

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

Demokratiefund

2018

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

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

Demokratiefbefund 2018

vorgelegt am 09.10.2018
durch den Sprecher der Initiative
Heinrich Neisser

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

Wolfgang Bachmayer (OGM-Institut), Christoph Bezemek (Professor für öffentliches Recht, Universität Graz), David Campbell (Sektion Political Leadership der Österreichischen Gesellschaft für Politikwissenschaft, ÖGPW), Manuel P. Neubauer (Jurist und Politikwissenschaftler, Graz), Peter Plaikner (Direktor von IMPact – Institut für Medien und Politik: Analyse, Consulting, Training) und Melanie Sully (Direktorin des Instituts für Go-Governance, Wien).

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

Inhaltsverzeichnis

Achter Demokratiebefund – 9 bleibende Schwerpunkte

1. Einleitung
2. Ziele der Initiative und des Demokratiebefundes
3. Empirischer Demokratiebefund
 - 3.1. Vertrauen in die österreichische Politik gestiegen – Kurzfristiger Effekt oder Beginn einer nachhaltigen Trendwende?
 - 3.2. ExpertInnenbefragungen Demokratiebefund 2011–2017: Unabhängige Justiz, politische Bildung und Entpolitisierung des ORF prioritär
4. Demokratiepolitische Entwicklungen 2017/18 im Spiegel der Initiative
 - 4.1. Erleichterung bei Zugang zu Volksbegehren
 - 4.2. Demokratiepolitisches Arbeitsprogramm der neuen Bundesregierung
 - 4.3. Reform der Briefwahl
 - 4.4. Europawahl in Österreich: 26. Mai 2019
5. Digitale Fragmentierung? Anmerkungen zum demokratischen Diskurs im Informationszeitalter, *Christoph Bezemek*
6. Innovative Verbesserungsvorschläge für Demokratiequalität in Österreich, *David F. J. Campbell*
7. Zur Föderalismusreform, *Theo Öhlinger*
8. Medien und Medienpolitik, *Peter Plaikner*
9. Brexit – Eine stressgeplagte Demokratie, *Melanie Sully*
10. OGM-Demokratiebefund 2018

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

Achter Demokratiefbefund – 9 bleibende Schwerpunkte

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

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

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

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

Initiative MehrheitsWahlrecht und Demokratiereform

1. Einleitung

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

Wahlrechtsreform dringlich

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

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

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

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

Qualitätsmedien und öffentlich-rechtlicher Rundfunk sind demokratierelevant

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

Initiative MehrheitsWahlrecht und Demokratiereform

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

Unsere Initiative will dazu einen substanziellen Beitrag leisten.

Renommierte ExpertInnen als GastautorInnen

In diesem Sinne ist die IMWD sehr dankbar, dass für sich für den Demokratiebefund 2018 renommierte und in ihrem Fachbereich durch hohe Qualifikation ausgewiesene GastautorInnen ihre große Expertise zu für die Demokratiereform wichtigen Fachbereichen eingebracht haben – es sind dies Christoph Bezemek, David F. J. Campbell, Peter Plaikner und Melanie Sully.

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

2. Ziele der Initiative und des Demokratiebefundes

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

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

Neue Balance von selbstbewussten Parlamentariern und direkter Demokratie

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

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

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

3. Empirischer Demokratiefbefund

3.1. Vertrauen in die österreichische Politik gestiegen – Kurzfristiger Effekt oder Beginn einer nachhaltigen Trendwende?

Nach Jahren des dramatischen Rückgangs des Vertrauens in Politik und Politiker sowie ihre Problemlösungskraft zeigt sich in der alljährlichen OGM-Exklusivstudie für die IMWD aus dem September 2018 erstmals eine Änderung, die sich schon zart in der OGM-Studie 2017 angedeutet hat: Die 2017 erhobene Erwartungshaltung in die Politik für das kommende Jahr war besser geworden: 29 % erwarteten ein weiteres Absinken (2016: 42 %), 21 % ein Gleichbleiben (2016: 32 %) und 28 % eine Zunahme der Problemlösungskraft (2016: 21 %).

Die vom OGM-Institut für den Demokratiefbefund 2018 gestellte Vertrauensfrage könnte jedenfalls als zumindest kurzfristige Trendwende gewertet werden, deren Nachhaltigkeit sich aber erst in einem längeren Zeitraum bestätigen muss. Jedenfalls spiegeln die verbesserten Vertrauenswerte die Erwartung und Hoffnung wider, dass die im Dezember 2017 neugebildete Regierung und die neuformierte Opposition im Gegensatz zu der oft als lähmend empfundenen SPÖ/ÖVP-Koalition neue Dynamik in die Politik bringt.

