu Veränderungen. Die britischen Konservativen haben gerade einmal 160.000 Parteimitglieder, welche überwiegend bereits gesetzteren Alters sind und hauptsächlich in den wohlhabenderen Gegenden im Süden von Großbritannien leben. Die Zahl der Parteimitglieder der britischen Labour Partei wiederum fluktuierte. Unter dem prononciert Linken Parteivorsitzenden Jeremy Corbyn schwoll ihre Zahl an, nur um nach seinem Abtritt jäh abzustürzen. Die SPÖ als einst klassische Mitgliederpartei noch in den 1970ern, mit ihren Vertrauenspersonen und dem magischen Parteibuch, sieht sich ebenso mit einem starken Mitgliederschwund konfrontiert. Teilweise ist darin eine „Normalisierung“, oder auch „Verwestlichung“ der österreichischen Politik zu sehen, weg von einer prononcierten Konsensdemokratie hin zu einer politischen Kultur, die stärker durch Konflikt und Konfrontation beeinflusst ist.⁶⁴

Politische Parteien bilden das Rückgrat einer Demokratie, ihre Bereitschaft, eigene Fehler einzugestehen und sich anzupassen sind deshalb von essentieller Bedeutung. Die britische Labour Partei führt derzeit in einer Umfrage nach der anderen, was jedoch überwiegend auf die desaströsen Fehler der Tories zurückzuführen ist. Wiewohl die Labour Partei einen respektierten technokratischen Parteivorsitzenden hat, ist sie weit von jenem Enthusiasmus entfernt, den der ehemalige britische Premierminister Tony Blair für die Partei entfachen konnte. Wiederholt beschwerten sich britischen Wählerinnen und Wähler, dass die großen, im britischen Parlament in Westminster vertretenen Parteien vom Volk abgewandt und abgehoben agierten. Sie würden eine spezielle Elite repräsentieren, welche lediglich die Interessen anderer Eliten weit entfernt von den Bedürfnissen des gemeinen Volkes vertreten würde.

Kandidatenauswahl

Eine wichtige Rolle politischer Parteien ist die Auswahl an Kandidatinnen und Kandidaten für eine Parlamentswahl, aus der Wählerinnen und Wähler dann ihre demokratische Wahl treffen.⁶⁵ Das Prozedere der Kandidatennominierung in Großbritannien unterscheidet sich vom österreichischen System mit seinen vom Verhältniswahlrecht geprägten Parteilisten.

Das britische Wahlrecht sorgt dafür, dass in Großbritannien sehr viel Wert darauf gelegt wird, einen lokalen Kandidaten für den jeweiligen Wahlbezirk zu finden. Nachteile sind der kleinere

⁶⁴ Siehe dazu *Melanie Sully*, Hurra – wir sind normal, *Kurier*, 5.8.2023, <https://kurier.at/meinung/gastkommentar/hurra-wir-sind-normal/402546476>.

⁶⁵ Siehe *Heinrich Neisser/Fritz Plasser* [Hrsg.], *Vorwahlen und Kandidaten-Nominierung im internationalen Vergleich*, 1992.

Kreis an potentiell zur Verfügung stehenden Kandidatinnen und Kandidaten und dass potentiell besser qualifizierte Wahlwerber nicht zum Zug kommen. Lässt sich jemand als Kandidatin für eine Partei aufstellen, stellt dies mitunter ein teures und zeitaufwendiges Unterfangen dar.

In Großbritannien kommen Kandidaten und gewählte Parlamentarierinnen zunehmend aus den jeweiligen Parteiapparaten oder aus lokalen Vertretungsorganen, von denen noch dazu immer weniger einen „echten“ Job außerhalb des Parteibetriebs ausüben.

Kann die britische Labour Partei bei der nächsten Parlamentswahl einen Erfolg einfahren, wonach es den derzeitigen Umfragen nach aussieht, so würde sie über eine doch stattliche Anzahl an Parlamentsabgeordneten verfügen, was wiederum das Potential für Parteispaltungen und (innerparteiliche) Skandale erhöht. Die Parteiführung versucht deshalb, in ihrem Auswahlprozess jene Kandidatinnen und Kandidaten zum Zug kommen zu lassen, die sich loyal zur Parteispitze zeigen und bestätigen können, über solide Qualifikationen zu verfügen und bisher nicht mit dem Gesetz in Konflikt gekommen zu sein.

Die Konservativen trifft hingegen ein gänzlich anderes Problem: sie müssen überhaupt erst Kandidatinnen und Kandidaten finden, die sich angesichts der zu erwartenden herben Verluste einer Wahl stellen wollen. Selbst ehemals „sichere“ konservative Sitze könnten ins andere Lager wechseln.

Die politische Führung

In jüngerer Vergangenheit entwickelte sich der Trend, dass die Parteibasis bei der Wahl der Parteiführung ein gewichtiges Wort mitredet. Dass dies nicht immer zu einem guten Ruf der Partei beiträgt, zeigte das Debakel anlässlich der letzten Wahl des SPÖ-Parteivorsitzenden vergangenes Jahr.

In Großbritannien können die Hinterbänkler im Parlament – ein Konzept, das in Österreich so nicht existiert – eine maßgebliche Rolle selbst bei der Abwahl eines Premierministers, der gleichzeitig immer auch der jeweilige Parteivorsitzende ist, spielen. Diese tummeln sich insbesondere bei den britischen Konservativen, die die letzten Kandidaten um einen Parteivorsitz zu einer Vorwahl unter den Parlamentsabgeordneten und durch die Parteibasis antreten ließ.

Dieser Versuch, das Prozedere um die Auswahl des Parteivorsitzes zu demokratisieren, hat nicht nur Vorteile. Auf diese Weise wird ein potentieller innerparteilicher Konflikt zwischen Parteibasis, den Parlamentsabgeordneten und den Wählerinnen und Wählern heraufbeschworen. Jede dieser Gruppen verfolgt ihre eigenen, zueinander mitunter nicht kompatiblen Interessen. Im Fall der britischen Tories multiplizierten sich dadurch die innerparteilichen Splittergruppen, die nun miteinander um den künftigen Parteivorsitz konkurrieren. Die dadurch hervorgerufene Instabilität innerhalb der Partei wirkte sich postwendend negativ auf die Regierungsführung der den Premierminister stellenden Tories aus. Für die Regierungsspitze ist ein bestimmter Grad an Legitimität notwendig, der unter anderem aus dem Wahlergebnis herrühren kann, um mittels der Parlamentsmehrheit wirksam ihr Programm durchsetzen zu können. Innerparteiliche Kämpfe und Querschüsse schwächen so diese Macht des Parteivorsitzenden.

Das Mandat und Rücktritte

Welche Qualitäten sollte ein Abgeordneter zum Parlament mitbringen, abgesehen von der Fähigkeit, Wähler überzeugen zu können? Transparente Kriterien hierfür gibt es wenige. Und was tun Abgeordnete, einmal gewählt, tatsächlich? Die meisten erlangen keine hohen Ämter und schaffen es in den seltensten Fällen in die Abendnachrichten – noch am ehesten, wenn sie in einen Skandal involviert sind. Die fehlende Stellenbeschreibung führt nicht selten zu irreführenden Wahrnehmungen darüber, wer nun für welche Entscheidung verantwortlich ist.

Parlamentarier sollten deshalb darlegen, wie sie selbst ihren Job als Abgeordnete sehen und anlegen. Das könnte zum Beispiel Folgendes umfassen:

- Unterstützung für ihre Partei, entweder in der Regierung, oder in Opposition
- Vertreten der Interessen des jeweiligen Wahlkreises
- Vertreten der jeweiligen Wählerinnen und Wähler samt ihren Beschwerden. Agieren als Scharnier zwischen Wählern und deren Partei und/oder der Regierung. Erklären von Regierungsentscheidungen und welchen Einfluss diese auf die Wählerschaft haben.
- Einfordern der Rechenschaftspflicht von der Regierung.
- Starten von Gesetzesinitiativen.
- Beiträge zur Entwicklung von Gesetzen und Politiken, sei es im Parlamentsplenum, in Ausschüssen oder innerhalb der Parteistrukturen.

Zusätzlich könnten sich Parlamentarier in der OSZE, im Europarat oder in anderen internationalen oder europäischen Gremien engagieren.

Steht einmal fest, was die Aufgaben von Parlamentsabgeordneten sind und wie diese ihre Tätigkeit tatsächlich anlegen, könnten Wählerinnen und Wähler auch leichter beurteilen, ob die Abgeordneten tatsächlich ihre Arbeit (gut) machen. Weiters stellen parlamentarische Verhaltenskodizes Kriterien für die Presse und die Öffentlichkeit auf, anhand derer das Verhalten der Abgeordneten objektiv beurteilt werden kann und diese bei Verstößen dagegen zur Rechenschaft gezogen werden können.

Was kann also getan werden, wenn ein Abgeordneter sich nicht den Regeln entsprechend verhält?

Das britische Wahlrecht erleichtert es in einem solchen Fall, betroffene Abgeordnete abzurufen. Nachdem ein parlamentarischer Ausschuss die Anschuldigungen überprüft und entschieden hat, dass die betroffenen Parlamentarier von ihrer Tätigkeit suspendiert werden sollten, kann das Plenum darüber abstimmen, ob die vorgeschlagenen Disziplinarmaßnahmen des Ausschusses unterstützt werden sollen. Die jeweiligen Wahlkreise können sodann eine Petition zur Durchführung einer Nachwahl einbringen. Wird eine solche Petition von mindestens 10 Prozent der Wählerinnen und Wähler des Wahlkreises unterstützt, findet eine Nachwahl statt. Das Schicksal von Abgeordneten liegt somit in den Händen derer, die ihn oder sie auch in das Parlament gebracht haben. Selbst die Gefahr, abgerufen zu werden, kann bereits Abgeordnete

dazu motivieren zurückzutreten, um sich nicht der Blamage einer verlorenen Nachwahl aussetzen zu müssen, wie es dem ehemaligen Premierminister Boris Johnson passiert ist.

Das Parlament

Die sogenannte „Mutter aller Parlamente“ in Westminster hat versucht, der allgemeinen Desillusionierung der Bevölkerung von Politikerinnen und Politikern entgegenzutreten. Parlamentsausschüsse werden live übertragen und die jeweiligen Ausschussvorsitzenden werden mittlerweile vom Parlamentsplenum gewählt und nicht mehr von Parteifunktionären ausgewählt. Dennoch sehen viele das Parlament als eine Farce oder große Show, das sich nicht um das Leben der gemeinen Bevölkerung kümmert und wo nichts wirklich passiert, wo Versprechungen gemacht und wieder gebrochen werden. Es verwundert deshalb nicht, dass große Ereignisse der jüngeren Vergangenheit oft von Akteuren außerhalb des Parlaments, wie etwa der Brexit Partei, maßgeblich beeinflusst wurden.

Wie auch in Österreich findet in Großbritannien nunmehr ein breiterer öffentlicher Konsultationsprozess bei Gesetzesinitiativen statt, sodass sich die Bevölkerung auch verstärkt in den Gesetzgebungsprozess einbringen kann. Damit dies aber tatsächlich funktioniert, ist es nicht ausreichend, die üblichen großen Interessengruppen einzubinden. Es sollte ein klares und schnelles Feedback geben, warum Änderungsvorschläge Berücksichtigung gefunden haben oder eben nicht, damit auch das Gefühl vermittelt werden kann, dass die Bevölkerung tatsächlich in Entscheidungsprozesse zwischen Wahlen eingebunden wird.

Zusätzlich versuchen viele Parlamente ihre Demokratien zu stärken, indem die Maßnahmen wie die Folgenden ausgebaut werden:

- Demokratische Rechte für Opposition, Medien und die Zivilgesellschaft
- Gesetze über die Informationsfreiheit
- Gut ausgestattete Parlamentsadministrationen
- Inklusive Konsultationen mit der Berücksichtigung von Gender, ethnischem Hintergrund der Bevölkerungsgruppen etc.
- Rechtzeitige Vorinformation und konsequentes Feedback über eingebrachte Stellungnahmen
- Konsolidierte Gesetzesfassungen mit erläuternden Bemerkungen, die auf den relevanten Webseiten abrufbar sind.
- Leicht verständliche Gesetzessprache
- Bildungsangebote für die breite Bevölkerung über politische Themen
- Klar formulierte Ziele in Konsultationsprozessen

Die parlamentarischen Debatten sind in Großbritannien generell viel lebendiger und spontaner als in Österreich und lange, lediglich heruntergelesene Reden sind verpönt.

Demokratiefbefund 2024

Auch in Österreich wurden die Oppositionsrechte der parlamentarischen Minderheiten gestärkt. Dennoch hat durch die Organisation in Parlamentsklubs ein einzelner Abgeordneter in Österreich weniger Rechte als in Großbritannien, beispielsweise, wenn es um Gesetzesinitiativen geht.

Vor einer Unterhauswahl in Großbritannien hat die aktuelle wesentliche, sich in Opposition befindliche Partei außerdem die Möglichkeit zu einer Diskussion mit Spitzenbeamten, um diese auf geplante Initiativen und mögliche Hindernisse vorzubereiten, sollte die Partei künftig die Regierung stellen.

Lediglich Oppositionsparteien haben in Großbritannien das Recht auf finanzielle Unterstützung aus Steuergeldern. Das ändert sich auch nicht, sollten während einer aufrechten Legislaturperiode Abgeordnete abtrünnig werden, sondern es richtet sich rein nach dem Resultat der letzten Parlamentswahl. Dementsprechend hat die britische Reformpartei, die Nachfolgerin der Brexit Partei, derzeit einen Abgeordneten, der von den Konservativen gekommen ist, kann aber für ihn keine Parteiförderung geltend machen.

Die britischen Grünen, die lediglich über einen Abgeordneten im Parlament verfügen, erhalten demgegenüber eine Parteiförderung, obwohl sie nur 2,5 % aller abgegebenen Stimmen bei der letzten Unterhauswahl auf sich vereinen konnten.

Koalitionen

Koalitionsbildungen in Großbritannien sind selten und auch nicht gerne gesehen. Wahlprogramme werden verwässert, um sich mit dem Koalitionspartner zu arrangieren und einen Koalitionsvertrag schließen zu können. 2010 bildeten die Liberalen eine Koalition mit den Konservativen, obwohl viele deren Wähler eine Koalition mit der Labour Partei bevorzugt hätten.

Hier könnten die Erfahrungen, die Österreich mit Koalitionsregierungen hat, für Großbritannien von Interessen sei, wiewohl sich auch dort ähnliche Arbeitsmechanismen herausgebildet haben, wie zum Beispiel die Einrichtung eines Komitees zur Koalitionskoordinierung, um potentielle Konflikte zwischen den Koalitionspartnern schon bei deren Entstehung glätten zu können. Außerdem gab es das gemeinsame Verständnis zwischen Liberalen und Konservativen, dass eine Koalitionsregierung noch kein Koalitionsparlament bedeuten würde, sodass gegenläufige Abstimmungen der zwei Parteien im Parlament nicht automatisch das Ende der Koalition und Neuwahlen bedeuten würde. Die Legislaturperiode des britischen Unterhauses wurde überdies auf fünf Jahre fixiert.

Als Alternativen zu einer Koalitionsregierung bildeten sich in Großbritannien auch Minderheitsregierungen, zuletzt 2017 zwischen den Konservativen und der Nordirischen Democratic Unionist Party (DUP). Diese stimmten einer Unterstützung der Konservativen in heiklen Angelegenheiten, wie Budgetfragen oder Misstrauensanträgen, zu und erhielten im Gegenzug finanzielle Unterstützung für Infrastrukturprojekte in Nordirland. Die DUP blieb zwar eine Oppositionspartei ohne Ministerportfolio, erhielt aber dennoch Unterstützung aus Steuergeldern.

Fazit

Die politische Kultur, die Geschichte, aber auch parlamentarische Verfahrensregeln machen es schwierig, parlamentarische Praktiken eins zu eins von einem Land auf ein anderes zu übertragen. Sowohl in Österreich als auch in Großbritannien ringen Politikerinnen und Politiker etablierter Parteien mit dem Problem, wie sie am besten mit Wählerinnen und Wählern in Kontakt treten können, die sich von der Politik abgewandt haben. Fortschritte gibt es bei der Transparenz, Verhaltensregeln, Diversität und verstärkter innerparteilicher Demokratie. Ein Hauptproblem bleibt die fehlende Glaubwürdigkeit von Politikerinnen und Politikern. Zusätzlich trugen internationale Faktoren dazu bei, dass die Auffassung, nationale Politik sei in der Lage große Probleme lösen zu können, erschüttert wurde. Wo die politische Macht tatsächlich verankert ist, ist Wählerinnen und Wählern oft nicht klar. Diese haben das Gefühl, es würde sich sowieso nichts ändern, egal, welche Partei sie nun unterstützten und für welche Partei sie stimmten. Finanzielle und Arbeitsplatzsicherheit ist nicht mehr garantiert. Hinzu kommt, dass der Staat oder politische Parteien scheinbar auch nicht mehr die Grundbedürfnisse der Bevölkerung sicherstellen können. Die Ressourcen, über die die Politik frei verfügen kann, sind rar – die „guten Zeiten“ sind schlicht vorbei.

Überdies ist der Beruf des Politikers in Großbritannien zunehmend gefährlich, speziell Frauen und Personen, die einer ethnischen Minderheit angehören, sehen sich mit Hass- und Hetzkampagnen auf Sozialen Medien konfrontiert. Diese Entwicklung kann wiederum eine solche abschreckende Wirkung haben, dass Personen, die Verantwortung für die Gesellschaft übernehmen wollten, einen solchen Karriereweg schließlich gar nicht einschlagen.

Eine Partei, die über einen langen Zeitraum, sei es alleine oder in einer Koalition, an der Macht war, hat es schwer, verlorengegangenes Vertrauen zurückzugewinnen. Der Verlust des Vertrauens in die Politik geschah nicht über Nacht und lässt sich auch nicht binnen kurzer Zeit wiederherstellen. Die Wahrnehmung, dass Politikerinnen und Politiker nicht aufrichtig sind und ihr Amt lediglich zum eigenen Vorteil ausüben, wird noch lange vorherrschen. Das ist denn auch das hauptsächliche demokratische Dilemma, vor dem viele europäische Staaten derzeit stehen. Wähler werden weiterhin Politiker unterstützen, die authentisch auftreten, die die Fähigkeit mitbringen, mit der gemeinen Bevölkerung kommunizieren zu können, und die eine klare Vision von ihrer Politik haben und zeigen können, dass sie diese auch verstehen umzusetzen.

Mangelhafte Medienpolitik als demokratisches Krisensymptom

Peter Plaikner

Prolog

Es hieße, der Regierung Unrecht tun, ihr vollkommenes Versagen in der Medienpolitik vorzuwerfen. Formal hat sie zumindest in Bezug auf das Gewicht der Auswirkungen mehr Gesetze in diesem Bereich auf den Weg gebracht als einige Koalitionen zuvor. Das reicht von Digitalsteuer und ORF bis zu Inseratentransparenz und Förderung von Qualitätsjournalismus. Doch die Regulierungsanforderungen im Mediensektor sind noch schneller gewachsen als die nationale Gesetzgebungsfähigkeit. Während die Europäische Union mit Digital Services Act und Digital Markets Act neue Rahmenbedingungen im Wettbewerb mit amerikanischen und asiatischen Tech-Giganten schafft, hinkt die hiesige Medienpolitik mit der Erfüllung des absolut Notwendigen nach. Das ist zu wenig, um langfristig eine eigene, von journalistischen Prinzipien geprägte Nachrichtenmedienbranche gegen eine von Algorithmen und künstlicher Intelligenz gesteuerte globale Info-Industrie zu verteidigen. Es drohen sich die Versäumnis-Fehler zu wiederholen, die in den 1980er- und 1990er-Jahren in Bezug auf das aufkommende Privat-TV gemacht wurden. Doch während damals bloß deutsche Sender Tatsachen gegen einen allzu lange im Monopol verharrenden statt in den Wettbewerb aufbrechenden ORF schufen, erzeugen nun globale Technologie-Riesen Grundlagen, um den gesamten, demokratiepolitisch essentiellen, von redaktionellem Journalismus getragenen öffentlichen Diskurs zu kolonialisieren.

Die Perspektiven für eine erfolgreiche österreichische Gegenposition dazu, als eine Art gallischem Dorf im Demokratien zersetzenden Eroberungsfeldzug der digitalen Besatzungstruppen, sind zwar nicht die eines leeren Glases, doch die Frage ob es halbvoll oder halbleer ist, erübrigt sich angesichts des Zwangs zur Vollfüllung für eine auch dann geringe, aber einzige Chance. Die Anforderungen an die Medienpolitik sind auch deshalb größer denn je, weil die Medienbranche, wie wir sie kennen, einer multiplen, existenziellen Krise ausgesetzt ist, deren Ausgang ungewiss erscheint. Journalistisch geprägte Nachrichtenmedien kämpfen eine Überlebensschlacht im wirtschaftlichen Sinne und für ihre inhaltliche Funktion. Doch es gibt kein überzeugendes gesellschaftsfähiges Alternativmodell zu ihrer Rolle als vermeintlich vierte Gewalt in Demokratien. Für sie bleiben redaktionelle, in permanenter, individueller gegenseitiger Kontrolle produzierte Medien unabdingbar. Wo sie verschwinden, verschwindet die Demokratie. Aus diesem Blickwinkel ist der negative Grundton der folgenden sieben Streiflichter zum Status quo zu verstehen.