Auch in der bis 2017 erhobenen alljährlichen ExpertInnen-Befragung waren die Ergebnisse besser als in den Jahren davor.

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

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

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

Mit dem Demokratiefbefund 2018 endet nun diese ExpertInnenbefragung. Ein Hauptgrund besteht darin, dass datenschutzrechtliche Bedenken die Durchführung der Befragung massiv erschweren würden.

Der Zustand der Demokratie in Österreich wurde in diesen Jahren nicht gerade positiv gesehen (im Durchschnitt 2,84). Jedoch erscheint es interessant, dass im Jahr 2017 sowohl in der Gesamtbetrachtung (2,59), als auch auf Bundesebene (2,83), auf Landesebene (2,59) und auf Gemeindeebene (2,10) die positivsten Werte erzielt wurden. Die negativsten Werte

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

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

werden auf allen Ebenen im Jahr 2012 erzielt (Insgesamt: 3,13 / Bundesebene: 3,24 / Landesebene: 3,08 / Gemeindeebene: 2,59). Auch die Demokratie auf Europäischer Ebene erzielt den negativsten Wert 2012 (3,56). Bei der positivsten Beurteilung liegt jedoch knapp vor 2017 (3,20) noch das Jahr 2013 (3,19).

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

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

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

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

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

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

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

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

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

4. Demokratiepolitische Entwicklungen 2017/18 im Spiegel der Initiative

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

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

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

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

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

4.1. Erleichterung bei Zugang zu Volksbegehren

Am 1. Jänner 2018 trat das Wählerevidenzgesetz 2018 in Kraft, mit dem – endlich – eine elektronische zentrale Wählerevidenz geschaffen wurde. Eine solche ist nämlich Voraussetzung, dass Volksbegehren von den Bürgerinnen und Bürgern, wie seit 2016 in Art. 41 Abs. 2 des Bundes-Verfassungsgesetzes vorgesehen, auch tatsächlich elektronisch unterschrieben werden können bzw. dass man ein Volksbegehren in einer anderen Gemeinde als in seiner eigenen unterstützen kann. In der Praxis haben sich die Vorteile der neuen Möglichkeiten bereits wenige Wochen nach ihrer Einführung gezeigt, als zu Beginn des Jahres 2018 überdurchschnittlich viele Bürgerinnen und Bürger ihre Unterstützung zur Einleitung der jüngsten Volksgehren (elektronisch) leisteten – an der Spitze das „Don't smoke“-Volksbegehren mit ca. 600.000 Unterstützungen. Auch wenn diesmal medial besonders stark auf die neuen Möglichkeiten hingewiesen wurde, ist davon auszugehen, dass diese auch in Hinkunft das Werben für Unterstützungen von Volksbegehren leichter machen werden, als dies bisher der Fall war. Vorteile kann die zentrale Wählerevidenz in Zukunft insbesondere auch bei der Briefwahl bringen. Sie ist insgesamt jedenfalls ein längst notwendiger technischer Modernisierungsschritt.

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

Mit diesem Schwung sollten die jüngsten Volksbegehren, die Anfang Oktober 2018 zur Eintragung auflagen, auch deutlich besser abgeschnitten haben, als dies durchschnittlich bei den Volksbegehren der letzten Jahre der Fall war. Ob dies dauerhaft das Instrument des Volksbegehrens aus der „Lethargie“ der letzten Zeit herausholen wird, bleibt abzuwarten.

4.2. Demokratiepolitisches Arbeitsprogramm der neuen Bundesregierung

Jedenfalls sieht auch das Regierungsprogramm der neuen ÖVP-FPÖ-Bundesregierung vom Dezember 2017 eine Aufwertung des Instruments des Volksbegehrens vor.

Unter dem Schlagwort „Stärkung der Demokratie“ wird programmatisch vor allem ein (langsamer) Kulturwandel propagiert:

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

Konkret wird in einem ersten Schritt eine Verbesserung des derzeitigen Volksbegehrens angekündigt. Volksbegehren sollen in Zukunft als „echte Gesetzesinitiativen“ formal und prozedural den anderen Gesetzesanträgen im Parlament gleichgestellt werden. Volksbegehren sollen in Zukunft auch in eigenen Sitzungen in Ausschuss und Plenum des Nationalrates behandelt werden. Der Einbringer des Volksbegehrens erhält ein – medienwirksames – Rederecht im Nationalrat. Weiters soll es eine Stellungnahmepflicht des zuständigen Ministers und eine verpflichtende Begutachtung von in Form von Volksbegehren eingebrachten Gesetzesvorschlägen geben. Diese ersten Maßnahmen sollen – so das Regierungsprogramm – „rasch“ implementiert und nach drei Jahren evaluiert werden.