1. Die unzureichende ORF-Legistik

Die Anlassgesetzgebung zum ORF illustriert eine schon gefährlich große Kluft zwischen Zustand und Anspruch der österreichischen Demokratie. Das beginnt mit dem Ursprung bei Verwaltungs- und Verfassungsgerichtshof statt Regierung und Parlament und endet mit der Pflicht ohne Kür im Text. Denn der VfGH hat 2015 entschieden, dass eine Verbreitung von Sendungen über das Internet nicht Rundfunk ist. Wer den ORF nur online empfängt, muss demnach keine Gebühr zahlen. Doch der VfGH stellte sieben Jahre später fest, dass diese kostenlose Nutzung verfassungswidrig ist. Die so genannte Streaming-Lücke musste bis Ende 2023 geschlossen werden. Zur Umsetzung dieses Auftrags wählte die Bundesregierung eine Umstellung von der gerätebezogenen Rundfunkgebühr auf eine allgemeine Haushaltsabgabe.

Tabelle 1: Langzeitvergleich zur Entwicklung der ORF-Finanzierung

ORF Erträge in Millionen Euro					ORF Erträge in Millionen Euro				
Jahr	Gebühr	Werbung	sonstige	total	Jahr	Gebühr	Werbung	sonstige	total
1968	68,0	30,8	2,3	101,1	1995	324,0	312,4	75,9	712,3
1969	72,1	37,0	4,7	113,8	1996	329,7	299,0	81,5	710,2
1970	76,7	41,0	8,8	126,5	1997	324,2	316,8	84,1	725,1
1971	83,1	45,8	12,9	141,9	1998	350,8	318,8	99,5	769,1
1972	87,2	48,1	12,0	147,3	1999	367,8	345,8	110,0	823,6
1973	90,8	50,4	9,7	150,9	2000	369,7	365,2	118,7	853,5
1974	98,3	61,6	11,1	170,9	2001	374,6	348,4	109,5	832,6
1975	121,1	67,0	11,8	199,9	2002	388,7	324,8	112,9	826,3
1976	123,1	69,6	25,9	218,6	2003	402,3	312,4	122,6	837,3
1977	135,8	86,5	15,7	237,9	2004	444,5	312,1	119,9	876,5
1978	149,3	91,9	15,5	256,8	2005	450,8	300,8	131,1	882,7
1979	157,1	102,1	19,0	278,2	2006	462,8	302,0	132,2	897,0
1980	176,4	112,6	20,9	309,8	2007	472,7	300,2	145,3	918,2
1981	125,4	115,9	71,4	312,7	2008	503,9	263,3	117,6	884,8
1982	138,1	125,4	91,7	355,2	2009	526,4	222,8	119,3	868,5
1983	207,0	138,1	26,3	371,4	2010	580,2	216,2	124,1	920,5
1984	224,6	141,6	28,1	394,4	2011	584,2	216,7	123,3	924,1
1985	230,2	150,7	30,1	411,0	2012	595,5	210,7	127,0	933,2
1986	229,9	172,0	32,9	434,9	2013	615,1	208,2	136,0	959,3
1987	232,4	192,9	42,2	467,4	2014	589,5	221,7	101,0	912,2
1988	233,8	206,5	47,1	487,4	2015	593,6	207,5	130,0	931,1
1989	258,1	233,6	51,7	543,4	2016	595,7	229,8	131,7	957,2
1990	263,0	243,9	52,6	559,5	2017	624,8	232,6	136,3	993,7
1991	265,3	252,5	85,6	603,3	2018	637,1	229,6	179,1	1 045,8
1992	269,7	315,2	56,9	641,8	2019	643,0	219,5	190,7	1 053,2
1993	278,8	308,3	62,9	650,1	2020	644,9	200,4	171,5	1 016,8
1994	323,1	327,8	89,2	740,1	2021	644,9	228,3	179,1	1 052,3
1995	324,0	312,4	75,9	712,3	2022	662,9	218,3	212,5	1 093,7

Der Gebührenanteil an der Gesamtfinanzierung lag zuletzt im Jahr 2003 unter 50 Prozent.

Quelle: ORF-Geschäftsberichte und VÖZ-Jahrbücher

Neben dieser für den ORF finanziell vorteilhaften Veränderung ist die Erweiterung seines digitalen Spielraums der zweite Schwerpunkt des seit Anfang 2024 geltenden Gesetzes.

Selten wurde eine Novelle während ihrer Entstehung derart umfangreich öffentlich diskutiert wie diese. Ursache der breiten Debatte war einerseits, dass viele für etwas zahlen sollen, das sie bisher kostenfrei genutzt haben und andererseits, dass der Textteil des reichweitenstärksten Gratisnachrichtenangebots im Internet gestutzt wurde. Weniger Aufsehen erzielt bis heute, dass Zeitungen wie Privatsender über ihre Verbände VÖZ und VÖP bei der europäischen Wettbewerbsbehörde gegen die neuen Bestimmungen vorgehen. Bloß Experteninteresse generierte unterdessen ein Antrag des Burgenlands kontra die politische Einflussnahme auf den ORF durch die legislativ unveränderte Zusammenstellung seiner Aufsichtsgremien Stiftungs- und Publikumsrat. Das blieb auch so, als entscheidende Kriterien bzw. Praktiken ihrer Besetzung vom VfGH im Oktober 2023 als verfassungswidrig erklärt wurden: „Sie treten mit Ablauf des 31. März 2025 außer Kraft. Bis dahin hat der Gesetzgeber Zeit, eine Neuregelung zu treffen.“

Die aktuelle EU-Bemühung und das jüngste VfGH-Erkenntnis sind jedoch massive Hinweise auf zumindest Versäumnisse im neuen ORF-Gesetz. Die Novelle brachte die stärksten wesentlichen Änderungen seit 2001, doch sie ist eine pure, grundsätzliche und letztlich beharrliche Reaktion auf die veränderten Rahmenbedingungen durch Digitalisierung. Wie wenig zukunftstauglich das für eine Gesellschaft ist, die durch Social Media bereits längst umgestaltet wird, zeigt allein schon die Absenz eines Themas, das nicht nur Medienmacher am meisten beschäftigt: Der Begriff „Künstliche“ fehlt ebenso wie „Intelligenz“. Das verbindet die 23 neuen Seiten mit den 382.572 Zeichen der zuvor gültigen Fassung. Dass bis zum 1. April 2025 eine weitere Novelle geschaffen werden kann, wirkt bei Redaktionsschluss dieses Berichts – Mitte Mai 2024 – kaum vorstellbar. Ein halbes Jahr Untätigkeit nach dem VfGH-Erkenntnis haben das Zeitfenster vor der Nationalratswahl am 29. September nahezu geschlossen. Dass danach derart rasant eine Koalition gebildet wird, um vor Ablauffrist der noch gültigen Passagen halbwegs taugliche Reparaturen vorzunehmen, ist ebenso unwahrscheinlich. Allenfalls eine Minimalkorrektur ginge sich aus. Die Chance auf einen großen Wurf, ein gegen globale Player wettbewerbsfähiges öffentlich-rechtliches Medium für eine digitalisierte Gesellschaft, wird wiederum ausgelassen.

Spätestens dieses Manko erläutert, was das Fallbeispiel ORF-Gesetz mit dem Zustand von Österreichs Demokratie zu tun hat: Die legitimierten Staatsgewalten Legislative, Exekutive und Judikative wirken von den nationalen Aufgabenableitungen der aktuellen weltweiten Herausforderungen vollkommen überfordert. Die journalistischen Medien benötigen aber neben der europäischen auch mehr denn je staatliche Regulierungshilfen, die trotz der Dominanz amerikanischer und chinesischer Plattformen der ungeschriebenen vierten Gewalt eine Kontrollfunktion für den öffentlichen Diskurs ermöglicht.

Das ist eine Überlebensfrage. Die institutionelle Krise hat insgesamt eine existenzielle Dimension erreicht. Sie betrifft nicht nur Zeitungen, Magazine, Radio und Fernsehen, sondern bedroht auch schon die Demokratie. Vor allem das aktuell bestimmende politische Personal stellt jedoch kurzfristige politische Kommunikationserfolge vor die langwierige strukturelle Sicherung eines möglichst faktenbasierten, kontroversen, vielschichtigen, diversen, partizipativen öffentlichen Diskurses. Diese Kritik gilt – mit wenigen Ausnahmen – sowohl Koalition als auch Opposition, gleichermaßen Regierung wie Parlament. Der konstitutionell bedingt nachhinkenden Judikative fehlt die sich rasant verändernde aktuelle technologische Expertise. Den herkömmlichen Medien

sitzt in der Not ihrer schwindenden analogen und linearen Geschäftsmodelle das ökonomische Hemd näher als der ethische Rock. So vollzieht sich der Abgleich von Staatsgewalten in dieser Gemengelage auf einer ständigen Abwärtsspirale, geschmiert von einem digitalen Echtzeitstammtisch, der alle Handelnden einerseits treibt und an dem sie sich andererseits opportunistisch beteiligen.

Die Volksvertreter nutzen lieber die neuen Möglichkeiten zur digitalen Auferstehung der auf Papier verblichenen Parteizeitungen. Und sie pochen auf einen öffentlich-rechtlichen Sender, wie sie ihn kannten, obwohl die jüngeren Generationen schon an der Bezeichnung Rundfunk scheitern und Facebook, Instagram, YouTube sowie Tiktok als Hauptnachrichtenquellen nutzen. Unterdessen ist mit dem Tod von Dietrich Mateschitz und Silvio Berlusconi die Zukunft der privaten TV-Konkurrenz des ORF noch ungewisser geworden. So wie Red Bull gehört ServusTV durchgerechnet zu 51 Prozent einer thailändischen und nicht der Familie des austriakischen Gründervaters. Die Berlusconis waren aber schon zu Lebzeiten ihres Patriarchen der größte Aktionär des Fernsehkonzerns ProSiebenSat.1, dem auch Puls 4 und ATV gehören. Daneben hält das spektakulär zusammengebrochene Firmengeflecht des Tiroler Immobilieninvestors René Benko fast ein Viertel an der größten österreichischen, aber kleinformatischen Kronen Zeitung.

Die Umtriebe des italienischen Ex-Premiers und Medienmoguls Berlusconi waren ein Ausgangspunkt für den bald 20 Jahre alten Essay „Postdemokratie“ des Politologen Colin Crouch: Darin beherrschen Kommunikationsexperten mit Scheinthemen die öffentliche Debatte, während die wirkliche Politik hinter verschlossenen Türen geschieht. Diese längst auch hierzulande Realität gewordene Dystopie erhält nun einen Turbo durch „Big Tech muss weg!“, das neue Buch des Medienwissenschaftler Martin Andree. Doch solch fundierte Analysen fochten die Entscheidungsträger hierzulande so wenig an wie die 5.127 fast durchwegs negativen Stellungnahmen zur Vorlage des neuen ORF-Gesetzes. Der Ministerrat hat die geplante Novelle unverändert zur parlamentarischen Beschlussfassung durchgewinkt.

Umso wichtiger war dann die Entscheidung des VfGH zur Beschwerde des Burgenlandes. Als verfassungswidrig hat er nur wenige, aber entscheidende Passagen in der Zusammensetzung der ORF-Organen erkannt: Dass die Regierung (9) mehr Stiftungsräte als der Publikumsrat (6) nominiert, verstößt gegen das Pluralismusgebot. Dass diese 15 und die von den Ländern (9) bestellten Stiftungsräte von einer neuen Regierung umgehend abberufen werden können, widerspricht dem Auftrag zu Unabhängigkeit. Dass der Kanzler bzw. die Medienministerin 17 Publikumsräte ernennt, alle anderen gesetzlich fixierten Stellen aber nur 13, genügt weder dem Gebot zur Unabhängigkeit noch jenem zur pluralistischen Zusammensetzung. Und es ist nicht ausreichend geregelt, welche Vorschläge welcher Organisationen für das Gremium zu berücksichtigen sind. Zugespitzt vereinfacht: Der Regierungseinfluss auf die Besetzung der ORF-Aufsicht ist zu stark. Die Reparaturfrist bis zum 1. April 2025 wirkt pikant: Das ist der Erscheinungstag des nächsten ORF-Transparenzberichts, wie ihn das aktuelle Gesetz vorsieht. Der Zentralbetriebsrat ficht diese Bestimmungen mittlerweile vor Höchstgerichten an. Denn die darin fixierte namentliche Nennung aller ORF-Mitarbeiter, die mehr als 170.000 Euro brutto pro Jahr verdienen, war neben der Einführung der Haushaltsabgabe der ORF-Aufreger des Jahres.

Das könnte sich aber noch ändern, wenn die FPÖ-Kampagne zur Reduzierung des öffentlich-rechtlichen Mediums auf einen „Grundfunk“ auf Wahlkampftouren für den Nationalrat kommt. Vorsorglich haben die anderen bisher dort vertretenen Parteien nahezu durchwegs in die durch den Transparenzbericht ausgelöste Kritik an den Gehältern im ORF eingestimmt. Das Beharren auf

seinen Ist-Zustand wirkt am deutlichsten, wenn es um die Bewahrung des jeweiligen Einflusses auf die Besetzung des Stiftungsrats geht, der den Generaldirektor wählt. Hier galt lange das Prinzip: Eine Krähe hackt der anderen kein Auge aus. Doch die parteiübergreifende Beharrungsfront bekommt knapp vor Drucklegung dieses Berichts Risse. Am Tag, als der Redaktionsausschuss unter dem Titel „Der ORF darf nicht zerstört werden“ vor der Reduktion zu einem „Grundfunk“ warnt und ein neues Gesetz fordert, das die politische Unabhängigkeit im Sinne des VfGH-Erkenntnisses sicherstellt, schicken 30 der 35 Stiftungsräte einen Protestbrief an den FPÖ-Vertreter im Gremium. Tenor: Der im März dazu gestoßene Peter Westenthaler solle sein unternehmensschädigendes Verhalten einstellen. Soviel Widerstand gegen einen aus den eigenen Reihen gab es im wichtigsten ORF-Organ noch nie zuvor. Nur wenige Stunden später präsentiert der Privatsenderverband VÖP einen Vorschlag, der dem ORF mehr Onlinewerbung ermöglicht, wenn er zugleich die TV- und Radiowerbung binnen zwei Jahren um ein Drittel reduziert. Weitere Bedingung: Diese Onlinewerbung müsse gemeinsam mit den Privaten vermarktet werden – als Gegengewicht zu den globalen Tech-Plattformen Alphabet (Google, Youtube), Meta (Facebook, Instagram, Whatsapp) und Bytedance (TikTok).

Unterdessen wirkt das aktuelle ORF-Gesetz als Fallbeispiel für reaktiven Provinz-Kleingeist, wo proaktive Zukunftsgestaltung gefragt wäre. Denn es legt Schienen für den gesamten Medienmarkt, der wiederum mitentscheidend für die Demokratiequalität ist. Entweder Legislative und Exekutive überblicken nicht, dass sie selbst die beklagenswertesten Opfer von ordnungspolitischen Fehlleistungen und Unterlassungen in diesem Sektor werden oder sie wollen kein kritisch kontrollierendes nachrichtliches und journalistisches Gegenüber. Vielleicht trifft sogar beides zu. Ein Gegensteuern ist jedenfalls dringend notwendig. Es benötigt das Zusammenwirken von Zivilgesellschaft und Medienschaffenden. Sie müssen einen einfachen, höchstens zehn Gebote umfassenden Kodex für politische wie journalistische Akteure erstellen. Fixpunkte dieses „SOS Demokratie“ wären die breitestmögliche Ächtung sprachlicher Grenzüberschreitungen und inhaltlicher Leerstellen sowie weitgehende Förderung der transparenten Auseinandersetzung mit den Themen, die aktuell für Österreichs demokratische Weiterentwicklung am wichtigsten erscheinen. Die Waffe, um diese Konstruktivität durchzusetzen, ist konsequente Herstellung von Öffentlichkeit. Ein solcher Schulterschluss der als „Gutmenschen“ Verleumdeten kann bei permanenter Medienreichweite bestenfalls ein Andocken von Parteien an dieses gesamtgesellschaftliche Projekt bewirken. Der Nukleus gegen diese Diskursverweigerung muss jenes öffentlich-rechtliche Medium sein, das so vom Rundfunk zum Relais der demokratischen Selbstkontrolle geriet. Eine derartige Hoffnung ist zwar sehr naiv, aber sicher nicht naiver als die Annahme, dass das erst wenige Monate gültige neue ORF-Gesetz keine zukunftsfähige Basis zur Gewährleistung eines nationalen – öffentlich-rechtlichen, privat-kommerziellen und gemeinnützigen – nationalen Mediensystems sein kann. Ohne eine auch für die anderen Teilnehmer taugliche Regulierungsbasis des ORF wirkt es unvorstellbar.

2. Die schrumpfende Zeitungsvielfalt

Als sich Zeitungsläser noch durch Druckerschwärze die Hände schmutzig machten, wäre wohl die Filmtitel-Anleihe „Das dreckige Dutzend“ berechtigt gewesen. Doch die Reduktion der Tagestitel in Österreich gemahnt cineastisch eher an „Die zwölf Geschworenen“. Hier wurde die Wirbelzahl eines Rückgrats der Zweiten Republik gefährlich reduziert. Das Ende der staatseigenen „Wiener

Zeitung“ und des volksparteilichen „Volksblattes“ auf Papier betreffen keine allzu großen Publikumszahlen. Beide haben sich auch zur Verschleierung ihrer geringen Leserschaft seit Jahrzehnten der Auflagenkontrolle wie der Reichweitenermittlung durch die Media-Analyse verweigert. Doch ihr Exitus als Printprodukt markiert eine gefährliche Verengung der Vielfalt. Es gibt nur noch zwölf Tageszeitungen in Österreich. In Schweden sind es mehr als zehnmals soviel.

Tabelle 2: Auflagen der österreichischen Tageszeitungen

ÖAK 2023	verbreitet	davon E-Paper	verkauft	Differenz	Gratis Anteil
Krone	576 786	47 423	559 439	17 347	3,0%
Heute	455 857	9 390			
Österreich/oe24	373 085	68 282	20 505	352 580	94,5%
Kleine	275 468	54 086	255 893	19 575	7,1%
OÖN	116 527	18 206	91 902	24 625	21,1%
Kurier	111 707	19 279	104 790	6 917	6,2%
SN	77 985	20 381	62 761	15 224	19,5%
TT	77 076	9 352	66 254	10 822	14,0%
Standard	74 756	28 338	54 517	20 239	27,1%
Presse	73 270	29 793	64 742	8 528	11,6%
VN	51 580	9 389	49 296	2 284	4,4%
Neue Vbg. Ztg.	8 605	847	6 336	2 269	26,4%

In den Verbreitungs- und Verkaufsdaten sind die E-Paper integriert.

Quelle: Österreichische Auflagenkontrolle ÖAK, Jahresdurchschnitt 2023

Die Probleme dieser Verengung zeigen sich weniger durch die nationale Betrachtung oder die Klassifizierung in zehn Kauf- und zwei Gratisblätter als in der regionalen Verteilung. Sechs Titel erscheinen in Wien, während Niederösterreich und das Burgenland über keine eigenen Tagesmedien verfügen. In Vorarlberg gibt es zwei Tageszeitungen von nur einem Besitzer. Die Kriterien der Presseförderung sind mitverantwortlich für solche Quasi-Monopole. Für die Steiermark und Kärnten kommt ein weiterer Titel hinzu, je einer aus Oberösterreich, Salzburg und Tirol vervollständigen das Angebot. Die Bundesländer-Zeitungen stehen dabei jeweils nur mit der Filiale eines Hauptstadtblattes in wirklichem Wettbewerb – der „Krone“. Dazu kommen als regionale Informationsquellen noch wöchentliche Gratispostillen und Radiosender aus den Medienhäusern der Tagestitel sowie die Landesstudios des ORF. Mehr Auswahl für regionale Information nach journalistischen Kriterien aus redaktionellen Organisationen gibt es nicht. Das ist angesichts der 2018 deklarierten Strategie für die Algorithmen von Facebook und Instagram fatal: Sie geben dem „local publisher“ Vorrang – ein Angriff auf die regionalen Medienmärkte.

Tabelle 3: Reichweiten der österreichischen Tageszeitungen

MA 2023	Leser pro Ausgabe in 1.000		Reichweite in Prozent Bevölkerung 14+		Mitlesefaktor (verbreitete Auflage)
	2023	2022	2023	2022	
Krone	1 714	1 762	22,3	23,3	3,0
Heute	675	706	8,8	9,3	1,5
Kleine	584	708	7,6	9,3	2,1
Österreich/oe24	570	515	7,4	6,8	1,5
Standard	505	542	6,6	7,2	6,8
Kurier	421	476	5,5	6,3	3,8
OÖN	359	407	4,7	5,4	3,1
Presse	271	291	3,5	3,8	3,7
TT	252	237	3,3	3,1	3,3
SN	238	233	3,1	3,1	3,1
VN	154	162	2,0	2,1	3,0
Neue Vbg. Ztg.	53	33	0,7	0,4	6,2

Die Daten für 2023 und 2022 sind wegen einer Methodenänderung nicht direkt vergleichbar.