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

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

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

4.3. Reform der Briefwahl

Unter dem Schlagwort „Besseres Bürgerservice sowie Vermeidung von Manipulationsmöglichkeiten bei Wahlen“ sind im Regierungsprogramm weiters auch im Bereich des Wahlrechts Reformen angekündigt. So ist zum einen vorgesehen, dass die Beantragung, Ausstellung und Stimmabgabe bei der Briefwahl in Zukunft in einem einzigen Schritt ermöglicht wird, indem über eine längere Frist (ca. drei Wochen) bei den Gemeinden die entsprechenden zeitlichen (zumindest einmal in der Woche auch abends) und örtlichen (Wahlzelle oder Raum zur Wahrung des Wahlgeheimnisses) Möglichkeiten geschaffen werden. Durch die Abgabe der Briefwahlstimmen bei den Gemeinden soll in Zukunft auch gewährleistet werden, dass bereits am Wahlabend ein aussagekräftiges Wahlergebnis inklusive der Briefwahlstimmen vorliegt. Zum anderen soll es aufgrund der Erfahrungen bei der Bundespräsidentenwahl 2016 zu einer Evaluierung der verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Briefwahl sowie einer Prüfung der Wahlvorschriften unter Einbeziehung der Rechtsanwender auf ihre praktische Umsetzbarkeit kommen.

Alles in allem ist für das vergangene Jahr zu konstatieren, dass zwar durch die neue Möglichkeit der elektronischen Unterstützung von Volksbegehren ein längst notwendiger Modernisierungsschritt erfolgt ist, dass darüber hinaus aber – auch im Regierungsprogramm – eine breitere Diskussion über größere Reformschritte der Demokratie ausgeblieben ist.

4.4. Europawahl in Österreich: 26. Mai 2019

Gerade angesichts der großen Herausforderungen, die sich Europa u.a. durch Brexit, Migration, Populismus, Position gegenüber den USA und China stellen, ist eine verstärkte Kommunikation und Bewusstseinsbildung für und über europäische Themen dringend geboten. Die von 23. bis 26. Mai stattfindende Europawahl 2019 – in Österreich ist Sonntag, 26. Mai der Wahltag – sollte gerade hierzulande zu einem intensivierten europapolitischen Diskurs führen.

5. Digitale Fragmentierung?

Anmerkungen zum demokratischen Diskurs im Informationszeitalter

Christoph Bezemek*

Die digitale Revolution hat einen Boulevard der zerbrochenen Träume hinterlassen. Zugegeben, die Erwartungen und die Hoffnungen, die durch sie geweckt wurden, waren groß, zu groß vielleicht: Die etablierten Massenmedien sollten ihrer grundrechtlichen Monopolstellung als „öffentlicher Wachhund“² verlustig gehen. Engagierte Amateure sollten an ihre Stelle treten; allfällige qualitative Defizite der Berichterstattung durch die Quantität der Berichte aufgewogen werden. Gestützt auf eine Infrastruktur, die niederschweligen Zugang mit breitenwirksamer Dissemination verbindet, sollte ein neues, funktionales und vor allem egalitäres Zeitalter medialer Freiheit eingeleitet werden.³ Nicht länger sollte der Marktplatz der Information und Ideen durch Intermediäre reguliert werden. Der informierte Bürger sollte als informierender Bürger auftreten und so den Fall der Torwächter herbeiführen.

Die dergestalt skizzierten Verheißungen haben sich im „postfaktischen“ Zeitalter nur bedingt eingestellt. Und das obwohl (oder: gerade weil) – gestützt auf die angesprochene digitale Infrastruktur – Kommunikation mehr denn je im Zentrum sozialer Interaktion steht; Kommunikation indes, die vielfach nicht im Stande scheint, *communitas* herzustellen, sondern die augenscheinliche Tendenz birgt, die beteiligten Individuen in die Isolation Leibniz'scher Monaden zu drängen: in ein Nebeneinander divergierender Wahrnehmungen und Deutungen statt in ein Miteinander eines gemeinsamen Diskurses.