Quelle: Media-Analyse 2023 und 2022

Dabei fällt auf, dass ausgerechnet jene beiden Bundesländer, die über keine eigene Tageszeitung verfügen, die letzten mit absoluter Mehrheit regierten waren bzw. sind – Niederösterreich bis 2023 von der ÖVP (ungeachtet des dort herrschenden Proporz) und das Burgenland von der SPÖ. Es gibt zwar keine empirisch gesicherten wissenschaftlichen Grundlagen für einen Zusammenhang, doch zuhauf Indizien, dass die mediale Infragestellung der Regierungen hier besonders unterentwickelt war und ist. Nicht von ungefähr basiert die Zeitungsvielfalt in Schweden in hohem Maß auf einem Förderungssystem für regionale und lokale Titelvielfalt.

3. Die schwankende Radiobastion

Just am Tag der Protestbriefe von ORF-Redaktionsausschuss und -Stiftungsräten erscheint nach drei Monaten Verzögerung der Radiotest für 2023. Der kleinste gemeinsame Nenner des Fazits ist Ö3. Es verliert im Wettbewerb um die Zielgruppe der unter 50-Jährigen gegen die Phalanx der Privatradios deutlich an Boden. Das ist auch medienpolitisch von Bedeutung, weil Ö3 bisher jährlich rund 50 Millionen Euro, ein Viertel der Werbeeinnahmen des ORF eingebracht hat. Dieser Rückfall zeigt sich zwar noch kaum in den Reichweiten, aber immer deutlicher in den Marktanteilen. In Kärnten und Vorarlberg sind die privaten Antenne-Sender schon stärker.

Exkurs: Werbefreiheit und Digitalsteuer

Wenn dieser Terrain-Verlust auch langfristig zu sinkenden Werbeeinnahmen führt, befeuert das die Diskussion um einen künftig werbefreien ORF. Der Einnahmenanteil aus den Spots betrug zuletzt nur noch 20 Prozent, 20 Jahre davor trugen sie noch doppelt so viel bei und war das Unternehmen zu weniger als der Hälfte durch die Gebühren finanziert. Dieser Trend wirkt unumkehrbar und betrifft nicht nur den ORF. 2023 hatten die global agierenden Digitalgiganten mehr Werbeeinnahmen

in Österreich als alle hiesigen Medienunternehmen zusammen. Durch die seit 2020 bestehende Digitalsteuer werden die vor allem amerikanischen und chinesischen Tech-Riesen fiskalisch zumindest der für herkömmliche Einschaltungen geltenden fünfprozentigen Werbeabgabe gleichgestellt. Die Einnahmen aus der Digitalsteuer sind unterdessen von 43 schon auf 103 Millionen Euro 2023 gestiegen. Das Volumen der daraus finanzierten Digitalisierungsförderung für Medien hingegen beträgt weiterhin 20 Millionen Euro. Eine Zweckwidmung der gesamten Steuer für die Werbung wäre eine große Unterstützung für das Weiterbestehen einer nationalen Medienlandschaft im globalen Wettbewerb.

Tabelle 4: Reichweiten und Marktanteile der Radioprogramme

Radiotest	Tagesreichweite				Marktanteil in %			
	10+		14-49		10+		14-49	
	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022
ORF gesamt	56,7%	58,2%	48,2%	48,9%	62	68	49	55
Private gesamt	34,2%	29,2%	44,7%	39,0%	35	29	49	43
Ö3	31,0%	30,5%	34,7%	35,5%	28	29	32	35
ORF regional	25,0%	26,1%	13,8%	13,5%	27	31	13	14
Kronehit	11,8%	11,1%	17,9%	17,4%	8	8	12	14
Ö1	8,9%	9,8%	5,0%	5,5%	6	7	3	3
FM4	3,8%	3,6%	5,5%	5,2%	2	3	3	4
Radio Austria	1,3%	1,1%	2,5%	1,8%	1	1	2	2

Vor allem beim Marktanteil hatten ORF-Angebote Einbußen (über 10- bzw. 14-49-Jährige).

Quelle: Radiotest 2023_4 und 2022_4

Die Verschiebungen im Radiopublikum, an dem der ORF auch 26 Jahre nach dem bundesweiten Hörfunkmonopolende noch 62 Prozent Marktanteil hat, verdecken Veränderungen in der Anbieterstruktur. Das 2019 gestartete Radio Austria, nach Kronehit erst das zweite nationale private Hörfunkangebot, hat seine Ziele nicht erreicht und wurde soeben zu oe24 Radio umgetauft. Unterdessen startet Kronehit im Sommer vier neue Angebote via DAB+, dem Digital Audio Broadcasting, auf dem der ORF nicht vertreten ist. Das österreichische Programmangebot auf diesem Verbreitungskanal wächst auf 58. Der Verteilungskampf um die Werbefinanzierung von Audiomedien wird sich also dramatisch zuspitzen. Dafür sorgt auch eine öffentlich weniger unterbelichtete Veränderung als jene von Radio Austria – die rasante Podcast-Entwicklung. Die Teilnehmerzahl an ihrer im Jänner gestarteten Nutzungserhebung durch die Auflagenkontrolle ÖAK hat sich von zehn über 18 auf 28 im März erhöht. Letztlich droht dem Radio vor allem von dort Konkurrenz. Audio erlebt einen Boom, doch er gilt vor allem Podcasts. Das wird auf Dauer nicht zur Ausweitung sondern Verschiebung der Hörmediennutzung führen.

4. Das verunsicherte Privatfernsehen

Im TV-Sektor, wo der ORF noch ein Drittel der Publikumsmarktanteile hält und das öffentlich-rechtliche Fernsehen insgesamt die Hälfte (inklusive der deutschen und Gemeinschaftssender), herrscht bei den größten privaten Anbietern Verunsicherung ob ihrer Gesellschafter. Das liegt vor allem am Tod von Dietrich Mateschitz und Silvio Berlusconi. Media For Europe (MFE), der Familienbetrieb des italienischen Medienunternehmers und viermaligen Ministerpräsidenten, ist der größte Aktionär von ProSiebenSat.1 (P7S1), dem Münchner Mutterkonzern der Austro-Sendergruppe um Puls 4 und ATV. Die Mailänder mit Firmensitz Amsterdam kämpfen gegen das Management in Deutschland und wollen P7S1 unter bestimmten Voraussetzungen übernehmen. Nach dem grünen Licht der EU-Kommission hatte auch Österreichs Wettbewerbsbehörde schon die allfällige alleinige Kontrolle von P7S1 durch die Italiener genehmigt. MFE wirkt bei seinem Vorgehen gut abgestimmt mit dem zweitgrößten Aktionär, der ebenfalls in Amsterdam ansässigen PPF Group von Jiří Šmejč, einem der reichsten Tschechen.

Tabelle 5: Marktanteile der Fernsehprogramme

Teletest	Marktanteile		Angaben in % Alter 12+	Marktanteile	
	2023	2022		2023	2022
1. ORF 2	21,0	21,4	11. ProSieben	2,6	2,4
2. ORF 1	9,5	9,8	12. Sat.1	2,4	2,6
3. ZDF	4,6	4,1	13. RTL II	1,9	1,8
4. Servus TV	4,3	4,3	14. RTL plus	1,9	1,6
5. VOX	3,5	3,5	15. kabel eins	1,8	1,7
6. RTL	3,3	3,0
7. Das Erste	3,2	3,1	17. 3sat	1,4	1,4
8. ATV	2,8	2,8	19. oe24	1,1	1,1
9. ORF III	2,8	2,9	21. ATV II	1,0	1,0
10. Puls 4	2,6	2,9	23. Puls 24	0,8	0,7

Rangordnung für das Gesamtpublikum ab 12 Jahren (ab Platz 15 nur ausgewählte Sender).

Bei der vielumworbene Zielgruppe im Alter von 14-49 ist die Gruppe um Puls 4 viel stärker.

Quelle: Arbeitsgemeinschaft Teletest, Jahresdurchschnitt 2023 und 2022

Die Sorge der Kartellwächter galt dem vier Sender starken Austro-Kern der hier mit insgesamt elf Programmen präsenten Gruppe, die bei den unter 50-Jährigen mit 27 Prozent mehr Marktanteile hält als der ORF. Das gilt insbesondere ihrem aus Publikumperspektive zwar kleinsten Vertreter, der aber als Informationsdrehscheibe für alle dient: Puls 24. MFE muss laut Wettbewerbsbehörde die Unabhängigkeit von Geschäftsführung und Chefredaktion der P7S1 Österreich sowie ihre Redaktionsstatuten garantieren. Wieviel das nutzt, wenn die Berlusconis ans Ruder kommen, weiß niemand. Der gestorbene Gründer ihres Unternehmens galt als Pionier der Telekratie und hat Italiens Fernsehinformation einst derart ramponiert, dass Bayerns Ministerpräsident Markus Söder schon 2022 vor mehr Einfluss auf P7S1 warnte.

Unterdessen herrscht beim stärksten einzelnen heimischen Privatsender ServusTV Verunsicherung, weil bei seinem Eigentümer Red Bull ein Machtkampf tobt, der über die Führung des Formel-1-Rennstalles hinausgehen könnte. Das Fernsehengagement in Österreich war eine Leidenschaft von Dietrich Mateschitz und unangefochten, so lange er das Unternehmen führte. Ob die thailändischen Mehrheitseigentümer dieses Engagement in der bisher nicht Gewinn bringenden Form fortsetzen lassen, ist fraglich. Allein die Sportrechte von der Champions League über die Formel 1 bis zur Fußball-Euro sprechen für eine Fortsetzung des Programms. Die Informationsschiene wirkt trotz ihrer Quotenerfolge deutlich gefährdeter.

Wenn aber im schlimmsten Fall Puls 24 sowie das Nachrichten- und Politik-Talk-Angebot auf ServusTV reduziert oder gar eingestellt werden, wäre oe24 die stärkste Alternative zum Info-Fernsehen des ORF – gefolgt von krone.tv. Eine weitere Stärkung des Wiener Boulevards.

5. Der schlagartige Personalwechsel

Wie so oft in der österreichischen Medienlandschaft verdeckt auch beim journalistischen Spitzenpersonal der ORF den Blick auf das Ganze. Während beim öffentlich-rechtlichen Marktführer mit großer Publizität nach monatelanger Vakanz die Chefredaktion neu besetzt wurde, haben auf dieser Position ohne großes Aufsehen auch zwei Drittel der Tageszeitungen und die Austria Presseagentur APA das Personal gewechselt. „Standard“, „Presse“, „Kurier“, „Heute“, „Oberösterreichische Nachrichten“, „Tiroler Tageszeitung“, „Vorarlberger Nachrichten“ und „Neue Vorarlberger Tageszeitung“ erscheinen erst seit wenigen Monaten unter neuer redaktioneller Leitung. Das hat nur zum Teil mit der Pensionierungswelle der Boomer-Generation zu tun. Bei „Presse“ und ORF gab es Rücktritte infolge von Affären, die sich unter der gemeinsamen Einschätzung der mangelnden Distanz zwischen Politik und Medien zusammenfassen lassen. Ein Umstand, der auch im Zuge der vom „Standard“ gestarteten Enthüllungen rund um die Spitzenkandidatin der Grünen für die EU-Wahl mitschwingt. Die Konzentration von mehr als der Hälfte aller Journalisten und der meisten großen Medien in Wien ermöglicht eine den professionellen Idealabständen nicht immer förderliche Nähe.

Tabelle 6: Reichweiten der Digitalangebote

ÖWA	IV-2022 Tag		ÖWA	IV-2023 Tag	
1.	orf.at	1 156 520	1.	orf.at	1 180 324
2.	heute.at	726 197	2.	heute.at	698 291
3.	krone.at	723 707	3.	krone.at	677 889
4.	derstandard.at - derStandard.at	460 535	4.	derstandard.at - derStandard.at	445 865
5.	kurier.at - KURIER.at	364 145	5.	oe24.at	442 166
6.	MeinBezirk.at	248 624	6.	MeinBezirk.at	351 054
7.	kleinezeitung.at	239 622	7.	kleinezeitung.at	314 133
8.	oe24.at	233 886	8.	kurier.at - KURIER.at	284 205
9.	nachrichten.at - Nachrichten.at	177 159	9.	nachrichten.at - Nachrichten.at	208 073
10.	vol.at - VORARLBERG ONLINE	165 218	10.	vol.at - VORARLBERG ONLINE	183 661
11.	tt.com	101 715	11.	tt.com	130 794
12.	sn.at - Salzburger Nachrichten	99 248	12.	noen.at - NÖN	129 670
13.	diepresse.com	74 786	13.	diepresse.com	125 383
14.	noen.at - NÖN	66 532	14.	sn.at - Salzburger Nachrichten	105 988
15.	exxpress.at	66 201	15.	tips.at	89 589
16.	tips.at	36 591	16.	exxpress.at	85 266
17.	news.at	36 132	17.	news.at	52 603
18.	falter.at	23 492	18.	falter.at	32 499
19.	profil.at	11 688	19.	profil.at	21 463

Die Online-Auftritte haben noch weniger Reichweite als ORF-Radio und -TV sowie Zeitungen.

Quelle: Österreichische Web-Analyse 2023-IV und 2022-4, Unique User pro Tag

Unabhängig davon stehen die meisten Redaktionen vor der enormen Herausforderung, künftig mit weniger Personal eine ständig wachsende Kanalzahl zu bedienen. Gleichgültig, ob der Medienursprung eine Zeitung, ein Radioprogramm oder ein Fernsehsender ist, gehören permanente Digital-Veröffentlichungen geradezu unter Echtzeit-Druck längst dazu. Podcast, Vodcasts und Newsletter sind ebenso schon Standards. Social Media ohnehin. Der Multimedia-Wettbewerb schafft neue Konkurrenzlinien. Der Kampf um den Textanteil der „blauen Seite“, des Online-Nachrichtenauftritts des ORF, ist prototypisch dafür. Unterdessen agieren nahezu alle Zeitungsredaktionen auch mit Audio- und Bewegtbildangeboten. Letzteres auch unter dem Aspekt, dass Österreich im europäischen wie globalen Vergleich noch einen deutlichen Rückstand bei der Nutzung von 24-Stunden-Nachrichtensendern hat. Nicht ganz so stark, aber deutlich ist der Verzug bei Social Media. Hingegen ist die Beharrung auf linearer TV-Information und vor allem gedruckte Zeitungen in kaum einem Staat so stark wie hierzulande. Das zeigen vor allem die Erhebungen für den jährlich veröffentlichten Digital News Report.

6. Die gefährdete Pressefreiheit

Ebenfalls jedes Jahr – jeweils am 3. Mai, dem Welttag der Pressefreiheit – erscheint die Weltrangliste der Pressefreiheit. Österreich hatte sich in den 23 Existenzjahren dieses Rankings von Platz 26 (2002) auf Rang 5 (2012) vorgeschoben und ist nun auf Position 32 zurückzufallen. Die ungläubige Aufregung darüber zeigt zugleich Stärke und Schwäche der von Reporter ohne Grenzen (ROG) erstellten Reihung. Ihre Rangordnung wirkt zum Teil vollkommen unplausibel, sollte aber gerade dadurch die in schlechte Gesellschaft Geratenen aufrütteln. Die Grundlage der Liste ist ein weltweit einheitlicher, überaus differenzierter Fragebogen mit 123 einzelnen Erkundungen. Doch die Wertung stammt durchwegs von heimischen Experten. Österreichs schlechtestes Abschneiden seit Einführung 2002 ist also ein Selbstbild – zumindest jener von ROG geheim gehaltenen Sachkundigen, die befragt wurden. Im europäischen Vergleich bleibt auch unverständlich, warum Deutschland und Luxemburg sich um elf bzw. neun Ränge auf Platz 10 und 11 hinter der Schweiz verbessert haben sollten. Dort dürfte eher intern bei (der) ROG(-Befragung) etwas geschehen sein als mit der Pressefreiheit. So wie Österreich den stärksten Absturz von 17 auf 31 ausgerechnet 2022 erlebte, als hier die Präsidentschaft wechselte.

Ein Blick über die Grenzen zeigt stärkere Gefährdungen. In Slowenien (42.) hat sich die Lage nach Ablöse des Victor Orbán nahen Janez Janša durch den grünliberalen Robert Golob gebessert. Doch im Schatten von Ungarn (67.) beschloss die slowakische (29.) Regierung von Robert Fico die Auflösung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Unterdessen streikten in Italien (46.) die Journalisten der RAI gegen Versuche der Koalition unter Giorgia Meloni, das Medienhaus in ihr Sprachrohr zu verwandeln. Und in der Schweiz ist SRG-Chef Gilles Marchand wegen einer Halbierungsinitiative zur Haushaltsabgabe auf umgerechnet 205 Euro zurückgetreten (hierzulande ist sie mit 183,60 ohnehin schon deutlich geringer).

Nun hat Österreich zwar einerseits zwar keine solche Demissionskultur, aber andererseits offenbar eine deutlich kritischere Selbstsicht für die ROG-Listung als die Experten in der Schweiz und Deutschland. Denn viel besser wirkt ihre Situation nicht. Und die Lage in den USA (55.) und Japan (70.) erscheint auch kaum so schlecht, wie ihre Position hinter fragwürdigen Regimen andeutet. Die Reihung ist fragwürdig, doch die Abwertung ein Wink mit dem Zaunpfahl.

7. Die zweifelhafte Marktforschung

Unter mangelnder Plausibilität leiden aber auch ureigene Instrumente der Branche. Media-Analyse (MA), Teletest, Radiotest, Web-Analyse (ÖWA) sind die wahrscheinlich wichtigsten Medienmarktforschungen. Sie dienen vor allem dazu, um allfälligen Inserenten verlässliche Informationen über die Reichweiten der einzelnen Titel, Sender, Programme und Auftritte zu geben. Wie viele Menschen lesen, hören, sehen, nutzen was? Täglich, wöchentlich, monatlich? Die über riesige Umfragen und Panels erlangten Daten sind mitbestimmend für die Preise von Anzeigen und Spots. Doch das wandelnde Mediennutzungs- und wohl auch Antwortverhalten schafft immer wieder unplausible Daten. Das gilt auch für die auf 15.000 Interviews beruhende MA. Ihr Abgleich mit der Auflagenkontrolle (ÖAK) ergibt, dass bei Division der erfragten Leserzahl durch die verbreitete Zeitungsmenge ein Titel sieben Leser pro Exemplar haben müsste und ein anderer nur zwei. Beides ist nicht nachvollziehbar. In Deutschland hat ein Zeitungsexemplar im Durchschnitt drei Leser. Das wirkt plausibel.

Demokratiefbefund 2024

Umstritten sind aber auch manche Ergebnisse des Radiotests. Um sie einer nochmaligen Prüfung zu unterziehen, wurde seine Ausgabe für 2023 – mit deutlichen Verlusten vor allem für den ORF – erst soeben, mit drei Monaten Verspätung veröffentlicht. Die Veränderungen werden zum Teil auf eine Veränderung der Erhebungsmethode (mehr Online-Befragungsanteil) zurückgeführt. Neben der MA, die sich erstmals an einer Print und Online umfassenden Markenreichweite versucht, befindet sich auch der Teletest in einem solchen Reformprozess. Dabei geht es vor allem um die Integration von Streaming. Bisher entstehen Ungereimtheiten auch dadurch, dass die am Folgetag veröffentlichten Quoten nicht endgültig sind und sich zum Teil massiv von finalen Werten unterscheiden. Hauptgrund ist die zeitversetzte Nutzung. Darum gibt es erst acht Tage nach der Sendung jene Quoten, die für die Werbewirtschaft relevant sind – aber in der aktuellen Berichterstattung uninteressant.

Aus medienpolitischer Perspektive wirken diese Entwicklungen bedeutsam, weil die Daten aus der Marktforschung mitentscheidend für die Vergabe der öffentlichen Einschaltungen sind. Ihre argumentativ mitunter schwer nachvollziehbare Verteilung auf einzelne Titel und Programme und die massive Kritik daran waren Ursachen für die seit Jahresbeginn geltende Novelle des Medientransparenzgesetzes.

Epilog

Die Ballung der branchenspezifischen Aussendungen vor dem verlängerten Pfingstwochenende, dem Redaktionsschluss dieses Berichts (z.B. ORF-Redakteursausschuss und Stiftungsrat sowie Verband der Privatsender) samt den darin erhobenen Forderungen an die Medienpolitik (z.B. Reparatur ORF-Gesetz, Verdoppelung Förderung Privatrundfunk) ist ein untrügliches Indiz für eine Branche unter extremem Veränderungsdruck. Das zeigt sich auch durch die ständig wachsende Öffentlichkeitssuche ihrer gemeinsamen Instanzen (z.B. Presserat, Presseclub Concordia, Reporter ohne Grenzen). Die politischen Regulierungs- und Förderungsinstrumente vermögen mit diesem technologischen Reformtempo nicht annähernd Schritt zu halten. Ein Beispiel dafür ist die von der Medienbehörde Komm Austria erstmals vergebene Qualitätsjournalismusförderung von rund 18,5 Millionen Euro für Textmedien. Das größte Stück vom Kuchen erhält die „Krone“, das Boulevardblatt „Österreich/oe24“ erhält mehr als „Die Presse“, das Gratisblatt „heute“ mehr als jede Bundesländerzeitung (abgesehen von der „Kleinen“, die als einzige zwei Bundesländer als Kernmärkte hat). Die gesetzliche Definition von Qualität reicht also nicht aus, um Titel bei offensichtlichen kontinuierlichen Unterschreitungen dieses Anspruchs wenigstens von Subventionen auszuschließen.

Aus dem nur drei (von insgesamt 328) Seiten starken Medienkapitel des Anfang 2020 beschlossenen Regierungsprogramms „Aus Verantwortung für Österreich“ wurden vor allem zwei entscheidende Vorhaben „zur Stärkung der dualen Medienlandschaft“ nicht verwirklicht:

- Gemeinsamer ORF-Player zwischen ORF und Privaten mit öffentlich-rechtlich relevanten Inhalten und nach Etablierung der Plattform Einbeziehung weiterer öffentlicher Einrichtungen.
- ORF-Archiv öffentlich sowie digital zugänglich machen unter Klärung der rechtlichen Rahmenbedingungen und Erstellung einer Benutzerordnung nach dem Bundesarchivgesetz.

Das neue ORF-Gesetz empfinden aber die Interessensverbände der Zeitungen und Privatsender als weitere Verschärfung einer zuvor schon beklagten, ordnungspolitisch verursachten Wettbewerbsverzerrung zu Ungunsten ihrer Mitglieder. Die Entscheidung der europäischen Behörde darüber abzuwarten, vergrößert aber den Rückstand der nationalen Medienbranche bei ihrem Kampf um Eigenständigkeit im zunehmend globalisierten Nachrichtengeschäft. Die Integration und Förderung eines auch gegen internationale Technologie-Plattformen konkurrenzfähigen österreichischen Mediensystems – öffentlich-rechtlich, privat-kommerziell und gemeinnützig – wird eine vordringliche Aufgabe der nächsten Bundesregierung. Die Reduzierung des ORF auf einen „Grundfunk“ würde jedoch das Gegenteil bewirken. Die heimische Medienlandschaft benötigt einen tabulos zeitgemäß veränderten öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Seine pure Verkleinerung würde die Widerstandsfähigkeit der gesamten Branche gegen die drohende Kolonialisierung der demokratiepolitisch existentiell wichtigen Informationsversorgung verringern. Dieser nationale Schulterchluss kontra externe Bedrohung benötigt aber neben klaren und harten Qualitätskriterien auch interne Vielfalt – also betriebswirtschaftlich zu bewältigende Rahmenbedingungen für die privaten Mitbewerber.

Medienpolitik und ORF

Walter Marschitz

In den letzten Jahren hat der ORF vor den Höchstgerichten drei entscheidende Urteile erhalten, die letztlich alle zu seinen Gunsten entschieden wurden.

In einem Verfahren, das der ORF selbst angestrebt hatte, wurde vom Verfassungsgerichtshof die Schließung der sogenannten „Streaminglücke“ vorgeschrieben.

In einem zweiten – europäischen – Urteil wurde die Frage der Rechtmäßigkeit der Einhebung von Mehrwertsteuer auf die Rundfunkgebühr und die damit verbundene Vorsteuerabzugsberechtigung im Sinne des ORF bejaht.

Und schließlich wurde vom Verfassungsgerichtshof auch –entgegen der Intentionen des Antragstellers und der Erwartungslage vieler Kritiker– die Rechtmäßigkeit der Zusammensetzung der ORF-Gremien im Wesentlichen bestätigt und insbesondere das Prinzip, dass die Politik hier eine maßgebliche Rolle hat, als verfassungskonform angesehen.

Vordergründig könnte man der Meinung sein, dass der ORF aus diesen rechtlichen Auseinandersetzungen als Gewinner hervorgegangen ist und bei einer Stichtagsbetrachtung würde das wohl auch stimmen. Allerdings muss wohl allen Beteiligten klar, dass dies nur eine Momentaufnahme darstellt. Insbesondere die Tatsache, dass das ORF Gesetz mit einfacher Mehrheit zu ändern ist, kann bei geänderten politischen Konstellationen sehr rasch dazu führen, dass die Spielregeln wieder neu gefasst werden.

Der ORF und alle an seinem Fortbestehen Interessierten wären daher schlecht beraten, sich auf diesen juristischen Erfolgen auszuruhen und zu glauben, dass der Bestand des ORF in seiner heutigen Form damit auf Dauer gesichert ist.

Im Gegenteil: die Diskussion um den ORF wird weitergehen, abhängig von der politischen Situation und dem Druck, den seine Konkurrenten ausgesetzt sind. Die Schweiz ist mit der „Halbierungsinitiative“ der dort ebenfalls eingehobenen Haushaltsabgabe ein Beispiel dafür, wie rasch eine „sichere“ Finanzierungslösung in vergleichsweise kurzer Zeit prekär werden kann.

Die Zukunft des ORF hängt vor allem von seiner Legitimationsbasis in der Bevölkerung ab. Die Politik kann ihn nur grundlegend verändern bzw. redimensionieren, wenn er keine breite Verankerung hat. Sein Standing in der Bevölkerung hängt wiederum in erster Linie davon ab, was der ORF seinem Publikum anbietet und dass sich möglichst viele Teile in seinen Angeboten aber auch im dargebotenen Meinungsspektrum wiederfinden.

Das Management rund um Generaldirektor Roland Weißmann hat das erkannt („ORF für alle“), die medienpolitische Diskussion konzentriert sich aber in erster Linie auf Nebengeleise, wie der Zusammensetzung der ORF-Gremien oder die Frage der sogenannten „Freundeskreise“.

Keine ersthafte Zukunftsdebatte

Wie in Österreich üblich, wurde auch diese von der Gerichtsbarkeit angestoßene Reformnotwendigkeit nicht für eine grundlegende Debatte genutzt. Die Frage, welche Rolle ein öffentlich-rechtlicher Rundfunk angesichts fundamental geänderter Rahmenbedingungen in Zukunft spielen sollte, wird bestenfalls am Rande gestreift.

Auch die Kritiker in den eigenen Reihen und in den anderen Medien hatten im wesentlichen nur die eigenen Interessen im Sinn. Den Redakteuren ging und geht es um eine Stärkung ihrer eigenen Rolle und die Ausweitung ihrer Spielräume. Die meisten anderen Medien, die allesamt mit den Folgen eines dramatischen Veränderungsprozesses konfrontiert sind, der sie in ihrer eigenen Existenz bedroht, unterliegen dem vordergründigen Irrglauben, dass nur eine Schwächung des ORF ein Ausweg aus ihren Dilemmata sein könnte.

Auch die Politik hat letztlich an einer substanziellen Änderung des status quo kein wirkliches Interesse. Einige Punkte, wie die Beschickung der Gremien wurden zwar von den jetzigen Oppositionsparteien kritisiert, als die Mehrheitsverhältnisse zu ihren Gunsten lagen, hat man sich aber dieser heute als „Schieflage“ kritisierten Möglichkeiten selbst bedient. Etwa die SPÖ, als sie das für Medien zuständige Regierungsmitglied gestellt hat und trotz aufrechter Koalition mit der ÖVP alle Mitglieder des Publikumsrat mit SPÖ-Parteigängern besetzt hat. Und auch die FPÖ hat, als sie Regierungsverantwortung getragen hat, sich –wie sogenannte „Sideletter“ belegen–mit Personalwünschen eingebracht, ebenso wie das später die Grünen getan haben.

Das Internet hat die Medienlandschaft fundamental verändert

Als der ORF 1955 gegründet wurde, war ein staatlich organisierter Rundfunk zumindest in Österreich alternativlos. Die Attraktivität dieser Medien war lange Zeit sehr hoch, noch 1995 lag die Reichweite der beiden Fernsehprogramme über 60 Prozent. Damals konnte der ORF mit Recht behaupten, dass er die faktenbasierte Grundlage für den öffentlichen Diskurs erfüllt hat.

Mittlerweile hat es gleich mehrere entscheidende Entwicklungen gegeben, die diese Rolle relativieren.

Zunächst das Aufkommen von privaten elektronischen Medien die das Monopol des ORF in seinen Kernbereichen Radio und Fernsehen gebrochen haben. Seit Mitte der Neunzigerjahre macht es das Internet mit vergleichsweise geringen Mitteln möglich, Inhalte weltweit zu verbreiten, ohne auf teure Sendeanlagen oder ähnliche technische Infrastruktur angewiesen zu sein.

Das Internet ist auch die Schlüsseltechnologie für drei Entwicklungen, die die Medienlandschaft – und auch die Demokratie– in jüngster Zeit entscheidend verändert haben:

1. Die Entwicklung internationaler Streaming- Plattformen, die den klassischen elektronischen Medienplattformen im Bereich der Unterhaltung, der Dokumentationen und der Sportübertragungen zunächst nur Konkurrenz geboten haben, mittlerweile diese Felder aber eindeutig dominieren.
2. Die sozialen Medien, die den öffentlichen Diskurs zunehmend defragmentieren. Menschen sind heute nicht mehr darauf angewiesen, sich im Rahmen allgemeiner Berichterstattung mit anderen Meinungen oder Sichtweisen auf bestimmte Dinge „herumschlagen“ müssen, sie können sich in ihrer eigenen „Blase“ Selbstbestätigung abholen, ihre eigene Wirklichkeit

konstruieren und sich der Auseinandersetzung mit unbequemen Fakten oder gegensätzlichen Meinungen entziehen. Diese „Blasenbildung“ beeinflusst leider auch in negativer Weise die klassische mediale Berichterstattung, wie jeder, der beide Welten einigermaßen verfolgt, unschwer feststellen kann. Wobei es den Medien –und leider auch dem ORF– nicht wirklich gelingt, eine Brückenfunktion zwischen den unterschiedlichen „Blasen“ zu bilden, sondern sie eher selbst Gefahr laufen, in den Sog bestimmter „Blasen“ hineingezogen zu werden.

3. Schließlich haben die Möglichkeiten des Internets auch dazu geführt, dass politische und kommerzielle Akteure wie auch andere Interessensgruppen erkannt haben, dass sie auf die intermediäre Rolle der Medien immer weniger angewiesen sind, da sie ihre Botschaften über eigene Kanäle direkt und ungefiltert vermitteln können.

Das Internet, das eigentlich eine Riesenchance wäre, die Qualität der Demokratie zu verbessern (und das in einigen Bereichen wie Transparenz, Zugänglichkeit zu Informationen etc. auch tatsächlich tut), ist mittlerweile zu einer ihrer größten Bedrohungen geworden und verändert auch die Medienwelt nachhaltig.

Für den ORF heißt das, dass die Rolle, die ihm im Gründungsauftrag aber auch im geltenden gesetzlichen Auftrag –der in seinen wesentlichen Teilen mittlerweile auch bereits 25 Jahre alt ist– zugeschrieben wird, auf Basis einer ganz anderen Wirklichkeit definiert wurde und daher eigentlich dringend einer Neuverhandlung bedürfte. Grundsätzlich sollte eine solche Neuverhandlung meines Erachtens von einem möglichst breiten gesellschaftlichen und politischen Konsens getragen sein.

Braucht es überhaupt noch einen ORF?

Im Lichte der vorher angesprochenen Diversifizierung der Medienwelt stellt sich natürlich die Frage, ob es einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk heute überhaupt noch braucht.

Bei Mainstream-Programmen wie bei Filmen oder Serien, die auch werbetechnisch gut zu vermarkten sind, haben insbesondere Streaminganbieter den öffentlich-rechtlichen Medienanstalten bereits den Rang abgelaufen.

Anders sieht es bei sogenannten Nischenprogrammen aus, also Angeboten, die nur für einen Teil des Publikums interessant sind und daher nicht die großen Reichweiten erreichen, die aber im Sinn einer möglichst umfassenden Abdeckung der in der Bevölkerung vertretenen Interessen oder der Abbildung der kulturellen, regionalen oder religiösen Vielfalt sinnvoll sind.

Auch im Bereich der Informationssendungen kann man mittlerweile nicht mehr behaupten, dass es ohne öffentlich-rechtlichen Medienanstalten kein Angebot geben würde. In den letzten Jahren hat es in Österreich durch den Einstieg von Printmedienhäusern in den TV-Bereich oder die Österreich-Fenster der deutschen Privatsender sogar eine deutliche Ausweitung des Angebots gegeben. Grundsätzlich halte ich in einem demokratischen System eine Pluralität durch unterschiedliche Akteure für angemessener als –wenn auch stark regulierte– Informationsmonopole.

Die Praxis in Österreich und anderen Ländern mit starken öffentlich-rechtlichen Medien zeigt, wie schwer es ist, Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Berücksichtigung der Meinungsvielfalt und die Ausgewogenheit der Programme –allesamt Kernaufgaben aus dem Bundesverfassungsgesetz vom 10. Juli 1974 über die Sicherung der Unabhängigkeit des

Rundfunks– wirklich in einem Medium sicherzustellen.

Im Kern liegen der Mehrwert und die Unverzichtbarkeit des ORF meines Erachtens in erster Linie in seinem Österreich-Bezug. Aufgrund der Kleinheit des Landes und seiner gleichzeitigen Einbindung in den großen deutschen Sprachraum, würde ohne ORF das „Österreichische“ (wobei man natürlich diskutieren kann, was darunter im Detail zu verstehen ist) in den linearen elektronischen Medien stark unterrepräsentiert sein. Es gäbe im österreichischen Fernsehen wohl meist nur eine deutsche und keine österreichische Sicht auf die Welt. In diesem Sinne ist der ORF jedenfalls für die Identität und kulturelle Eigenständigkeit des Landes entscheidend und damit trotz aller Schwächen unverzichtbar –zumindest so lange lineare Medienangebote noch eine bedeutende Rolle spielen.

Macht der ORF zu viel?

Wenn die grundsätzliche Existenzberechtigung bejaht ist, stellt sich die Frage, welche Aufgaben der ORF tatsächlich erfüllen soll. Liest man sich den öffentlich-rechtlichen Kernauftrag des ORF durch, wie er in § 4 des ORF-Gesetzes verankert ist, so wird man den Eindruck eines großen Wunschkonzerts der in Österreich vertretenen Interessensgruppen nicht los.

Der ORF ist nach diesem Auftrag Medium und Erziehungsanstalt in einem –eine Art „eierlegende Wollmichsau“ für gesellschaftliche und demokratiepolitische Anliegen.

Das hat in gewisser Weise eine Berechtigung, da es nach der Schule kaum Institutionen gibt, die eine erzieherische Rolle wahrnehmen können, trotzdem stellt sich die Frage, ob dieser Anspruch heute noch zeitgemäß sein kann. Letztlich eröffnen sich zwischen dem Anspruch möglichst objektiv zu berichten und der Förderung bestimmter Anliegen durchaus Spannungsfelder.

Die Entwicklung einer fragmentierten Medien-, Diskurs-, Wahrnehmungs- und Faktenwelt gäbe dem ORF vielleicht eine neue Aufgabe als gesellschaftlicher Intermediär und als Plattform zwischen diesen Welten. Ich würde den ORF auch lieber als österreichische Medienplattform denn als Konkurrenzunternehmen zu den privaten Medienhäusern sehen.

Wer soll den ORF finanzieren?

Auch bei der Finanzierungsfrage wurde –zugegebenermaßen auch bedingt durch einen gewissen Zeitdruck– bei der jüngsten Debatte kaum in die Tiefe gegangen. Ohne die präzise Klärung der Rolle und der Aufgaben des ORF ist die Frage der Finanzierung eigentlich nicht seriös zu beantworten. Wie viele Mittel braucht der ORF für seine Angebote? Soll sich der ORF am Werbemarkt bewegen? Wer sollte aus welchem Grund in welcher Form zur Finanzierung beitragen? Alle diese Fragen wurden zuletzt vom status quo ausgehend beantwortet und doch im Kern offengelassen.

Die von den Regierungsparteien gewählte Finanzierungslösung mit einer Haushaltsabgabe ermöglicht dem ORF vorerst ein Weiterarbeiten mit Anstrengungen aber ohne extreme Schmerzen, was im Lauf der Debatte keineswegs immer gesichert erschien.

Denkbar wäre auch eine Lösung gewesen, bei der der Zugang zu den ORF-Angeboten über das Internet durch eine Zugangsbeschränkung, wie sie mit der ORF-Card schon für das digitale Fernsehen besteht, verwirklicht worden wäre. Es gibt offenbar eine Reihe von Gründen, warum dies

insbesondere kurzfristig nicht so leicht umsetzbar ist, letztlich wäre es langfristig wohl eine Lösung mit der höchsten Chance auf nachhaltige Akzeptanz. Ergänzend dazu hielte ich auch eine Teilfinanzierung aus Budgetmitteln für durchaus angebracht, insbesondere im Bezug auf die Erfüllung von Aufgaben, die unter ökonomischen Gesichtspunkten nicht kostendeckend zu erbringen sind. Die Problematik einer derartigen Lösung im Hinblick auf einen erhöhten politischen Druck auf den ORF sehe ich nicht, weil die Förderungen aus Budgetmitteln in erster Linie nicht dem ORF, sondern z.B. dem Sport, der Kultur, den Volksgruppen, behinderten Menschen (Barrierefreiheit), dem Gesundheitsbereich oder der Politik selbst (z.B. für die Übertragung von Parlamentssitzungen) zugutekommen würden.

Ein Spannungsfeld bei der Finanzierung stellt auch die bestehende Abhängigkeit von Werbeeinnahmen dar. Obwohl deren Bedeutung in den letzten Jahren kontinuierlich abgenommen hat, sind sie derzeit für den ORF unverzichtbar. Ein werbefreier ORF, wie er manchmal gefordert wird, wäre daher ein Problem für dessen eigene Finanzierung aber auch für Unternehmen, die auf Werbung angewiesen sind. Grundsätzlich hielte ich es aber für richtig, Druck vom ORF von bei den Werbeeinnahmen zu nehmen, ohne Werbung im ORF zu verbieten. Eine überzeugende Lösung für dieses Spannungsfeld zeichnet sich aber nicht ab.

Ein „unpolitischer“ ORF?

Weniger als die Frage, welche Rolle der ORF hat, welche Aufgaben er übernehmen sollte oder wie er die verfassungsrechtlichen Gebote bestmöglich erfüllen kann, wird in der medienpolitischen Debatte der Fokus auf die Aufsichtsgremien und deren angeblichen parteipolitisch motivierten Durchgriff auf die Berichterstattung gelegt.

Ich bin seit zehn Jahren Mitglied der Aufsichtsgremien des ORF, davon sechs Jahre als Vorsitzender des ORF Publikumsrats. Bei vielen Berichten und Wortmeldungen über den ORF habe ich mich gefragt, ob wir wirklich von der gleichen Institution reden, so stark unterscheiden sich meine Wahrnehmungen von manchen Darstellungen.

Ob „alles Private auch politisch“ ist, darüber kann man meines Erachtens streiten, was jedenfalls aber stimmt, ist das alles Öffentliche auch politisch ist, daher natürlich auch ein öffentlich-rechtlicher Rundfunk.

Die Forderung nach einem entpolitisierten ORF halte ich daher für unerfüllbar, solange er eine öffentlich-rechtliche Institution ist. Wer den ORF entpolitisieren will, müsste ihn konsequenterweise privatisieren –das kann man wollen, ich will das nicht. Und die meisten, die eine Entpolitisierung fordern, wollen diesen Schritt –meiner Beobachtung nach– auch nicht gehen.

Die Vorstellung, es könnte im öffentlichen Raum ein „unpolitisches“ Gremium geben, ist mE ebenso naiv wie die Vorstellung es gäbe eine unpolitische Zivilgesellschaft. Ganz im Gegenteil: die Stärke der Zivilgesellschaft liegt auch in ihrem politischen Anspruch.

Man kann meines Erachtens nur darüber diskutieren, wer die Allgemeinheit in dieser Institution repräsentiert, ob man direkt oder indirekt auf demokratisch legitimierte Vertreter oder Organe rückverweist oder ob man sich beispielsweise pseudodemokratischer Modelle wie Bürgerräten bedient. Dass ein Gremium, das durch Losentscheid (auch das wurde schon ernsthaft vorgeschlagen) zufällig zusammengesetzt wird, eine höhere Expertise und höhere Legitimität

mitbringt als der Status Quo, scheint mir doch zumindest eine gewagte Hoffnung.

Meine Meinung und auch die Aussage des Verfassungsgerichtshofs in seinem jüngsten Erkenntnis ist dabei ganz klar: die Vertretung der Allgemeinheit kann nur durch demokratisch legitimierte Vertreter geschehen, die letztlich auch im Rahmen des politischen Systems zur Verantwortung gezogen werden können. Das bedeutet nicht, dass diese selbst den Gremien angehören sollen, im Gegenteil.

Eine mögliche Alternative wäre die Direktwahl der Aufsichtsorgane die –wie die Vergangenheit gezeigt hat– auch ihre Schwächen hat, weil in erster Linie –meist sogar mit Hilfe des ORF– prominente Personen gewählt würden. Zudem rechtfertigt meines Erachtens die reale Bedeutung dieser Gremien den Aufwand einer bundesweiten Wahl nicht.