Die enttäuschte Erwartungshaltung geht ihrerseits auf den ernüchterten Befund zurück, dass dem Internet (eine insgesamt unzulängliche aber im gegebenen Zusammenhang heuristische, sinnvolle Verkürzung) jene zentrale Kapazität abhandengekommen ist, die ursprünglich erst Anlass zur eingangs umrissenen Hoffnung gegeben hat: Gleichheit im Diskurs sowohl im gleichberechtigten Zugang zu den Inhalten als auch insgesamt über die Allgemeinheit der Inhalte sicherzustellen.

Statt als Marktplatz des offenen Austausches zu fungieren, tendieren soziale Netzwerke, Microbloggingdienste und auch Suchmaschinen zunehmend dazu, die Bedürfnisse ihrer Nutzerin oder ihres Nutzers zu antizipieren: Algorithmen, die auf Basis statistischer Daten sowie, gestützt auf virtuelle Markierungspunkte (Cookies), des vergangenen Nutzungsverhaltens und der so zum Ausdruck gebrachten Präferenzen und Interessen operieren, ermöglichen personalisierte (und damit individuelle) Erfahrungen, die zunehmend frei sind von untauglichen, unerwarteten oder auch unerwünschten Inhalten.⁴ Das ist nützlich. Aber es hat seinen Preis: Die Weite des Horizonts weicht der Enge der Perspektive.

Folge dessen sind, wie prominent beklagt wird, bedrohlich anmutende Phänomene, die die Konfrontation des Individuums mit Unbekannten und Unbekanntem in digitalen Diensten sukzessive zu Gunsten des Vertrauten und Erwartbaren verringert. Wir führen damit, so der

*Professor für Öffentliches Recht, Universität Graz. Die nachstehenden Überlegungen basieren lose auf Vorträgen, die der Autor im Rahmen der Frühjahrestagung der Österreichischen Juristenkommission im Mai 2017 und im Rahmen der Zweijahrestagung der International Global Law and Policy Konferenz an der Harvard Law School im Mai 2018 gehalten hat.

² EGMR, 25.3.1985, Barthold v. Germany, 8734/79 Rn 58.

³ So etwa noch *Christoph Bezemek*, Die Unabhängigkeit der Medien vom Staat, in Berka ea (Hg), *Unabhängigkeit der Medien* (2011) 23.

⁴ *David Lazer*, The Rise of the Social Algorithm, 348 *Science* 2015, 1090.

Initiative MehrheitsWahlrecht und Demokratiereform

wenn auch etwas zugespitzte Anwurf, ein vielfach kuratiertes ‚Onlife‘,⁵ das wenige Überraschungen bereithält, weil es auf Basis unserer eigenen Prädispositionen hochgerechnet wurde. So betrachtet durchleben wir nicht die Wiederkehr, aber doch den Wiederhall des Gleichen, eine lineare Fortentwicklung unserer selbst. Der digitale Raum für die Dynamik überraschender, unbequemer oder gar verstörender sozialer Interaktion wird kleiner.

Damit ist ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit verbunden:⁶ In Zeiten, in denen ein wachsender Teil der Bevölkerung Nachrichten aus sozialen Medien bezieht,⁷ werden die Foren, in denen die Allgemeinheit der Diskursinhalte in der Allgemeinheit der Diskursteilnehmer gespiegelt wird, weniger. Und so finden wir uns (konsequent fortgedacht) – zuweilen ohne uns dessen bewusst zu sein – in den Echokammern eines Netzes, das keine wirkliche Vernetzung mehr erlaubt, formen und verfestigen Meinungen zu allgemeinen Belangen auf Basis einseitiger Betrachtungen, die zu immer weiterer Polarisierung führen.

Dass ebendies einen überaus geeigneten Nährboden für absichtsvoll gestreute oder selbständig gewachsene Gerüchte, zielgerichtet verbreitete Falschnachrichten und unwillkürlich in Umlauf gebrachte Halbwahrheiten bietet, bedarf keiner näheren Begründung; ebenso, wie die Sorge keiner Begründung bedarf, dass derartig falsche oder verfälschte Diskursinhalte insgesamt signifikanten negativen Einfluss auf die demokratische Willensbildung nehmen. Vor diesem Hintergrund bedingt die stetig voranschreitende Erosion etablierter medialer Strukturen konsequent eine stetig voranschreitende Erosion des Vertrauens in (über diverse Kanäle) medial übermittelte Inhalte.⁸ Bedenken, irreführend zu sein oder zu werden greifen um sich.