Der Einfluss der Gremien auf die redaktionelle Arbeit wird mE völlig überschätzt. Das heißt nicht, dass es nicht den Versuch politischer Einflussnahme (von Parteien oder Interessensvertretungen) auf die Berichterstattung gäbe. Diese finden aber meist direkt –z.B. über Pressesprecher– statt. Die Parteien sind nicht auf Gremienmitglieder angewiesen, sondern haben ihre eigenen Kanäle.

Ich möchte nicht missverstanden werden. Es gibt im ORF neben vielen anderen Punkten auch Verbesserungspotentiale bei den Gremien. Mir fiel dazu gleich eine ganze Liste ein. Den Reformbedarf an diesem einem Punkt festzumachen, ist aber sicherlich zu kurz gegriffen.

Unabhängigkeit dient der Objektivität

Viel wichtiger als die Frage der Zusammensetzung der Gremien halte ich die Objektivität und Überparteilichkeit bei der Berichterstattung, weil diese meines Erachtens eine wesentliche Voraussetzung für die Akzeptanz des ORF über die einzelnen vorher angesprochenen „Blasen“ hinweg ist.

In der öffentlichen Diskussion wird der Fokus meist ausschließlich auf die Unabhängigkeit, weniger auf Objektivität und Unparteilichkeit gerichtet. Ein öffentlich-rechtliches Medium hat per se eine höhere Verpflichtung hinsichtlich der Qualität der Berichterstattung. Beim ORF ist diese im BVG-Rundfunk ausdrücklich festgelegt. Die Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Berücksichtigung der Meinungsvielfalt, die Ausgewogenheit der Programme sowie die Unabhängigkeit der Personen und Organe, sicherzustellen, sind ein ausdrücklicher verfassungsrechtlicher Auftrag. Die Unabhängigkeit ist in diesem Sinn nicht Selbstzweck, sondern Mittel zum Ziel und dient der Erfüllung der Anforderungen an den ORF.

Unabhängigkeit von politischen oder wirtschaftlichen Interessen ist für eine möglichst objektive Berichterstattung wichtige Voraussetzung, völlig unabhängig können Journalisten aber auch im ORF nicht agieren. Sie sind dem gesetzlichen Auftrag, ihrem Arbeitgeber und letztlich auch den Nutzern verpflichtet.

Obwohl das ORF-Gesetz mit seinen ausufernden Kernaufträgen dazu einlädt, sollten sich Journalisten auch nicht von den Verlockungen des Aktivismus verführen lassen, auch wenn man dabei einer „guten Sache“ dient. Die unvoreingenommene Annäherung an Themen gehört mE ebenso zu einem guten Standard im Journalismus wie in der Wissenschaft.

Da jede Redakteurin bzw. jeder Redakteur ein hohes Interesse an der von ihr bzw. ihm behandelten Materie hat, ist es auch naheliegend und natürlich, dass er oder sie auch eine eigene Meinung zu

Demokratiefbefund 2024

einzelnen Themen hat, die die Berichterstattung zumindest unbewusst beeinflussen wird. Umso wichtiger ist die Pluralität in den Redaktionen des ORF.

Bei der jüngsten AK-Wahl im ORF 2024 haben linke und grüne Gruppierungen insgesamt etwa 85% der Stimmen erhalten, das sind um 11 Prozentpunkte mehr als im Wien-Schnitt. Knapp über 10% wählten FCG (ÖVP), FA (FPÖ) oder LiA (NEOS). Kommunistische Listen erhielten im ORF fast exakt so viele Stimmen wie die FCG. Auch wenn das Ergebnis einer Arbeiterkammerwahl nicht 1:1 auf die allgemeine politische Einstellung umlegbar ist und nur ein Teil der ORF-Mitarbeiter redaktionell tätig ist, ist das schon ein Indiz für ein Pluralitätsdefizit. Da nicht die Gremienmitglieder, sondern Redakteure Programm machen, sollte der Frage der Binnenpluralität mindestens ebenso viel Aufmerksamkeit geschenkt werden, wie der Zusammensetzung der Gremien.

Wenige Monate vor dem regulären Termin einer Nationalratswahl ist eine umfassende ORF-Reform unrealistisch. Sie sollte aber nicht nur jenen ein Anliegen sein, die den ORF schwächen wollen, sondern auch jenen, die eine derartige Institution auch in Zukunft für wichtig erachten.

II. Demokratiereform, Mehrheitswahlrecht und die Geschichte der Initiative

Demokratiereform in Österreich – eine unendliche Geschichte und nie endende Aufgabe

Herwig Hösele

Seit jeher wird über die bestmögliche Ausgestaltung der res publica, des Gemeinwesens, diskutiert und um Reformen gerungen. Das war in der Antike in Athen und Rom genauso wie heute in allen Kontinenten. So ist es auch in Österreich seit Ausrufung der Republik im November 1918. Demokratie-, Verfassungs- und Staatsreform sind einerseits eine unendliche Geschichte, andererseits eine durch immer wieder neu auftretende Problemstellungen nie endende Aufgabe. In der Folge sollen einige wichtige Themen der bzw. Anläufe zur Demokratiereform in Österreich ab re publica condita skizziert werden

Daher seien einige wichtige Themen bzw. Anläufe zur Demokratiereform in Österreich skizziert, wobei schon beim Ausgangspunkt, der im Oktober 1920 beschlossenen Bundesverfassung, die Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten grundgelegt sind.

Die fundamentalen Auffassungsunterschiede der Parteien wurden im „Bericht des Verfassungsausschusses über den Entwurf eines Gesetzes, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundesverfassungsgesetz)“, von 1920 besonders deutlich, in welchem auf die Entstehungsgeschichte der Bundesländer und der Republik eingegangen wird: „Hemmender jedoch als die genannten äußeren Schwierigkeiten wirken die tiefgehenden Meinungsverschiedenheiten über den Grundcharakter und die Einzelheiten der Verfassung, die zwischen den Parteien der Nationalversammlung zutage traten, noch mehr aber die Interessengegensätze zwischen dem Gesamtstaat und seinen sich immer mehr als selbständige Staaten fühlenden Gliedern, den Ländern. Diese Gegensätze zeigten sich übrigens schon vom Zeitpunkt des Entstehens unseres Staatswesens an.“ Das Protokoll über die Wortmeldungen der 100. Sitzung der konstituierenden Nationalversammlung der Republik Österreich vom 29. September 1920, bei der die neue Bundesverfassung diskutiert und beschlossen wurde, untermauert die großen inhaltliche Gegensätze der Parteien. So hieß es bereits in der Berichterstattung durch den christlich-sozialen Abgeordneten und späteren Bundeskanzler Ignaz Seipel unter anderem: „Der Verfassungsausschuss selbst, und zwar die Mitglieder aller Parteien, waren sich wohl dessen bewusst, dass unserem Verfassungsentwurf Mängel von nicht geringer Wichtigkeit anhaften, Mängel, die über den Charakter bloßer Schönheitsfehler hinausgehen.“ Es ging also eigentlich stets darum, dass die Christlich-

Demokratiefbefund 2024

Sozialen einen echt föderalen Staat und die Sozialdemokraten einen ziemlich zentralistischen Staat und eigentlich keinen tatsächlichen „Bundespräsidenten“ wollten.

Der sozialdemokratische Hauptredner Robert Danneberg machte in seiner langen Rede am 29. September 1920 deutlich, warum der Bundesstaat seit seinem Inkrafttreten in der Bundesverfassung 1920 stets in dieser prekären Situation war: „damit ist keineswegs ausgesprochen – und das möchte ich auch am Ende der Beratungen ausdrücklich wieder sagen –, dass wir an und für sich den Bundesstaat als die geeignetste Staatsform für dieses Land Deutschösterreich erachten.“ Und wenn wir auch den Bundesrat überhaupt für eine überflüssige Einrichtung halten: Da er nicht zu vermeiden war, ist er hier in seiner Kompetenz doch auf ein Minimum beschränkt.

Die Sozialdemokratie wollte 1920 auch keinen Bundespräsidenten. Seine Aufgabe hätte ihrer Meinung nach der Nationalratspräsident wahrnehmen sollen. Die Sozialdemokraten hielten sich – wie ihr Hauptredner in der damaligen Verfassungsdebatte Robert Danneberg betonte – zugute, „Cäsaristische Experimente“ mittels einer Volkswahl verhindert zu haben. Danneberg weiter: „Wir haben ihn für überflüssig gehalten. [...] Allzu viel wird er nicht zu tun haben, und ein allzu interessantes Amt wird es [...] auch nicht sein. Vielleicht wird sich jemand finden, der dieses Amt, das die Verfassung da schafft, auch wirklich übernehmen wollen.“

Ironischerweise waren die ersten vier vom Volk gewählten Präsidenten – Theodor Körner (1951–1957), Adolf Schärf (1957–1965), Franz Jonas (1965–1974) und Rudolf Kirchschläger (1974–1986) und später auch Heinz Fischer (2004–2016) – sozialdemokratische Kandidaten.

1929: Mehr Macht für den Bundespräsidenten und die nie umgesetzte Reform des Bundesrates

Jedenfalls gab es seit 1920 ständig Bemühungen um eine grundlegende Staatsreform, die in der Ersten Republik – in der die 1920 beschlossene Verfassung bis 1934 das Fundament bildete – zu einer vor allem die Position der Bundesländer in der Verwaltung stärkenden „kleinen Novellierung“ 1925 und insbesondere zur großen B-VG-Novelle 1929 führte. Diese hatte zum einen im Wesentlichen die Volkswahl und Aufwertung der Befugnisse des Bundespräsidenten zum Inhalt, die allerdings erst in der 1945 wiederbegründeten Zweiten Republik, nämlich 1951, erstmals zum Tragen kam. (Die 1929 eingeführten zusätzlichen Befugnisse des Bundespräsidenten, speziell die Ernennung des Bundeskanzlers und Bestellung der Bundesregierung, wurden ganz besonders im Jahr 2019 allgemein gelobt, als Alexander Van der Bellen nach dem erfolgreichen Misstrauensvotum gegen Sebastian Kurz Brigitte Bierlein und die „Expertenregierung“ ernannte. Die frühere Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs Bierlein bezeichnete diese 1929 geschaffenen Befugnisse für den Bundespräsidenten in einem Vortrag im März 2023 als wichtigen Schritt gegen einen „Parlamentsabsolutismus“. Diese Rechte sind allerdings nicht unumstritten, Andreas Khol schlug in der Zeit des in diesem Text noch zu behandelnden Österreich-Konvents 2003/2004 vor, die Wahl des Bundeskanzlers und der Regierungsmitglieder wieder in den Nationalrat zu verlagern, auch der Grazer Politikwissenschaftler und Verfassungsrechtler Klaus Poier stellte das im „Demokratiefbefund 2019 der Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform“ zur Diskussion.

Zum anderen – und das ist wenig bewusst – sollte 1929 der Bundesrat zu einem Länder- und Ständerat umgebaut werden, in dem unter anderem die Landeshauptleute und die Landesfinanzreferenten Sitz und Stimme gehabt hätten. Diese Bestimmungen der B-VG-Novelle 1929 wurden nie umgesetzt – auch nach 1945 nicht, als mit dem Zusammentritt des aus den ersten freien Wahlen nach dem Weltkrieg hervorgegangenen Nationalrats am 19. Dezember 1945 das B-VG in der Fassung der Novelle 1929 wieder in Kraft trat –, aber mit der Einschränkung, dass der Bundesrat wieder so zusammengesetzt sein sollte wie 1920 beschlossen. Insgesamt wurden auch in der Zweiten Republik vielerlei Reformanläufe unternommen, die allerdings nichts Substantielles an der seit 1918 fragilen bundesstaatlichen Situation änderten. Das Lippenbekenntnis zur Verfassungsreform, zur Bundesstaatsreform und zur Stärkung des Föderalismus gehörte zum guten Ton und fungierte quasi als Stehsatz jeder Regierungserklärung und jedes Arbeitsübereinkommens einer neuen Bundesregierung.

Tatsächlich regte sich nach Abschluss des Staatsvertrages 1955 – das gemeinsame Streben um die volle Freiheit Österreichs konnte als Legitimation der Zusammenarbeit der beiden damaligen Großparteien ÖVP und SPÖ gelten –, spätestens in den beginnenden 1960er Jahren vor allem in den Medien, aber auch in politischen und wissenschaftlichen Kreisen verstärkte Kritik an der „ehernen großen Koalition“ (GroKo) von ÖVP und SPÖ, die 20 Jahre hindurch bis 1966 quasi unabhängig vom Wahlausgang in Permanenz regierte – und vor allem an ihren Auswüchsen wie zunehmende Reformunfähigkeit und Erstarrung in der Regierung sowie vor allem dem Proporz und der Ämterpatronage in allen Lebensbereichen.

1964: Rundfunkvolksbegehren – ein erfolgreicher Protest gegen den Proporz – Startschuss für breitere Demokratiereform-Debatte

Die direkte Demokratie setzte 1964 ein starkes Lebenszeichen. Die unabhängigen österreichischen Tageszeitungen, angeführt von Kurier-Chefredakteur Hugo Portisch und Kleine-Zeitung-Chefredakteur Fritz Csoklich, starteten das „Rundfunkvolksbegehren“, das eine eindrucksvolle Manifestation gegen den Proporzstaat wurde – es war das erste Volksbegehren in der Geschichte der Republik, obwohl bereits in der Verfassung 1920 als Möglichkeit vorgesehen. 832.353 Österreicherinnen und Österreicher, also mehr als 17,2% der Wahlberechtigten unterzeichneten dieses Volksbegehren.

1966 könnte man als ein Schlüsseljahr der wahlrechts- und demokratiepolitischen Diskussion in Österreich bezeichnen. 1966 endete durch das damals noch in bescheidenem Maße mehrheitsfördernde Nationalratswahlrecht in Österreich die erste Phase der „GroKo“, als die ÖVP mit Bundeskanzler Josef Klaus mit 48,3% der Stimmen über 5% der Mandate erhielt und eine Alleinregierung bildete. Das gegen die Methoden der GroKo gerichtete Rundfunkvolksbegehren wurde umgesetzt und der notorisch unabhängige Gerd Bacher legendärer erster Generalintendant.

In den 1960er Jahren traten „Reformer“ sowohl in der ÖVP als auch in der SPÖ für Wahlrechtsänderungen ein (Hermann Withalm, Christian Broda, Leopold Gratz, Heinrich Neisser, Erhard Busek et al). Die verstärkte Demokratiereform-Diskussion bekam wohl auch

Demokratiefbefund 2024

Rückenwind durch die gesellschaftspolitische Aufbruchstimmung im Zuge der „68er“-Bewegung.

Realpolitisch fuhr der Zug freilich in eine andere Richtung. Bruno Kreisky, der der SPÖ als Spitzenkandidat bei den Nationalratswahlen 1970 erstmals seit 1945 die relative Mandatsmehrheit brachte, bildete eine Minderheitsregierung mit parlamentarischer Duldung bzw Stützung durch die FPÖ. Dafür zahlte er einen besonderen demokratiepolitischen Preis: eine Wahlrechtsreform, die die bis dahin gegebenen leicht mehrheitsfördernden Elemente nahezu ausmerzte und Kleinparteien – damals allein der FPÖ, die von 1959 bis 1986 neben ÖVP und SPÖ als einzige Partei im Nationalrat war – die parlamentarische Existenz sicherte.

Dieses Wahlrecht ermöglicht Alternativen zur GroKo meist nur in Ausnahmefällen – etwa, wenn es absolute Stimmenmehrheiten gibt, wie 1971, 1975 und 1979 für die SPÖ mit Bruno Kreisky, oder das Parlament nur aus drei Parteien besteht, wodurch eine „Kleine Koalition“ wie 1983 bis 1986 von SPÖ und FPÖ möglich wurde. Theoretisch war auch im seit 1986 mit dem Einzug der Grünen bestehenden Vier-Parteien-Parlament eine „Kleine Koalition“ möglich – aber die Ausgrenzung der 1986 von Jörg Haider übernommenen FPÖ als „außerhalb des Verfassungsbogens stehend“ und damit als koalitionsunfähig machte diese arithmetisch gegebene Option zunichte. In einem Fünf-Parteien-Parlament war bis 2019 auch eine andere Zwei-Parteienkoalition abseits der GroKo nahezu unmöglich.

So endete mit Kreiskys Wahlrechtsreform am Beginn der 1970er Jahre die erste Phase der Diskussionen um ein mehrheitsförderndes Wahlrecht in Österreich. Angesichts der Schwäche der SPÖ/FPÖ-Koalition 1983–1986 war es ein steirischer Landeshauptmann, der eine Reformdiskussion anstieß – Josef Krainer II. Er propagierte unter der Chiffre „Schweizer Modell“ eine „Regierung der besten Köpfe aus allen Lagern“ nach dem Konkordanzprinzip, die Stärkung des Föderalismus, der direkten Demokratie und der Stellung des Bundespräsidenten. Es wurden Studienreisen in die Schweiz unternommen und Symposien veranstaltet – an den Diskussionen beteiligten sich unter anderem Norbert Leser, Wolfgang Mantl und Bernd Schilcher, der damals – noch lange vor Jörg Haider – den Begriff der „dritten Republik“ verwendete. In der Steiermark wurde ein weitgehendes Volksrechtengesetz beschlossen, das so wie der 1982 geschaffene Landesrechnungshof Österreichs für andere Bundesländer positive Signalwirkung hatte.

Ende der 1980er / Anfang der 1990er Jahre gab es in Österreich vorerst nur zaghafte Versuche, zu einer größeren Personalisierung des Wahlrechts zu kommen. Herausgekommen ist unter dem Druck der Parteiapparate, die ihre Macht über die Abgeordneten nicht aufgeben wollen, nur ein halbherziges Vorzugsstimmensystem und die Schaffung von 43 Regionalwahlkreisen – allerdings mit völlig unterschiedlichen Größen, sodass dieser „Personalisierungsversuch“ als verunglückt abzuhaken ist.

1993–1999: Intensivierte Wahlrechtsdiskussion

1993/1994 wurde mit wachsendem Unbehagen an der GroKo die Wahlrechtsdiskussion wieder virulenter. Trotz der wachsenden GroKo-Verdrossenheit blieben die Rufe nach dem Mehrheitswahlrecht eher vereinzelt – weil FPÖ und Grüne und für einige Zeit auch das LIF der

Heide Schmidt als wichtige parlamentarische Kräfte angesehen wurden, die man durch eine Wahlrechtsänderung nicht aus dem Parlament verdrängen dürfe.

Wie war die „Quadratur des Kreises“ zu schaffen – ein Modell zu entwickeln, das gleichzeitig mehrheitsfördernd und minderheitenfreundlich ist? 1998 war es so weit – Klaus Poier präsentierte das „minderheitenfreundliche Mehrheitswahlrecht“ – zunächst als eine Studie im Auftrag der mit der GroKo zutiefst unzufriedenen Steirischen Volkspartei. Waltraud Klasnic und Hermann Schützenhöfer stellten das Modell gemeinsam mit dem Autor vor. (Damit erhielt die Diskussion einen neuen „Drive“, wobei insbesondere der langjährige ORF-Journalist und „Kurier“-Kolumnist Alfred Payrleitner zu erwähnen ist, der mehrfach auf diese Konzeption hinwies und 1999 den Sammelband mit dem für die Suche nach einer praktikablen Alternative zur GroKo programmatischen Titel „Aufbruch aus der Erstarrung. Neue Wege in die österreichische Politik“ herausgab. Klaus Poier, der später auch im Böhlau Verlag sein grundlegendes Wahlrechts-Werk in Form einer erweiterten Dissertation vorlegte, schrieb darin genauso wie der frühere SP-Zentralsekretär Heinrich Keller, der wie auch schon in den Jahren davor für „ein neues Wahlrecht zur Belebung unserer Demokratie“ – gemeint vor allem ein Persönlichkeitswahlrecht – eintrat.

Die von 1987 bis Anfang 2000 amtierende GroKo erwies sich als Förderungsprogramm des politischen Protests. Begann die SP/VP-Regierung nach den Nationalratswahlen im November 1986 noch mit 84,3% Wählerzustimmung zu beiden Parteien bei einer Wahlbeteiligung von über 90%, waren es bei den Nationalratswahlen 1999 nur mehr 60% bei etwas über 80% Wahlbeteiligung.

Die innenpolitische Zäsur in Österreich nach der Nationalratswahl vom Herbst 1999 brachte jedoch bis 2006 die Wahlrechtsdiskussion nahezu zum Erliegen. Es war zwar eine SP/VP-Koalition wieder ausverhandelt – sie wäre keine GroKo mehr gewesen, da mittlerweile die Haider-FPÖ, wenn auch knapp, aber doch die ÖVP vom zweiten Platz verdrängt hatte, doch wagte VP-Chef Wolfgang Schüssel schließlich eine VP/FP-Koalition, die bei den vorgezogenen Nationalratswahlen 2002 bestätigt wurde und bis 2006 im Amt war. In diesem Zeitraum gab es eine „klare politische Alternative“: Schwarz/Blau versus Rot/Grün.

Ein bemerkenswerter Ausreißer in der Diskussion war im Sommer 2002 ein Vorstoß für ein Mehrheitswahlrecht durch den damaligen SP-Parteivorsitzenden Alfred Gusenbauer, als er ein Konzept für die Sozialistische Internationale erstellte, das auch für einen Verfassungskonvent eintrat.

Angesichts des österreichischen EU-Beitritts 1995 war es zu einer Kompetenzverschiebung gekommen, die auch deutliche Auswirkungen auf das innerösterreichische Institutionengefüge hatte und die Bundesstaatsdiskussion bzw die Demokratiediskussion insgesamt neu entfachte. So setzte man ab 2003 auf den „Österreich-Konvent“, den der damalige Nationalratspräsident Andreas Khol unter Mitwirkung des Autors initiierte.

Tatsächlich gab es anfangs zu gemäßigtem Optimismus Anlass. Bund und Länder bekannten, ihr wechselseitiges Misstrauen überwinden zu wollen, die zunächst positive Haltung von Alfred Gusenbauer ließ auch die Hoffnung aufkeimen, dass es im Parlament die notwendige Zweidrittel-Verfassungsmehrheit für eine Reform geben könnte. Die immer kleiner werdende „GroKo“ von SPÖ und ÖVP hatte diese 1994 verloren und nur mehr 1995–1999 noch einmal erlangt. Seit 1999 kann sich keine Bundesregierung mehr auf eine Verfassungsmehrheit stützen.

Demokratiefbefund 2024

Aber die 2003 amtierende VP/FP-Regierung hätte gemeinsam mit der SPÖ eine bequeme Verfassungsmehrheit gehabt.

Die Ausschüsse tagten hunderte Male. Dazu gab es zahlreiche Hearings und Plenarsitzungen, bei der abschließenden Sitzung im Jänner 2005 präsentierte Konventspräsident Franz Fiedler sogar den Entwurf einer neuen Bundesverfassung. Gleichzeitig legte der Konvent die wohl umfassendste Materialiensammlung zur Staatsreform vor, die es bis dato in der Republik Österreich gibt. Zum Zeitpunkt des Endes des Konvents war aber schon klar, dass es keinen politischen Konsens für einen „großen Wurf“ geben würde – nicht so sehr aufgrund des Bundesländer-Antagonismus, sondern weil die SPÖ der VP-geführten Bundesregierung in einem Vorwahljahr keinen Erfolg gönnen wollte.

2006–2017: Verstärkte Rufe nach Wahlrechtsreform und Stärkung der direkten Demokratie

Das Ergebnis der Nationalratswahl 2006 mit den schwierigen Koalitionsverhandlungen, die eine Wiederauflage der GroKo brachten, leitete die dritte, bisher intensivste Phase der Wahlrechtsdiskussion ein.

Angesichts der „Performance“ der GroKo wurden die Rufe nach einem mehrheitsbildenden Wahlrecht 2007/2008 immer lauter und eindringlicher. Seitens der Wissenschaft meldeten sich unter anderem auch Theo Öhlinger, Wolfgang Mantl und Norbert Leser zu Wort, seitens der Politik ließen vor allem VP-Exponenten, namentlich Franz Fischler, Erhard Busek, Heinrich Neisser, Bernd Schilcher, Josef Pröll, Martin Bartenstein und Karlheinz Kopf, Sympathien erkennen, seitens der SPÖ neben Alt-Kanzler Vranitzky insbesondere Wien-Bürgermeister Michael Häupl, Karl Blecha und der steirische EU-Abgeordnete Jörg Leichtfried.

All diese Wortmeldungen wurden in der Initiative Mehrheitswahlrecht fokussiert, die am 24. April 2008 mit einer Pressekonferenz im Wiener Presseclub Concordia an die Öffentlichkeit trat – mit Heinrich Neisser als Sprecher, Trautl Brandstaller als stellvertretender Sprecherin, Gerd Bacher, Theo Öhlinger, Norbert Leser, Klaus Poier, Fritz Molden und dem Autor als Hauptprotagonisten (Details siehe bitte auch in einem eigenen Beitrag zur Genesis und Aktivität der Initiative).

Es bildeten sich in diesen Jahren auch viele zivilgesellschaftliche Gruppen – von den „Wutbürgern“ bis zu „Demokratie 21“ –, die neue Formen der demokratischen Mitwirkung forderten; vom Wahlrecht über die direkte Demokratie bis zur Bürgerbeteiligung durch Bürgerräte und digitale Möglichkeiten („liquid democracy“) reichten die Themen.

Im Herbst 2013 fanden Nationalratswahlen statt, die den beiden Koalitionsparteien SPÖ und ÖVP neuerlich Stimmenverluste brachten – sie kamen bei einer Wahlbeteiligung von 74,91% nur mehr auf knapp über 50% der Stimmen (in den 1960er, 1970er und beginnenden 1980er Jahren waren es noch 90% und mehr). Die neugebildete SP/VP-Regierung mit Bundeskanzler Werner Faymann (SPÖ) und Vizekanzler Michael Spindelegger (ÖVP) bekannte sich in ihrem Programm wiederum zur Reform der Kompetenzverteilung und zur Stärkung und Verschlinkung des Bundesrates sowie zu mehr direktdemokratischen Möglichkeiten. Es wurde zur „direkten Demokratie“ auch eine parlamentarische Enquetekommission eingesetzt, aber deren

Ergebnisse wurden nicht umgesetzt. Tatsächlich aber wurde Ende 2014 ermöglicht, dass die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, die bisher nur durch die Mehrheit des Nationalrates beschlossen werden konnte, ein Minderheitenrecht wurde, das ein Viertel der Abgeordneten (46 von 183) durchsetzen kann. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen allerdings, dass eine Evaluierung der Abläufe geboten ist.

„Österreich leidet unter massivem Reformstau“

Die Gesetzgebungsperiode, die bis Herbst 2018 gelaufen wäre, wurde um ein Jahr abgekürzt. Die Nationalratswahl im Herbst 2017 sah die ÖVP unter der neuen Führung durch Sebastian Kurz als Sieger. Kurz bildete als Bundeskanzler mit Heinz-Christian Strache (FPÖ) eine neue Bundesregierung und verankerte im Regierungsprogramm unter anderem folgenden treffenden Satz: „Österreich leidet seit Jahrzehnten unter einem massiven Reformstau.“ Die Kompetenzreform mit Zusammenlegung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung und die Vermeidung von Parallelstrukturen wurden explizit angesprochen. Auch die verpflichtende Abhaltung einer Volksbefragung nach einem Volksbegehren, das von mehr als 900.000 Wahlberechtigten unterstützt wurde, stand am Programm und sollte 2022 realisiert werden.

Da die ÖVP-FPÖ-Regierung das für 2018 geplante Rauchverbot in der Gastronomie sistierte, bildete sich das „Don't smoke“- Volksbegehren, das mit 881.692 Unterstützungserklärungen nur knapp an der 900.000er-Grenze schrammte.

Massiver Anstieg der Volksbegehren

Angesichts der neuen Regierungskonstellation – keine GroKo mehr – verstummten die Rufe nach Demokratiereformen weitestgehend. Erleichtert war der Zugang zur Unterzeichnung von Volksbegehren dadurch, dass dies jetzt auf allen Gemeindeämtern (nicht nur wie bisher in der Heimatgemeinde) und durch die digitale Signatur ermöglicht wurde, was zu einem Boom an Neueinreichungen von Volksbegehren führte (Stand 31.3.2024: Über 100 durchgeführte Volksbegehren, ein Dutzend im Einleitungsverfahren). Die Zahl der Volksbegehren stieg in den letzten Jahren deutlich an. 45 Volksbegehren gab es von 1964 bis 2019, gleich 61 aber seit 2020. 2017 nur eines, waren es in den Jahren 2018 und 2019 jeweils drei, 2020 fünf, 2021 sieben, 2022 und 2023 waren mit 16 bzw. 19 nach Ende der Pandemie überhaupt ein Boomjahr. Die Volksbegehren der letzten Jahren brachten auch interessante Ergebnisse: Während das heftigst und prominent beworbene Rechtsstaats- und Antikorruptionsvolksbegehren 2022 auf 307.629 Unterstützungserklärungen kam und auf Platz 27 in der Rangliste der Unterstützungstärke landete, waren andere kaum öffentlich diskutierte deutlich erfolgreicher, was möglicherweise ein Indikator für Wünsche der Bevölkerung an die Politik sein könnte. So kam im selben Jahr 2022 das „Für uneingeschränkte Bargeldzahlung“-Volksbegehren auf 530.938 Unterstützungserklärungen (Rang 13), das „GIS Gebühren abschaffen“ Begehren auf 364.346 Unterstützungserklärungen, etwas mehr als das ähnlich gelagerte „ORF ohne Zwangsgebühren“-Begehren 2020 erzielte, damals waren es 320.264. Bemerkenswert auch die Ergebnisse von vier (!) Volksbegehren gegen die Impfpflicht – 269.391 und 259.149 im Jahr 2021, 242.168 und 246.476 im Jahr 2022. Dass zwei Tierschutzvolksbegehren und das

Demokratiefbefund 2024

Klimavolksbegehren aus den Jahren 2020–2022 ebenfalls über dem Anti-Korruptions-Begehren rangieren, ist bei der emotional aufgeladenen Materie nicht verwunderlich. Der nahezu inflationäre Anstieg von Volksbegehren hat im ersten Quartal 2024 da im März dieses Jahres wiederum 14 Volksbegehren zur Unterschrift auflagen, aber nur 4 die 100.000 Unterschriftenhürde übersprangen, zu einer erneuten Reformdiskussion geführt. Bei manchen der Initiatoren von Volksbegehren ergab sich nämlich der Verdacht, dass diese zu einem Geschäftsmodell gemacht hätten, da die Einleitung von Volksbegehren lediglich 3.400,-- Euro an Gebühren kostet, aber bei Überschreiten der 100.000 Unterschriftenhürde ein staatlicher Kostenersatz von 17.000 Euro gewährt wird.

Wenn es hier tatsächlich zu Reformschritten kommen sollte, wäre es geboten, diese mit besonderer Sensibilität zu setzen, um dieses Instrument der Bürgermitbestimmung über den Wahltag hinaus nicht weiter zu schwächen. Eben solche Sensibilität ist bei neuen Möglichkeiten der Bürgermitbestimmung angebracht. Die Digitalisierung bringt viele Chancen aber auch Gefahren. Die Bürgerbegutachtung von Gesetzesentwürfen ist grosso modo sicher auf die Liste der Positiva zu setzen. Auch Bürgerräte, wie sie auf kommunaler Ebene vor allem in Vorarlberg bei überschaubaren Themen sehr erfolgreich waren, können wertvoller ergänzender Teil einer vitalen Demokratie sein. Aber auch hier sind die Gefahren einer Instrumentalisierung zu beachten. Eine „Rätedemokratie“ kann die repräsentative Demokratie weder „overrulen“ noch ersetzen.

Demokratiereform unter Türkis/Grün und künftige Aufgaben

Die ÖVP/FPÖ-Koalition hielt nur eineinhalb Jahre, weil das „Ibiza-Video“ die Regierungszusammenarbeit im Mai 2019 jäh beendete. Die Folgen waren Neuwahlen im Herbst 2019, aus denen die Kurz-ÖVP gestärkt hervorging und bei denen den Grünen unter Werner Kogler fulminant der Wiedereinzug ins den Nationalrat gelang, aus dem sie 2017 hinausgewählt worden waren. Kurz und Kogler bildeten die erste ÖVP/Grüne Bundesregierung, die wiederum ihr Programm im Jänner 2020 präsentierte. Die Staatsreformziele wurden verhaltener als unter Vorgängerregierungen, aber doch formuliert: „Auf Grundlage bisheriger Vorarbeiten fortgesetzte Verhandlung über weitere Kompetenzvereinbarungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden“ sowie Abschaffung des Amtsgeheimnisses durch ein Informationsfreiheitsgesetz, ein modernes Parteiengesetz mit Kontroll- und Einschaurechten des Rechnungshofs bei den Parteifinzen und die Möglichkeit des Rechnungshofes, auch bei Unternehmen, an denen der Bund nur eine Minderheitsbeteiligung von mindestens 25% hält, prüfen zu können – alles Desiderate, die von einigen Gruppen auch im Österreich-Konvent, aber vor allem auch der Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform geäußert wurden. Im Jahr 2022 kam noch die Schaffung einer Bundesstaatsanwaltschaft mit der Abschaffung des Weisungsrechtes für den/die Justizminister/in und die Möglichkeit des „Dissenting Opinion“ bei Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes, also die Bekanntmachung von in der Minderheit gebliebenen Meinungen, auf die Agendaliste. Tatsächlich beschlossen wurde ein Informationsfreiheitsgesetz im 1. Quartal 2024.

Die nach den Nationalratswahlen im Herbst 2024 neuzubildende Bundesregierung ist aufgefordert im Regierungsprogramm notwendige Schritte zur Demokratiereform zu verankern, wobei dem Parlament eine wesentliche Rolle zukommt.

Aus der Sicht des Autors sind neben allem anderen vor allem drei Themen unabdingbar:

1. Qualität, Pluralität und Unabhängigkeit sind gerade angesichts der immer schwieriger werdenden ökonomischen Rahmenbedingungen für die Medien gezielt zu fördern. Auch die Förderung von Gratis-Medienabonnements für Jugendliche zwischen 14 und 18 Jahren könnte dazugehören. Unabhängige Qualitätsmedien und ein öffentlich-rechtlicher Broadcaster sind auf allen Vertriebs- und Kommunikationswegen systemrelevant für die Demokratie.
2. Wir brauchen eine Offensive für politische Bildung, kritische Medienbildung inklusive „social Media“ und KI, zeitgeschichtliche Bildung und fundierte Europainformation. Ein vorbereiteter Besuch der Gedenkstätte Mauthausen und eine EU-Exkursion für alle Schüler und Lehrlinge zwischen dem 16. und 18. Lebensjahr sollte ernsthaft diskutiert werden.
3. Auch eine Diskussion über ein mehrheitsförderndes und stärker persönlichkeitsorientiertes Wahlrecht wird wieder wichtiger werden, zumal Regierungsbildungen durch die zunehmende Zersplitterung des Parteiensystems immer schwieriger werden und Mehrparteienkoalitionen zu Minimalkompromissen, Blockaden und sachlich ungerechtfertigten neigen. Das ist europaweit zu beobachten.

Democratia semper reformanda est. Die Festigung und Weiterentwicklung der Demokratie ist daher eine nie endende Daueraufgabe.

Auswirkungen eines Mehrheitswahlrechts bei den Nationalratswahlen 2017 und 2019

Walter Marschitz

In Österreich entzündete sich eine Wahlrechtsdiskussion meist im Kontext der Regierungsfähigkeit vor dem Hintergrund zweier – eigentlich fast gegensätzlicher – Problemlagen.

Die erste Problemlage war die gegenseitige Blockade und der (zumindest zeitweilige) Stillstand in einer großen Koalition, die in Österreich zwischen 1986 und 1999, sowie zwischen 2006 und 2017 weniger dem politischen Willen der Großparteien als der Alternativlosigkeit angesichts der strategischen Festlegungen, mit der FPÖ keine Regierung bilden zu wollen, zurückzuführen war.

Einige Protagonisten –auf beiden Seiten– entwickelten daher die Vorstellung, dass mit Mitteln des Wahlrechts eindeutige Verhältnisse geschaffen werden sollten, die entweder SPÖ oder ÖVP die alleinige Bildung einer Regierung oder zumindest, ohne jeweils auf den anderen angewiesen zu sein, ermöglichen sollte.⁶⁶ Das war auch der Hintergrund der Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform.

In den letzten Jahren rückt ein zweiter Aspekt immer stärker in den Vordergrund, der in einigen Bundesländern und in der Bundesrepublik Deutschland bereits Realität ist, nämlich die Tatsache, dass auf Basis des Wahlergebnisses keine handlungsfähigen Zweier-Koalitionen mehr gebildet werden könnten.

Mögliche Instrumente

Im Wesentlichen sind es drei Instrumente, die für das Ziel, eine regierungsfähige Mehrheit zu befördern, relevant sind. Das Wahlsystem an sich (Mehrheits- versus Verhältniswahl), die Mandatsermittlung (Wahlkreise, Berechnungsverfahren) und Mandatshürden bzw. Sperrklauseln. Im Folgenden soll überprüft werden, wie sehr sich diese Instrumente wahlpolitisch überhaupt auswirken.

⁶⁶ Dazu gehörten u.a. Franz Vranitzky, Erhard Busek oder Michael Häupl.

Systeme des Mehrheitswahlrechts

1. Das klassische Mehrheitswahlrecht (englisches System): relative Mehrheit in Einerwahlkreisen

Der „klassische“ Typus des Mehrheitswahlrechts, wie er Großbritannien zur Anwendung kommt, beruht auf einer relativen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen. Das Wahlgebiet wird dabei in annähernd gleich große Wahlkreise geteilt, in denen jeweils ein Kandidat bzw. eine Kandidatin gewählt wird. Entscheidend ist dabei jeweils die relative Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Ein solches System führt üblicherweise zu einer Konzentration der politischen Kräfte, da Stimmen für unterlegene Kandidaten oder Splittergruppen praktisch überhaupt keine wahlpolitische Bedeutung haben. Dieses System stärkt grundsätzlich die Rolle der Abgeordneten gegenüber den Parteien und gibt ihnen damit mehr Gewicht. Die Direktwahl in einem überschaubaren Wahlkreis führt auch dazu, dass die Wähler ihren Vertreter bzw. ihre Vertreterin kennen und auch direkt für ihr Handeln (z.B. für ihr Abstimmungsverhalten im Parlament) verantwortlich machen können. Die Auswirkungen dieses Systems kann man in Großbritannien gut sehen. Es führt -vor dem Hintergrund einer starken Parteienlandschaft- zur Ausbildung eines Zweiparteiensystems und zu einem regelmäßigen Wechsel der Regierungsverantwortung. Neben den landesweiten Großparteien begünstigt es auch regionale Schwerpunktparteien, wie etwa am Beispiel Schottlands zu sehen ist. Das System birgt die Gefahr, dass es zu einer Überbetonung regionaler gegenüber gesamtstaatlichen Interessen kommen kann.

Klare Schwäche des Systems ist, dass durch das Prinzip „the winner takes it all“ ein ganz großer Teil der Stimmen (in vielen Fällen sogar die Mehrheit der Stimmen) keine unmittelbare Berücksichtigung in den parlamentarischen Vertretungskörpern findet.

Bei einer Einführung in Österreich stünde man vor dem Problem, die einzelnen Wahlkreise erst neu schaffen zu müssen. Die bestehenden politischen Bezirke könnten dafür zwar einen Anhaltspunkt bieten, allerdings variiert deren Einwohnerzahl so stark, dass man nicht umhinkäme, neue Einheiten zu schaffen. In Großbritannien darf die Größe der Wahlkreise um nicht mehr als 5 % voneinander abweichen. Angesichts von Bevölkerungsveränderungen (regionale Zu- und Abwanderung, Erstwähler, Todesfälle) würde das wohl auch bedeuten, dass bei jeder Wahl zumindest ein Teil der Wahlkreise neu definiert werden müsste. Insgesamt erscheint daher ein solches System so weit von der gegenwärtigen österreichischen Realität und bestehenden Traditionen entfernt, dass eine Umsetzung nur schwer vorstellbar ist.

Von den Auswirkungen her würde eine solche Systemumstellung aber schon einen Beitrag zu mehr Klarheit leisten.

Ein solches System ist nur sehr schwer und mit hohem Aufwand auf Basis vergangener Wahlen simulierbar. Man müsste nämlich die Gemeinden neu in Wahlkreise zuordnen, um annähernd gleich große Wahlkreise zu erreichen. Bei den Städten müsste man uU sogar auf Sprengel Ebene zurückgehen, allerdings stehen dafür z.B. keine Briefwahlergebnisse zur Verfügung.

Demokratiefbefund 2024

Der folgenden Simulation liegt daher ein sehr grobes Näherungsverfahren zugrunde. Die 183 größten österreichischen Bezirke wurden als jeweils ein Wahlkreis mit einem Mandat angenommen. Das Mandat wurde der jeweils stimmenstärksten Partei zugeschlagen.

Auf Basis der Nationalratswahlen 2017 und 2019 ergäbe sich dabei folgendes Bild:

MEHRHEITSWAHLRECHT (Einerwahlkreise, relative Mehrheit)										
Partei	NRW 2019 real			NRW 2019 fiktiv		NRW 2017 real			NRW 2017 fiktiv	
	%	Mandate	%	Mandate	%	%	Mandate	%	Mandate	%
ÖVP	37,5%	71	38,8%	149	81,4%	31,5%	62	33,9%	103	56,3%
SPÖ	21,2%	40	21,9%	22	12,0%	26,9%	52	28,4%	63	34,4%
FPÖ	16,2%	31	16,9%	0	0,0%	26,0%	51	27,9%	17	9,3%
GRÜNE	13,9%	26	14,2%	12	6,6%	3,8%	0	0,0%	0	0,0%
NEOS	8,1%	15	8,2%	0	0,0%	5,3%	10	5,5%	0	0,0%
JETZT/PILZ	1,9%	0	0,0%	0	0,0%	4,4%	8	4,4%	0	0,0%

Bei der Nationalratswahl 2017 lagen die Parteien ÖVP, SPÖ und FPÖ relativ nahe beisammen, 2019 war die ÖVP klar vorne, ein Umstand, der in einem solchen Verfahren extrem „gehebelt“ würde. Die ÖVP würde in so einem Modell ihre Mandate mehr als verdoppeln und hätte sogar eine Verfassungsmehrheit. Eindeutig ersichtlich ist eine „Bereinigung“ der Parteienlandschaft im Parlament.