Natürlich kann die Schärfe der so gestellten Diagnose mit guten Gründen relativiert werden. Mit Blick auf die rekursive Konfrontation mit Inhalten, die an der persönlichen Präferenz ausgerichtet sind, schon deshalb, weil die Vielfalt an Informationen, die im digitalen Umfeld über verschiedene Dienste zu beziehen sind, nach einer Auswahl verlangt, die unweigerlich von jenen zu treffen ist, die damit befasst sind, den Nutzerinnen und Nutzern die von ihnen begehrten Inhalte näherzubringen. Dass diese Auswahl bedürfnisorientiert erfolgt, scheint nicht unbedingt nachteilig. Ebenso wenig, wie es sich dazu als nachteilig erweisen kann, dass die Anbieter der Dienste ihre Nutzerinnen und Nutzer sowie deren Bedürfnisse gut kennen und von dieser Kenntnis guten Gebrauch machen. Unbestritten ist freilich, dass dieser gute Gebrauch auch – und vor allem – zu Gunsten jener erfolgt, die das Angeld für die kostenfrei zur Verfügung gestellten Dienste leisten: von jenen Unternehmen, die ihre Waren und Dienstleistungen auf den Konsumenten oder die Konsumentin abgestimmt – und damit möglichst treffsicher – anbieten können.⁹

⁵ Luciano Floridi (Hg), *The Onlife Manifesto: Being Human in a Hyperconnected Era* (2014).

⁶ Mit dieser Bezeichnung freilich bereits *Kurt Imhof*: Politik im neuen Strukturwandel der Öffentlichkeit, in Nassehi/Schroer (Hg), *Der Begriff des Politischen. Grenzen der Politik oder Politik ohne Grenzen?* Soziale Welt, Sonderband, 2003, 313.

⁷ Vgl für die Informationsgewinnung über virtuelle soziale Netzwerke in den USA die detaillierte Pew Research Center-Studie von Gottfried/Shearer, *News Use Across Social Media Platforms 2016* <<http://www.journalism.org/2016/05/26/news-use-across-social-media-platforms-2016>> der zufolge bis zu 62 % aller erwachsenen US-Amerikanerinnen und US-Amerikaner Nachrichten (zum Teil) über derartige Netzwerke beziehen.

⁸ *Newman ea* Reuters Institute Digital News Report 2017.

⁹ Vgl etwa *David Evans*, *The Online Advertising Industry: Economics, Evolution, and Privacy*, *The Journal of Economic Perspectives* 2009, 37 oder *Schumann ea*, *Targeted Online Advertising: Using Reciprocity Appeals to Increase Acceptance Among Users of Free Web Services*, *Journal of Marketing* 2014, 59.

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

Das Bewusstsein, dass auch entgeltfreie Leistungen letztlich entgolten werden, wenn auch nur mittelbar finanziell und unmittelbar über die Durchsichtigkeit unseres digitalen Lebens, scheint sich konsequent zu verfestigen. Minder verfestigt scheint demgegenüber das Bewusstsein, dass unklar ist, nach welchen Kriterien und mit welcher spezifischen Zielsetzung die Kuratierung unserer digitalen Aktivitäten (konsumbezogen wie auch – vordergründig – konsumfern) und – in Abhängigkeit davon – die Festlegung unseres digitalen Aktionsradius erfolgt. All das scheint sich vielmehr in einer „Blackbox“ zu vollziehen,¹⁰ die unserem analytischen Zugriff entzogen ist.

Die Gefahr, dass die digitale Revolution vor diesem Hintergrund zwar die etablierten Torwächter in ihrer Wirkmacht eingeschränkt, zugleich aber neue, mächtigere (und zugleich undurchsichtigere) Torwächter erstehen lassen hat, scheint durchaus gegeben; ebenso wie die Folgen schwerwiegend anmuten, die – nach Ansicht mancher Kommentatoren – bis hin zur Fragmentierung zur Gesellschaft reichen.¹¹

In alldem die Ursache für ein vielfach wahrgenommenes Auseinanderdriften politischer Gemeinschaften und einen konsequenten Verlust sozialer Kohäsion zu erkennen, scheint auf der Hand zu liegen.¹² Und es ist nachvollziehbar, vor diesem Hintergrund den Staat als „Garanten von Pluralismus“¹³ auf den Plan und damit nach vermehrter Regulierung zu rufen, um solcherart nicht nur einen funktionsfähigen Marktplatz des Austauschs, sondern zugleich eine Mindestqualität des ebendort Gehandelten zu gewährleisten.¹⁴

Manches von dem mag diskussionswürdig sein. Und doch bleibt anzuraten, Brandeis' Warnung ernst zu nehmen, dann besonders achtsam über unsere Freiheit zu wachen, wenn die staatlichen Absichten wohlmeinende sind;¹⁵ allzu groß mag die Gefahr sein, nicht nur die Torwächter zu entmachten, sondern gleich das Tor zuzumauern und dadurch den Boulevard der zerbrochenen Träume zu bewehren:

Zunächst schon, weil die hier diskutierten Phänomene bislang zwar analytisch schlüssig argumentiert, aber empirisch keineswegs befriedigend belegt sind.¹⁶ Das liegt nicht zuletzt daran, dass klar sein muss, dass die genannten Phänomene keineswegs originäre Herausforderungen an uns herantragen, sondern vielfach als Katalysator unserer Prädispositionen fungieren; insbesondere einer Neigung eher nach Bestätigung unserer bestehenden Meinungen und Vorurteile zu suchen (und sie zu finden) als uns mit gegenteiligen Positionen und Nachweisen auseinanderzusetzen.¹⁷ Der Gang in die Echokammer und die Aufnahme

¹⁰ Frank Pasquale, *The Black Box Society* (2015).

¹¹ Cass Sunstein, *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media* (2017).

¹² Vgl für viele *Dominic Spohr*, Fake news and ideological polarization, *Business Information Review* 2017, 150.

¹³ Vgl bereits EGMR 24.11.1993, *Informationsverein Lentia and Others v. Austria*, 13914/88 ua Rn 38 sowie für die neuere Rsp EGMR (GK) 22.4.2013, *Animal Defenders International v. the United Kingdom*, 48876/08 Rn 101.

¹⁴ Dazu etwa mit Blick auf Informationsblasen und ähnliche Phänomene die Darstellung bei *Michael Mayrhofer*, Google, Facebook & Co: Die Macht der Algorithmen aus grundrechtlicher Perspektive, in *Berka ea* (Hrsg), *Meinungs- und Medienfreiheit in der digitalen Ära: Eine Neuvermessung der Kommunikationsfreiheit* (2017) 77.

¹⁵ *Louis Brandeis* (dissenting), *Olmstead v. United States*, 277 US 479 (1928).

¹⁶ Vgl zum spezifischen Problembereich etwa *Groshek/Koc-Michalska*, Helping populism win? Social media use, filter bubbles, and support for populist presidential candidates in the 2016 US election campaign, *Information, Communication & Society* 2017, 1389, *Möller ea*, Do not blame it on the algorithm: an empirical assessment of multiple recommender systems and their impact on content diversity, *Information, Communication & Society* 2018, 959 oder *Allcott/Gentzkow*, Social Media and Fake News in the 2016 Election, 31 *Journal of Economic Perspectives* 2017, 211.

¹⁷ *DeVicario ea*, Modeling confirmation bias and polarization, *Nature: Scientific Reports*, 7: 40391.

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

fragwürdiger Gerüchte, so könnte man zusammenfassen, fallen uns in Anbetracht dessen zuweilen allzu leicht; daran vermag Regulierung auch dann nur wenig zu ändern, wenn sie auf sicherer empirischer Basis erfolgt.

Beinahe wichtiger ist freilich: Soweit freie Meinungsäußerung, wie es Art. 10 EMRK wörtlich bestimmt, „mit Pflichten und Verantwortung verbunden“ ist, ist es grundlegend angebracht, eher uns selbst, als den Staat in diese Verantwortung zu nehmen, soweit es darum geht, den Herausforderungen des Informationszeitalters für den demokratischen Diskurs zu begegnen. Der Befund eines selbstreferentiellen Netzes, das auf Basis unserer persönlichen Routinen und Haltungen fortgewebt wird, verlangt (sollte er sich als zutreffend erweisen) zunächst einmal danach, zu diesen Routinen und Haltungen, und letztlich zu uns selbst, jenen Abstand kritischer Reflexion einzunehmen, der ein Niveau von Meinungsbildung gewährleistet, das aufgeklärte demokratische Partizipation ermöglicht. Die Gefahr im Rahmen der digitalen Strukturen, die unsere Realität so entscheidend formen, irgeleitet zu werden oder sich allzu leicht dem vordergründig Einleuchtenden zu ergeben, fordert den nach innen hin genommenen Abstand kritischer Reflexion gleichermaßen nach außen hin einzuhalten.

Beides kann der mündigen Bürgerin oder dem mündigen Bürger letztlich nicht abgenommen werden. Weder aktuell noch virtuell.