2. Das absolute Mehrheitswahlrecht (französisches System): absolute Mehrheit in Einerwahlkreisen

Im Grundsatz ähnlich wie das relative Mehrheitswahlrecht in Großbritannien ist das französische Wahlsystem gestaltet. Der gravierendste Unterschied ist, dass in den Einerwahlkreisen keine relative Mehrheit, sondern eine absolute Stimmenmehrheit erforderlich ist. Dies erhöht vielleicht den Anreiz für kleinere Parteien, im ersten Wahlgang zu kandidieren, weil sie dann im zweiten Wahlgang zumindest über den Weg einer Empfehlung auf den Wahlausgang Einfluss nehmen können. Insbesondere fördert dieses System aber Koalitionsbildungen für den zweiten Wahlgang. Ein entscheidender Vorteil gegenüber dem britischen Modell ist die höhere Legitimation der Abgeordneten, die sich daraus ableitet, dass man zumindest in einem der beiden Wahlgänge über die absolute Mehrheit der Stimmen verfügen muss. Da in vielen Fällen ein zweiter Wahlgang tatsächlich notwendig ist, gehören die Bildung von Koalitionen und Parteiabsprachen zum Wesensmerkmal dieses Modells.

Wenn man in Österreich einen Systemwechsel in Richtung echter Mehrheitswahl überlegt hat, war bisher das französische Modell stärker im Gespräch als das britische. Eine Modellberechnung auf Basis der bisherigen Wahlen ist für dieses System fast nicht möglich, weil auch die Absprachen z.B. regional durchaus unterschiedlich ausfallen könnten. Außerdem kann sich die Affinität der Wähler der ausgeschiedenen KandidatInnen bzw. Parteien zu den größeren Parteien regional durchaus unterscheiden (z.B. könnten Grünwähler in Wien zur SPÖ tendieren, in Vorarlberg zur ÖVP).

MEHRHEITSWAHLRECHT (Einerwahlkreise, absolute Mehrheit)											
Partei	NRW 2019 real			NRW 2019 fiktiv			NRW 2017 real			NRW 2017 fiktiv	
	%	Mandate	%	Mandate	%	%	Mandate	%	Mandate	%	
ÖVP/FPÖ	53,6%	102	55,7%	121	66,1%	57,4%	113	61,7%	143	78,1%	
SPÖ/GRÜNE/NEOS	45,1%	81	44,3%	62	33,9%	40,4%	70	38,3%	40	21,9%	
ÖVP/GRÜNE	51,4%	97	53,0%	110	60,1%	35,3%	62	33,9%	4	2,2%	
SPÖ/NEOS/FPÖ	47,3%	86	47,0%	73	39,9%	62,5%	121	66,1%	179	97,8%	

Für eine Projektion wurden für 2017 und 2019 jeweils 2 Szenarien angenommen: einmal ein Wahlbündnis zwischen ÖVP und FPÖ, einmal eines zwischen ÖVP und Grünen.

Die tatsächlichen Regierungskonstellationen hätten in einem solchen Szenario jeweils eine deutlichere Mehrheit gehabt.

3. Mehrmandatiges Mehrheitswahlrecht (amerikanisches Wahlmannersystem): relative Mehrheit in Mehrmandatswahlkreisen

Die stärkste Form der Mehrheitsbildung wird wohl im amerikanischen Wahlmannersystem angewendet, das bei den Präsidentschaftswahlen zur Anwendung kommt. Dabei werden in relativ großen und größenmäßig sehr unterschiedlichen Wahlkreisen (Bundesstaaten) jeweils alle Mandate dem stimmenstärksten Kandidaten zugeschrieben. Dies kann -wie in den Vereinigten Staaten mehrfach geschehen- dazu führen, dass das Mandats- (bzw. Wahlmanners)ergebnis und das landesweit kumulierte Stimmenergebnis hinsichtlich des Gewinners voneinander abweichen. Dieses System führt -verbunden mit relativ stabilen Mehrheitsverhältnissen in vielen Bundesstaaten- dazu, dass sich der Wahlkampf nur auf einige wenige „Swing-States“ konzentriert, bei denen es tatsächlich um die Stimmenmehrheit geht. Wahlkreise (in diesem Fall Bundesstaaten) in denen die Mehrheit von vornherein feststeht, werden im Wahlkampf auch dann von dem von vornherein chancenlosen Kandidaten links liegen gelassen, wenn sie eine hohe Wählerzahl aufweisen. Damit muss aber ein Unterschied zwischen einer Stimmen- und einer Wahlmannermehrheit nicht zwingend auf ein demokratiepolitisches Defizit hindeuten, weil sich der Wahlkampf bei einem anderen System, bei dem es auf die Zahl der bundesweiten Stimmen ankommen würde, grundlegend anders gestalten würde. In einem solchen System würde es tatsächlich Sinn machen um jede Stimme zu kämpfen, was im aktuellen System nicht der Fall ist. Wollte man dieses amerikanische System auf Österreich umlegen, böten sich die 39 Regionalwahlkreise als Analogie zu den amerikanischen Bundesstaaten an. Zwar entspricht die Relation der in den Regionalwahlkreisen vergebenen Mandate in etwa den Größenverhältnissen, aber durch das Mehrheitsprinzip würden sich entsprechende Verzerrungen ergeben. Im Extremfall könnte eine Partei, die knapp die Hälfte der Stimmen erhält, leer ausgehen, während in einer anderen Konstellation eine Partei mit etwa 20 % der Stimmen alle Mandate erringen könnte.

Für die folgende Simulation wurden die Mandate in den Regionalwahlkreisen (zwischen 1 und 9) jeweils der relativ stärksten Partei zugesprochen.

MEHRHEITSWAHLRECHT (Regionalwahlkreise, relative Mehrheit)										
Partei	NRW 2019 real			NRW 2019 fiktiv		NRW 2017 real			NRW 2017 fiktiv	
	%	Mandate	%	Mandate	%	%	Mandate	%	Mandate	%
ÖVP	37,5%	71	38,8%	154	84,2%	31,5%	62	33,9%	106	57,9%
SPÖ	21,2%	40	21,9%	23	12,6%	26,9%	52	28,4%	66	36,1%
FPÖ	16,2%	31	16,9%	0	0,0%	26,0%	51	27,9%	11	6,0%
GRÜNE	13,9%	26	14,2%	6	3,3%	3,8%	0	0,0%	0	0,0%
NEOS	8,1%	15	8,2%	0	0,0%	5,3%	10	5,5%	0	0,0%
JETZT/PILZ	1,9%	0	0,0%	0	0,0%	4,4%	8	4,4%	0	0,0%

Die Hebelwirkung eines derartigen Systems wäre gewaltig. 2019 hätte die ÖVP fast 85% der Mandate erreicht, auch 2017 eine deutliche absolute Mehrheit. Im Parlament wären jeweils nur 3 Parteien vertreten gewesen, der FPÖ hätten 2019 16% der Stimmen nicht gereicht, um ins Parlament einzuziehen. Die Grünen wären -obwohl stimmenmäßig schwächer als die FPÖ- im Parlament vertreten.

„Künstliche“ Mehrheitsbildung im Verhältniswahlrecht

1. Das minderheitenfreundliche Mehrheitswahlrecht: 50 % plus 1 oder 50% minus 1

Der Versuch einer Synthese zwischen einem Verhältnis- und einem Mehrheitswahlrecht wurde in Österreich von Klaus Poier mit dem Konzept eines minderheitenfreundlichen Mehrheitswahlrechts unternommen. Bei diesem Modell erhält die stärkste Partei ein Mandat mehr, als für die absolute Mehrheit erforderlich ist. Sie kann daher zunächst aus eigener Kraft eine Regierung bilden. Die übrigen Mandate werden unter den anderen Parteien proportional aufgeteilt. Zu diesem Modell gibt es in der österreichischen Diskussion zwei Varianten.

Eine Variante wurde von Klaus Poier selbst entwickelt, nämlich die Überlegung, dass in einer Stichwahl entschieden wird, welche Partei die Bonusmandate bekommt. Dies hätte den Vorteil, dass diese Bonusmandate demokratiepolitisch besser legitimiert wären.

Eine zweite Variante wurde von Herwig Hösele ins Spiel gebracht. Sein Vorschlag lautet, dass die stärkste Partei nicht eine absolute Mehrheit an Mandaten, sondern ein Mandat weniger als für die absolute Mehrheit erforderlich, bekommt. Das würde dieser Partei zwar keine Alleinregierung ermöglichen, es würde aber jede andere im Parlament vertretene Partei -und sei sie noch so klein- als Koalitionspartner infrage kommen. Unter dieser Prämisse müsste vermutlich auch eine Minderheitsregierung mit wechselnden Mehrheiten realpolitisch möglich sein.

Insbesondere wenn der Mandatsbonus auf Basis einer Stichwahl vergeben wird, würde ein Motiv, das diesen Überlegungen zu Grunde liegt, befördert werden, nämlich die Mitgestaltungsmöglichkeit der Bürger bei der Frage, wer die Regierung bilden soll. Ein Kritikpunkt am derzeitigen österreichischen System ist nämlich, dass die eigentliche Regierungsbildung selbst auf Basis von Parteiabsprachen (Koalition) erfolgt, deren Richtung in den meisten Fällen vor der Wahl nicht offengelegt wird und damit der Disposition der Bürger entzogen ist.

Allerdings gibt es auch gewichtige Gegenargumente und Einwände gegen dieses Modell. Beim 50+1-Modell kann jeder einzelne Abgeordnete die Regierungsmehrheit zu Fall bringen und damit die Regierung bzw. die eigene Partei erpressen. Daher könnte ein solches System erst Recht keine Alleinregierung, sondern die Bildung einer Koalition nahelegen. Auf der anderen Seite ist es für eine Partei relativ unattraktiv, eine Koalition mit einer anderen einzugehen, die grundsätzlich schon aus eigener Kraft eine absolute Mehrheit stellen kann.

Beim 50-1-Modell müsste sich eine Partei jedenfalls Partner suchen und sei es nur ein einzelner Mandatar oder je nach Anlassfall wechselnde Optionen. Jedenfalls würden beide Varianten die Regierungsbildung erleichtern. Unbefriedigend ist sicher die Tatsache, dass die Zusammensetzung des Parlaments nicht mehr direkt auf das Wahlergebnis rückführbar ist. Je schwächer die stärkste Partei bei der Wahl abschneidet, desto höher ist relativ gesehen ihr Bonus, der theoretisch sogar die Mehrheit der erreichten Mandate ausmachen könnte.

Das zeigt sich auch in der Simulation. Die ÖVP hätte 2019 mit 37,5% genauso viele Mandate erreicht wie 2017 mit 31,5%. Im Gegensatz zu den Mehrheitswahlssystemen wäre der Vorteil für die stärkste Partei weit geringer und auch die anderen Parteien wären im Parlament vertreten.

MINDERHEITENFREUNDLICHES MEHRHEITSWAHLRECHT (50+1)											
	NRW 2019 real				NRW 2019 fiktiv		NRW 2017 real			NRW 2017 fiktiv	
Partei	%	Mandate	%	Mandate	%	%	Mandate	%	Mandate	%	
ÖVP	37,5%	71	38,8%	92	50,3%	31,5%	62	33,9%	92	50,3%	
SPÖ	21,2%	40	21,9%	33	18,0%	26,9%	52	28,4%	40	21,9%	
FPÖ	16,2%	31	16,9%	25	13,7%	26,0%	51	27,9%	38	20,8%	
GRÜNE	13,9%	26	14,2%	21	11,5%	3,8%	0	0,0%	0	0,0%	
NEOS	8,1%	15	8,2%	12	6,6%	5,3%	10	5,5%	7	3,8%	
JETZT/PILZ	1,9%	0	0,0%	0	0,0%	4,4%	8	4,4%	6	3,3%	

MINDERHEITENFREUNDLICHES MEHRHEITSWAHLRECHT (50-1)											
	NRW 2019 real				NRW 2019 fiktiv		NRW 2017 real			NRW 2017 fiktiv	
Partei	%	Mandate	%	Mandate	%	%	Mandate	%	Mandate	%	
ÖVP	37,5%	71	38,8%	91	49,7%	31,5%	62	33,9%	91	49,7%	
SPÖ	21,2%	40	21,9%	33	18,0%	26,9%	52	28,4%	40	21,9%	
FPÖ	16,2%	31	16,9%	25	13,7%	26,0%	51	27,9%	39	21,3%	
GRÜNE	13,9%	26	14,2%	22	12,0%	3,8%	0	0,0%	0	0,0%	
NEOS	8,1%	15	8,2%	12	6,6%	5,3%	10	5,5%	7	3,8%	
JETZT/PILZ	1,9%	0	0,0%	0	0,0%	4,4%	8	4,4%	6	3,3%	

2. Mandatsbonus

Als weitere Variante wäre denkbar, einen vorher definierten Bonus (zum Beispiel 40 Mandate) in einem zweiten Wahlgang zu vergeben. Dazu könnte beispielsweise eine Stichwahl dienen, die bereits auf Basis einer beabsichtigten Regierungspartnerschaft stattfinden könnte.

Demokratiefbefund 2024

MINDERHEITENFREUNDLICHES MEHRHEITSWAHLRECHT (Mandatsbonus)											
	NRW 2019 real				NRW 2019 fiktiv		NRW 2017 real			NRW 2017 fiktiv	
Partei	%	Mandate	%	Mandate	%	%	Mandate	%	Mandate	%	
ÖVP	37,5%	71	38,8%	96	52,5%	31,5%	62	33,9%	88	48,1%	
SPÖ	21,2%	40	21,9%	31	16,9%	26,9%	52	28,4%	41	22,4%	
FPÖ	16,2%	31	16,9%	24	13,1%	26,0%	51	27,9%	40	21,9%	
GRÜNE	13,9%	26	14,2%	20	10,9%	3,8%	0	0,0%	0	0,0%	
NEOS	8,1%	15	8,2%	12	6,6%	5,3%	10	5,5%	8	4,4%	
JETZT/PILZ	1,9%	0	0,0%	0	0,0%	4,4%	8	4,4%	6	3,3%	

Dieses System würde -wie die Simulation zeigt- der stimmenstärksten Partei nicht automatisch eine absolute Mehrheit garantieren, aber deren Koalitionsoptionen doch deutlich erweitern.

Mehrheitsbegünstigende Mandatsermittlung: („Billige Grundmandate, teure Restmandate“)

Eine Möglichkeit, die Mandatsermittlung zugunsten der stärksten Partei zu beeinflussen, liegt auch im Mandatsermittlungsverfahren, insbesondere im Zusammenspiel zwischen „billigen“ Grundmandaten und „teuren“ Restmandaten. Ein solches Modell wurde und wird in Wien zu Gunsten der SPÖ angewandt, wobei es zuletzt etwas abgeschwächt wurde. Der Kern der Methode liegt darin, die Grundmandate insofern „billiger“ zu machen, als bei der Mandatsermittlung ein höherer Teiler herangezogen wird. Statt durch die im Wahlkreis zu vergebenden Mandate wird in einem solchen System ein höherer Teiler herangezogen (zum Beispiel zu vergebenden Mandate +1 oder +2), um die Wahlzahl zu ermitteln. Dies führt dazu, dass für die Grundmandate weniger Stimmen aufgewendet werden müssen, während aufgrund der geringeren verbliebenen Zahl an Restmandaten, diese teurer werden. Mit diesem Verfahren kann erreicht werden, dass eine Partei, die über 40 % der Stimmen liegt -je nachdem, wie viele Parteien an der Mandatshürde scheitern- mit einer absoluten Mandatsmehrheit aus der Wahl hervorgehen kann. Dieses System wirkt umso stärker, je eindeutiger die Grundmandate bei einer Partei gebündelt sind. Das kommt vor allem dann vor, wenn eine Partei einen sehr deutlichen Stimmenvorsprung zu den anderen Parteien erreicht. Das ist in Österreich in mehreren Bundesländern -mit unterschiedlichen Parteien- der Fall, In einem zersplitterten Parteiensystem hilft dieses System bei der Mehrheitsbildung wenig. Das künstliche Ungleichgewicht der einzelnen Wählerstimmen kann man aus demokratiepolitischen Erwägungen natürlich kritisch sehen.

Prozentklausel und Eintrittshürden

1. Prozentklauseln (4% oder 5%-Hürde)

Ein sehr häufig angewandtes Mittel, um eine allzu starke Zersplitterung des parlamentarischen Systems zu verhindern, ist die Einführung einer Prozenzhürde, die für die Teilnahme am (Zweiten) Mandatsermittlungsverfahren notwendig ist. In Österreich existiert derzeit eine 4%-Hürde, die Bundesrepublik Deutschland hat eine Fünf-Prozent-Hürde.

Auch wenn in Österreich einige Parteien in den letzten Jahren knapp an der Prozenzhürde gescheitert sind, hat es keine ernsthafte Diskussion oder Infragestellung dieser Hürden gegeben.

OHNE PROZENTHÜRDE										
				NRW 2019 fiktiv		NRW 2017 real			NRW 2017 fiktiv	
	%	Mand.	Mand. %	Mand.	Mand. %	%	Mand.	Mand. %	Mand.	Mand. %
ÖVP	37,5%	71	38,8%	70	38,3%	31,5%	62	33,9%	59	32,2%
SPÖ	21,2%	40	21,9%	39	21,3%	26,9%	52	28,4%	50	27,3%
FPÖ	16,2%	31	16,9%	30	16,4%	26,0%	51	27,9%	48	26,2%
GRÜNE	13,9%	26	14,2%	25	13,7%	3,8%	0	0,0%	7	3,8%
NEOS	8,1%	15	8,2%	15	8,2%	5,3%	10	5,5%	9	4,9%
JETZT/PILZ	1,9%	0	0,0%	3	1,6%	4,4%	8	4,4%	8	4,4%
KPÖ	0,7%	0	0,0%	1	0,5%	0,8%	0	0,0%	1	0,5%
GILT	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1,0%	0	0,0%	1	0,5%

Der Verzicht auf eine Prozenzhürde hätte bei den letzten beiden Wahlen zusätzliche Parteien wie die KPÖ oder die Liste GILT ins Parlament gebracht. Auch die Grünen (2017) und die Liste JETZT (2019) wären nicht aus dem Parlament ausgeschieden.

2. Grundmandatshürden bei der Teilnahme am Ermittlungsverfahren

Eine andere Möglichkeit, eine Eintrittshürde für das Mandatsermittlungsverfahren einzuziehen, wäre die Notwendigkeit, ein oder mehrere Grundmandate zu erzielen. In Österreich und auch in Deutschland ist es derzeit möglich, neben der 4%- bzw. 5%-Hürde auch über errungene Grundmandate am Ermittlungsverfahren teilzunehmen, allerdings ist die Prozenzhürde meist leichter zu überspringen. Bei der letzten deutschen Bundestagswahl hat „Die Linke“ in ihren Hochburgen im Osten bzw. Berlin die notwendige Zahl der Grundmandate erreicht, obwohl sie bundesweit die 5%-Hürde verfehlt haben.

GRUNDMANDATSHÜRDE										
				NRW 2019 fiktiv		NRW 2017 real			NRW 2017 fiktiv	
	%	Mand.	Mand. %	Mand.	Mand. %	%	Mand.	Mand. %	Mand.	Mand. %
ÖVP	37,46 %	71	38,8%	78	42,6%	31,47 %	62	33,9%	69	37,7%
SPÖ	21,18 %	40	21,9%	44	24,0%	26,86 %	52	28,4%	58	31,7%
FPÖ	16,17 %	31	16,9%	33	18,0%	25,97 %	51	27,9%	56	30,6%
GRÜNE	13,90 %	26	14,2%	28	15,3%	3,80 %	0	0,0%	0	0,0%
NEOS	8,10 %	15	8,2%	0	0,0%	5,30 %	10	5,5%	0	0,0%
JETZT/PILZ	1,87 %	0	0,0%	0	0,0%	4,41 %	8	4,4%	0	0,0%
KPÖ	0,69 %	0	0,0%	0	0,0%	0,78 %	0	0,0%	0	0,0%
GILT	0,04 %	0	0,0%	0	0,0%	0,95 %	0	0,0%	0	0,0%

Die Wirkung auf die Mehrheitsbildung wäre -wie das Beispiel zeigt- beträchtlich. Eine derartige Hürde würde zu einem Parlament mit weniger Parteien führen.

Verrechnungsverfahren (D'Hondt versus Niemayer)

Die sogenannten „Verrechnungsverfahren“ spielen in der Wahlrechtsdiskussion zwar eine große Rolle, ihre Bedeutung wird in der Praxis aber oft überschätzt. Grundsätzlich unterscheidet man

Demokratiefbefund 2024

zwischen Divisorenverfahren wie dem in Österreich vorherrschenden d'Hondtschen Verfahren und Wahlzahlverfahren wie z.B. Hare/Niemeyer.