6. Innovative Verbesserungsvorschläge für Demokratiequalität in Österreich

David F. J. Campbell*

Für eine Verbesserung und Reform von Österreichs Demokratie und Demokratiequalität sollen die folgenden innovativen Reformvorschläge zur Diskussion gestellt werden:

1. *StaatsbürgerInnenschaft*: Die Einführung einer gleichberechtigten *jus soli*-Komponente¹⁸, parallel zum *jus sanguinis*, ist dringend notwendig.¹⁹ Zu Doppel- und MehrfachstaatsbürgerInnenschaft sind unterschiedliche Positionen denkbar und natürlich legitim, es gibt jedoch gute Argumente für deren Zulassung.²⁰
2. *Ausbalancierung von politischer Macht*: Macht korrumpiert und absolute Macht korrumpiert absolut.²¹ Für Demokratie und Demokratiequalität ist es somit essenziell, dass übermäßige Machkonzentrationen verhindert werden:
 - 2.1. *Amtszeitbegrenzungen von exekutiven Spitzenpositionen in der Politik*: Amtszeitbegrenzung (Amtszeitbeschränkung) heißt, dass eine konkrete („natürliche“) Person nicht über ein bestimmtes Maß an Zeit (Jahren) eine bestimmte Funktion (ein bestimmtes Amt) ausüben (beziehungsweise wiederausüben) darf – hier geht es im Besonderen um die gesamte, also „maximale“ Zeit möglicher Amtsausübung. Bisher ist in Österreich lediglich die Funktion der/des BundespräsidentIn formell mit einer Amtszeitbegrenzung gekoppelt, jedoch nicht BundeskanzlerIn, obwohl diese Position (BundeskanzlerIn) sogar mehr Machtausübung akkumuliert (als BundespräsidentIn). *Es erscheint für Österreich angebracht, darüber nachzudenken, auch die Funktion von BundeskanzlerIn mit einer Amtszeitbegrenzung zu versehen.*²² Denn es ist eine Denkein-schränkung, zu behaupten, Amtszeitbegrenzungen können nur für solche politischen Positionen gelten, die direkt durch WählerInnen gewählt werden (wie das zur Zeit für BundespräsidentInnen in Österreich gilt). *Amtszeitbegrenzungen lassen sich genauso diskutieren und anwenden für politische Institutionen aus der institutionellen Logik ei-*

*) David F. J. Campbell ist Lektor und Privatdozent für (vergleichende) Politikwissenschaft an der Universität Wien, Hochschulforscher an der Donau-Universität Krems und Experte für Qualitätsentwicklung an der Universität für angewandte Kunst Wien. Seine Forschungsschwerpunkte beziehen sich auf Demokratiequalität, Wissen und Innovation.

¹⁸) *Jus soli* würde (wie bereits ausgeführt) implizieren, dass es in Österreichs Politik weniger Spielraum für Populismus gäbe, da wir dann eine Situation von mehr Deckungsgleichheit zwischen Bevölkerung (Wohnbevölkerung) und WählerInnen/Wählern vorfinden würden. Österreichs Traditionsparteien sollten sich solchen Überlegungen mehr öffnen. Nochmals nachgefragt: *Ist jus sanguinis nicht im Widerspruch zu Freiheit und zu politischen Argumentationen, die Freiheit betonen?*

¹⁹) *Jus soli* würde hier bedeuten: Jeder, der beziehungsweise die in Österreich geboren wird, erhält automatisch die österreichische StaatsbürgerInnenschaft. Dies könnte (eventuell) auch auf solche Personen ausgeweitet werden, die eine Mindestanzahl an Wohnjahren während der Kindheit und/oder Jugend in Österreich verbringen.

²⁰) Für Prozesse einer verantwortungsvollen und nachhaltigen Globalisierung sind Doppel- und MehrfachstaatsbürgerInnenschaft entscheidende Elemente. Warum soll es für (politisch souveräne) Individuen hinnehmbar sein, sich von einem Staat verbieten zu lassen, die ursprüngliche StaatsbürgerInnenschaft zu behalten und andere StaatsbürgerInnenschaften zusätzlich zu erwerben?

²¹) Das eine historisch berichtete Originalzitat dazu lautet: „Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely. Great men are almost always bad men“ (John Emerich Edward Dalberg Acton, first Baron Acton, 1834–1902): <http://www.phrases.org.uk/meanings/absolute-power-corrupts-absolutely.html>.