Bei der folgenden Simulation wurden die Mandate einfach durch Division der Parteistimmen durch die Wahlzahl (Gültige Stimmen/Zu vergebende Mandate) ermittelt. Die Ergebnisse wurden dabei auf- bzw. abgerundet.

OHNE D'HONDT MIT 4%-KLAUSEL										
				NRW 2019 fiktiv		NRW 2017 real			NRW 2017 fiktiv	
	%	Mand.	Mand.%	Mand.	Mand.%	%	Mand.	Mand.%	Mand.	Mand.%
ÖVP	37,5%	71	38,8%	71	38,8%	31,5%	62	33,9%	61	33,3%
SPÖ	21,2%	40	21,9%	40	21,9%	26,9%	52	28,4%	52	28,4%
FPÖ	16,2%	31	16,9%	31	16,9%	26,0%	51	27,9%	51	27,9%
GRÜNE	13,9%	26	14,2%	26	14,2%	3,8%	0	0,0%	0	0,0%
NEOS	8,1%	15	8,2%	15	8,2%	5,3%	10	5,5%	10	5,5%
JETZT/PILZ	1,9%	0	0,0%	0	0,0%	4,4%	8	4,4%	9	4,9%
KPÖ	0,7%	0	0,0%	0	0,0%	0,8%	0	0,0%	0	0,0%
GILT	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1,0%	0	0,0%	0	0,0%

Das Ergebnis zeigt, dass bei den letzten beiden Nationalratswahlen ohne Anwendung des d'Hondtschen Verfahrens nur insgesamt 1 Mandat (2017 von der ÖVP zur Liste Pilz) gewandert wäre. Für eine echte Beförderung einer Mehrheitsbildung tragen die Verrechnungsverfahren hier kaum bei.

OHNE D'HONDT UND GRUNDMANDATSHÜRDE										
				NRW 2019 fiktiv		NRW 2017 real			NRW 2017 fiktiv	
	%	Mand.	Mand.%	Mand.	Mand.%	%	Mand.	Mand.%	Mand.	Mand.%
ÖVP	37,5%	71	38,8%	69	37,7%	31,5%	62	33,9%	58	31,7%
SPÖ	21,2%	40	21,9%	39	21,3%	26,9%	52	28,4%	49	26,8%
FPÖ	16,2%	31	16,9%	30	16,4%	26,0%	51	27,9%	48	26,2%
GRÜNE	13,9%	26	14,2%	25	13,7%	3,8%	0	0,0%	7	3,8%
NEOS	8,1%	15	8,2%	15	8,2%	5,3%	10	5,5%	10	5,5%
JETZT/PILZ	1,9%	0	0,0%	3	1,6%	4,4%	8	4,4%	8	4,4%
KPÖ	0,7%	0	0,0%	1	0,5%	0,8%	0	0,0%	1	0,5%
GILT	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1,0%	0	0,0%	2	1,1%
WANDL	0,5%	0	0,0%	1	0,5%					

Würde man das Verrechnungsverfahren mit dem Wegfall der Prozentklausel kombinieren, hätte das große Auswirkungen auf die Zusammensetzung des Parlaments, vorwiegend verursacht durch die Prozenzhürde. Allerdings würde sich hier auch das Verrechnungsverfahren stärker auswirken (2017 Änderungen bei 6 Parteien).

Conclusio

Das Wahlrecht bietet einige Möglichkeiten, um die Bildung einer handlungsfähigen Regierung zu begünstigen.

Bestehende Prozenzhürden für die Teilnahme an der Mandatsermittlung führen zu einer Reduktion der im Parlament vertretenen Parteien. Dieses Instrument ist in Österreich etabliert und steht auch nicht ernsthaft in Diskussion.

Die Umstellung auf ein Mehrheitswahlrecht -egal in welcher Form- hätte massive Auswirkungen auf die Mehrheitsverhältnisse. Allerdings wären die Verzerrungen zwischen Stimmen- und Mandatsergebnis so gravierend, dass in der Abwägung der Funktionen einer Wahl die Repräsentanz des Wählerwillens in bedenklichem Ausmaß zu kurz kommen würde.

Ähnliches gilt für die Einführung einer Grundmandatshürde. Dies würde zwar die Relationen zwischen der stärkeren Parteien nicht so stark verändern, aber den Einzug ins Parlament selbst für eine 16%-Partei in Frage stellen.

Letztlich können die Modelle eines minderheitenfreundlichen Mehrheitswahlrechts, wie sie von Klaus Poier in die österreichische Debatte eingeführt wurden, am ehesten die unterschiedlichen Funktionen von Verhältnis- und Mehrheitswahlrecht in einen vernünftigen Ausgleich bringen. Insbesondere ein Mandatsbonus, der in einer Stichwahl oder einem 2.Wahlgang vergeben wird, brächte auch die entsprechende demokratische Legitimation für diese zusätzlichen Mandate. Wenn bei diesem Wahlgang auch schon potentielle Regierungskonstellationen gegeneinander antreten, könnte auch der unbefriedigende Zustand, dass die Wähler bei der Koalitionsbildung bislang kaum mitsprechen konnten, verbessert werden.

In Österreich ist für Reformen in der Regel ein entsprechender Leidensdruck notwendig – und selbst das ist keine Garantie dafür. Beim Wahlrecht und bei der Regierungsbildung war dieser Druck zuletzt nicht spürbar. Die letzten beiden Regierungsbildungen erfolgten relativ zügig vor dem Hintergrund mehrerer rechnerischer Optionen. Allerdings könnten sich die Rahmenbedingungen schon bei den nächsten Wahlen wieder so ändern, dass die Diskussion über solche Fragen wieder lauter wird.

15 Jahre Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform 2008-2023

Herwig Hösele

Die „Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform (IMWD)“ wurde 2008 gegründet. Ihr Ziel war eine lebendigere Demokratie und die Stärkung des Vertrauens in die Politik in Österreich an. Dazu legte die Initiative laufend Positionspapiere und Konzepte vor und führt Veranstaltungen durch. Von 2011 – 2021 wurde jeweils rund um den Verfassungstag alljährlich ein Demokratiefbefund präsentiert. (Details dazu und zu weiteren Aktivitäten siehe www.mehrheitswahl.at bzw. www.demokratie-reform.at)

Die IMWD erhob schwerpunktmäßig folgende **zehn Forderungen** an Bundesregierung und Parlament, die auch in den Demokratiefbefunden 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**
- **Stärkung der unabhängigen Justiz**
- **eine wesentlich verstärkte Information über und ein nachhaltiger Dialog zu EU-Themen**
- **Einrichtung eines Demokratiebüros im Parlament**
- **mehr Transparenz und drastische Einschränkung des Amtsgeheimnisses**

Ziele der Initiative und des Demokratiefbefundes

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. In einer gut besuchten Pressekonferenz im traditionsreichen Wiener Presseclub Concordia am 24. April 2008 präsentierte Heinrich Neisser als Sprecher mit einer Reihe weiterer Mitglieder des Proponentenkomitees die Ziele der Initiative Mehrheitswahlrecht. An der Pressekonferenz, bei der Neisser auch das Manifest und die Liste des Proponentenkomitees vorlegte, nahmen u.a. noch die stellvertretende Sprecherin Trautl Brandstaller, Gerd Bacher, Herwig Hösele, Klaus Poier, Norbert Leser, Heinrich Keller, Theodor Öhlinger, Bernd Schilcher und das Ehepaar Molden teil. Im präsentierten Manifest heißt es u.a.:

Österreich ist eine stabile Demokratie. Die politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung der 2. Republik ist trotz aller immer wieder auftretenden Probleme, Ermüdungs- und Abnützungserscheinungen, Kritikpunkte und Erneuerungserfordernisse eine Erfolgsgeschichte, die fortgeschrieben werden sollte. Dafür ist eine mutige Wahlrechtsreform unabdingbar. Denn kein einziges der wichtigen „großen Projekte“ wie Staats- und Verwaltungsreform, neue Sozial- und Gesundheitspolitik inklusive Lösung der Pflegefrage oder die Bildungsreform, die staatspolitisch die einzige Legitimation für eine „große Koalition“ sind, wurde angegangen, geschweige denn umgesetzt. Stattdessen herrschen Stillstand, wechselseitige Schuldzuweisungen und ausufernde Parteienpolemik. Das geltende Verhältnis- und Parteilistenwahlrecht ist eine der Ursachen dafür und hat 2006 erstmals seit 1945 eine „Große Koalition“ ohne jede Alternativmöglichkeit (ohne tragfähigen Ausweg) erzwungen. Diese „Zwangskoalition“ steigert das Unbehagen an Stil und Inhalt der Politik, an Postenschacher und Proporz, führt zu Immobilismus, Blockade und Erstarrung. Das Wahlrecht ist für die Bürgerin und den Bürger die wichtigste Möglichkeit zur direkten Mitbestimmung in der Demokratie.

Die grundlegenden Befunde dieses 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 „Demokratiefbefund“ – 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.

Das **Proponentenkomitee** umfasste per 24. April 2008 folgende Persönlichkeiten:

Bacher Gerd **Bergmann** Kurt **Bergmann-Fiala** Alfreda **Brandstaller** Trautl **Brandstätter** Helmut **Breisach** Emil **Brix** Emil **Busek** Erhard **Christiani** Alexander **Feichtlbauer** Hubert **Fischler** Franz **Hackl** Karl-Heinz **Hinterhäuser** Markus **Holender** Ioan **Hösele** Herwig **Jochum** Manfred **Keller** Heinrich **Langenbacher** Wolfgang **Leser** Norbert **Lingens** Peter M. **Mantl** Wolfgang **Molden** Fritz **Molden** Hanna **Neider** Michael **Neisser** Heinrich **Öhlinger** Theodor **Payrleitner** Alfred **Pfaundler** Wolfgang **Poier** Klaus **Rabl-Stadler** Helga **Radel** Peter **Raidl** Claus **Reiter** Alfred

Schilcher Bernd **Steidl** Willi **Tessmar-Pfohl** Werner **Urban** Fritz **Voith** Günter **Wimmer** Kurt
Zednik Heinz

Neue Balance von selbstbewussten Parlamentarier:innen und direkter Demokratie

Die Initiative engagierte sich auch für eine Stärkung der direkten Demokratie, stellte aber zugleich fest: „Es sollte 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 intensivierte 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 Demokratiefbefund 2012). Eine starke und vitale Zivilgesellschaft ist ein starkes Fundament einer liberalen und resilienten Demokratie. 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. Gerade auch die Corona-Krise und die kursierenden Fake News und Verschwörungstheorien haben im Jahr 2020 in besonderer Weise die Wichtigkeit dieser Position unterstrichen. Die IMWD sah es als ihre genuine Aufgabe an, die Diskussion fälliger Reformen einzumahlen und auf deren Umsetzung zu drängen. Wir halten tiefeschürfende Debatten für notwendig und nicht nur oberflächliche Alibiaktionen. Demokratiereform ist eine Verpflichtung der Bürgerinnen und Bürger eines Gemeinwesens, und nicht nur der politischen Klasse. Entscheidungen müssen sorgfältig unter Abwägung aller Umstände verbreitert werden.

Die IMWD wollte dazu einen substanziellen Beitrag leisten und erwartet, dass sich Parlament und Bundesregierung dieser wesentlichen demokratiepolitischen Fragen und Reformerfordernisse gerade auch in der im Herbst 2024 startenden Legislaturperiode im besonderen Maße annehmen.

Auch eine Diskussion über ein mehrheitsförderndes und stärker persönlichkeitsorientiertes Wahlrecht wird wieder verstärkt angesichts der zunehmenden Zersplitterung des Parteiensystems und der schwierigen Suche nach Regierungsmehrheiten zu führen sein, da Mehrparteienkoalitionen zu Blockaden, Minimalkompromissen und sachlich nicht gerechtfertigten Junktimierungen neigen.

Aufbau der Demokratiefbefunde

Traditionell folgte die Zusammenstellung der jährlichen Demokratiefbefunde in den Grundzügen stets folgendem Aufbau:

1. Einleitung
2. Ziele der Initiative und des Demokratiefbefundes
3. Empirischer Demokratiefbefund (Internationaler Rundblick, Entwicklung des Vertrauens in die österreichische Politik, Expert*innenbefragung)
4. Demokratiepolitische Entwicklungen im Spiegel der Initiative (Wahlen und einhergehenden Besonderheiten, Volksbegehren, Untersuchungsausschüsse, diverse Initiativen und Diskussionen...)
5. Bereich Medien
6. OGM-Demokratiefbefund

Seit 2016 ergänzten Gastbeiträge von externen Autor*innen, aber auch Fachbeiträge der IMWD-Gründungsmitglieder den Befund. Diese Beiträge lauteten wie folgt:

2016:

- Brexit und die Demokratiefrage, *Melanie Sully*
- Neue Technologien: Regulierungsbedarf, *Iris Eisenberger*

2017:

- Die Wahlkabine als Echokammer, *Christoph Bezemek*
- Post-Brexit: Politische Partizipation, *Melanie Sully*
- Demokratiepolitische Initiativen der Zivilgesellschaft, *Tamara Ehs*
- Medien und Politik, *Peter Plaikner*

2018:

- Digitale Fragmentierung? Anmerkungen zum demokratischen Diskurs im Informationszeitalter, *Christoph Bezemek*
- Innovative Verbesserungsvorschläge für Demokratiequalität in Österreich, *David F. J. Campbell*
- Zur Föderalismusreform, *Theo Öhlinger*
- Medien und Medienpolitik, *Peter Plaikner*
- Brexit – Eine stressgeplagte Demokratie, *Melanie Sully*

Demokratiefbefund 2024

2019:

- Die Rolle von Parlament und Bundespräsident bei der Regierungsbildung (und Regierungsentlassung) in Österreich – Reformbedarf? *Klaus Poier*
- Demokratiequalität im globalen Kontext und ihre Messung, *David Campbell*
- Sieben Vorgänge, sieben ORF Zwänge und sieben Vorränge, *Peter Plaikner*
- Wenn Politiker zu Medienmachern und Journalisten zu politischen Akteuren werden, *Peter Plaikner*
- Brexit – Demokratie und Vertrauen, *Melanie Sully*

2020:

- Novellierung des Parteienrechts bzw. der Parteienfinanzierungsregelungen: Stimmt die Richtung? *Klaus Poier*
- Reform des Föderalismus *Theodor Öhlinger*
- Demokratiepolitische Bewertung der österreichischen Nationalratswahl 2019 im Vergleich zu 2017, *David Campbell, Matthias Keppel*
- Medien und Medienpolitik, *Peter Plaikner*
- Parlamentarische Demokratie in Großbritannien im Schatten des Coronavirus, *Melanie Sully*

2021:

Der Demokratiefbefund 2021 wurde mit der Präsentation des von Herwig Hösele, Heinrich Neisser und Klaus Poier herausgegebenen Buches „101 Jahre Bundesverfassung. Demokratiefbefund und Reformanalysen (Leykam Verlag) verbunden. Folgende Beiträge finden sich in diesem Band.

- Wert und Wesen der Verfassung, *Heinrich Neisser*
- Jede Krise war auch eine Chance, *Oliver Pink*
- Die Verfassung im Zeitalter der Europäischen Integration, *Theo Öhlinger*
- Freiheit für die Staatsanwaltschaft?, *Brigitte Bierlein*
- Der österreichische Bundesrat: Das Oberhaus der Republik?, *Anna Gamper*
- „Jus soli“ (Geburtsortprinzip) und seine zunehmende Bedeutung für Demokratiequalität in Österreich, *David F. J. Campbell*
- Österreich ist eine demokratische Republik: Ihr Recht geht ... von den politischen Parteien aus, *Klaus Poier*
- Demokratiereform – eine nie endende Aufgabe, *Herwig Hösele*
- Digitale Fragmentierung?, *Christoph Bezemek*
- Jugend ohne Verfassung(sbewusstsein), *Kathrin Stainer-Hämmerle*

- Souveränität – die Verfassung des Vereinigten Königreichs, *Melanie Sully*
- 30 journalistische Positionen, *Peter Plaikner*
- Ein echter Härte-test steht aus, *Walter Hämmerle*
- Ein Konvent für die nächsten 101 Jahre, *Andreas Koller*
- Das Recht und die Politik, *Rudolf Mitlöhner*
- Pandemie und Aushebelung der Grundrecht, *Hans Rauscher*
- Verfassungsrealitäten, *Wolfgang Sablatnig*
- Zwischen dem Geist der Verfassung und der Realverfassung, *Christian Weniger*
- Vertrauen und Misstrauen in Politik und Institutionen. Ein Langzeitvergleich, *Wolfgang Bachmayer*

Rückblick Expert*innenbefragung

Für den Demokratiefbefund 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. Mit dem Demokratiefbefund 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. 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.

Demokratiefbefund 2024

Bereits im Befund 2012: Die Web 2.0–Demokratie Bereits im Demokratiebefund 2012 beschäftigte sich die Initiative mit den Chancen, Möglichkeiten und Gefahren der demokratischen Mitwirkung durch die digitalen Möglichkeiten. In dem von Universitätsprofessorin Dr.in Iris Eisenberger verfassten Text zur „Web 2.0–Demokratie“ heißt es u.a.: *Die elektronische Revolution und die neuen Formen der Informations- und Kommunikationstechnologie hatten und haben jedenfalls nachhaltige Auswirkungen auch auf Demokratie und Politik: Die demokratiepolitische Bedeutung insbesondere des Web 2.0 ist unbestritten. Einerseits werden etwa (partei-)politische Kampagnen vermehrt über das Internet geführt (beispielgebend der US-Präsidentschaftswahlkampf 2008 von Barack Obama), andererseits verlagert sich aber auch (politischer) Protest – bzw. die Entstehung und Organisation politischer Protestbewegungen – zunehmend in die virtuelle Welt und auf soziale Netzwerke wie Facebook, Google+ oder Twitter (so im Falle der Protestbewegungen gegen das Stuttgarter Bahnhofsprojekt [Stuttgart 21] oder etwa mehrfach im Rahmen des sog. „Arabischen Frühlings“). Gewisse Ereignisse, Meinungen und Debatten bekommen überhaupt erst durch das Internet öffentliche Präsenz. Durch das Web 2.0 öffnet sich der Diskurs: Die Themenpalette wird breiter und der Meinungs austausch schneller und anonym. Dadurch verschiebt sich freilich auch die Definitions- und Deutungsmacht im demokratischen System. Politische Diskurse werden verstärkt auch außerhalb parlamentarischer Foren geführt. (...) Zusätzlich erlangen Content-Provider und Suchmaschinen immer größere Bedeutung. Durch immer „nutzerfreundlichere“ Informationsselektion werden Web 2.0 Präferenzassistenten, insbesondere Suchmaschinen zu den neuen Informationsgatekeepern. Diese zunehmende Personalisierung im Netz führt zu einer ansteigenden Fragmentierung der Öffentlichkeit und – konsequent zu Ende gedacht – zumindest zur Gefahr eines Verlustes derselben. Zweifelsohne sollen die Möglichkeiten der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien für eine positive Fortentwicklung der Demokratie nutzbar gemacht werden. Dabei sollten insbesondere die Aspekte der Stärkung des Kontaktes und der Kommunikation zwischen der politischen Elite und den BürgerInnen sowie einer besseren Serviceleistung des Staates gegenüber den BürgerInnen (etwa Stichworte E-Government und – bei Gewährleistung technischer Sicherheit und Geheimhaltung – E-Voting) verfolgt werden. Ebenso sollten diese Möglichkeiten zum Ausbau effektiver Partizipationsmöglichkeiten an der staatlichen und gesellschaftlichen Entwicklung genutzt werden. Andererseits sollten aber auch Maßnahmen zur Sichtbarmachung der voranschreitenden Machtverschiebungen getroffen und eine entsprechende gesellschaftliche Aufklärungsarbeit geleistet werden. Insbesondere gilt es dabei auch eine Bewusstseinsbildung bei Software-EntwicklerInnen, die Förderung demokratiepolitischer Verantwortung neuer Medien durch Bildungsoffensiven sowie rechtliche Begleitmaßnahmen und wissenschaftliche Begleitforschung zu gewährleisten.*

Alle Demokratiebefunde und Positionspapiere, Konzepte, Statements und Erklärungen der Initiative sind unter www.mehrheitswahl.at oder www.demokratie-reform.at abrufbar.

Die Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform hat seit 2011 Demokratiefbefunde vorgelegt, in denen 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 war Univ.-Prof. Dr. Heinrich Neisser.

Mit diesem letzten Demokratiefbefund beendet die Initiative offiziell ihre Tätigkeit, allerdings ohne dass die von ihr aufgeworfenen Fragen an Aktualität eingebüßt hätten – im Gegenteil. So bleibt zu hoffen, dass sich auch in Zukunft Persönlichkeiten finden, denen die Weiterentwicklung der Demokratie in Österreich ein Anliegen ist und die sich dafür engagieren.

Nähere Informationen finden Sie unter www.mehrheitswahl.at bzw. www.demokratie-reform.at

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

Kontakt : office@mehrheitswahl.at