²²) Als Zeitrahmen für eine Amtszeitbegrenzung von BundeskanzlerInnen lassen sich (in Summe) 8 bis 10 Jahre zur Diskussion stellen. Für die Konkretisierung des Designs von Amtszeitbegrenzungen bestehen unterschiedliche Möglichkeiten.

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

nes parlamentarischen Systems heraus (also für BundeskanzlerIn). Wobei im Falle Österreichs auch genauso über Amtszeitbegrenzungen von Landeshauptleuten nachgedacht werden sollte. *Amtszeitbegrenzungen stellen sich gegen Machtverzerrungen*. Grundsätzlich sollten PolitikerInnen solche Amtszeitbegrenzungen als eine Chance sehen, da dies Politik (und Gesellschaft) dynamischer macht, und sich PolitikerInnen vermehrt über verschiedene Ebenen (wie Länder-, nationale und EU-Ebenen) und Institutionen (wie BundeskanzlerIn und BundespräsidentIn) bewegen würden. Vermehrte Amtszeitbegrenzungen wären auch ein Beitrag für die positive Entwicklung einer „Rücktrittskultur“ in Österreich. In Rücktrittskultur drückt sich wesentlich die politische Kultur eines politischen Systems aus, Rücktrittskultur wird damit zu einem Parameter für *Political Leadership*. Rücktrittskultur repräsentiert so etwas wie die oft (analytisch) vernachlässigte oder (politisch eventuell gerne) übersehene komplementäre Gegenseite, die ebenfalls notwendig ist, damit ein politisches System offen sein kann für Einstieg und (Wieder-) Neueinstieg von PolitikerInnen. Rücktrittskultur sagt spiegelverkehrt (indirekt) auch etwas darüber aus, wie weit politische Gestaltungsmöglichkeiten einer Bevölkerung (von Wählerinnen und Wählern) gehen. Es soll auch noch auf folgenden zusätzlichen Aspekt hingewiesen werden. Es lässt sich vielfach argumentieren, dass politische Schwingungen (Links-Rechts-Schwingungen) für politische Systeme wichtige Aufgaben der Selbstorganisation und Reform übernehmen. Institutionalisierte Amtszeitbegrenzungen (wie oben andiskutiert) würden solche Prozesse dabei unterstützen und mehr Flexibilität ermöglichen.

- 2.2. *Reformvorschläge für die Länderebene in Österreich*: Für Österreichs Länderebene lassen sich folgende Reformvorschläge diskutieren – Begrenzung von Amtszeiten („term limits“) für die Landeshauptleute²³; generelle Abschaffung des „Proporz“ auf Landesebene in allen Bundesländern; generelle Einführung der Direktwahl von BürgermeisterInnen in allen Bundesländern; sowie eine mögliche Direktwahl von Landeshauptleuten – bei Re-Arrangierung der Machtbalance auf Landesebene.
3. *Volksabstimmungen und Volksbefragungen (Direkte Demokratie)*: Parlamentarismus wird häufig mit „indirekter Demokratie“ gleichgesetzt, und Volksabstimmungen stehen für „direkte Demokratie“. Dabei muss natürlich bewusst sein, dass es nicht nur ein Verständnis von direkter Demokratie gibt, sondern, dass direkte Demokratie Unterschiedliches meinen und adressieren kann. Direkte Demokratie verweist auf einen Pluralismus an Instrumentarien und Maßnahmen. Direkte Demokratie wird in Politik und Politikwissenschaft häufig mit einer gewissen Ambivalenz diskutiert, vor allem auch wenn es darum geht, ob direkte Demokratie und ihre Anwendungen ausgeweitet werden sollen. Eine Schlüsselfrage dabei ist: Sollen Volksbegehren mit einer Mindestanzahl an Unterschriften automatisch einer Volksabstimmung zugeführt und unterzogen werden? (Soll das Parlament mit „qualifizierter Mehrheit“ dagegen berufen können?)
- 3.1. *Kritik an mehr Volksabstimmungen*: Gegen einen vermehrten Einsatz von Referenda sprechen folgende Befürchtungen – Politik (Politik-Zyklen) würden zu kurzfristig werden; Blockade von Prozessen einer weitergehenden EU-Integration; ein populistischer Missbrauch von Themen (beispielsweise gegen MigrantInnen)²⁴. Moderne Demokra-

²³) Dies wäre dann damit in konsequenter Analogie zur Amtszeitbegrenzung von BundespräsidentInnen (bereits bestehend) und BundeskanzlerInnen (hier zur Diskussion gestellt).

²⁴) Das wäre möglicherweise der Fall, wenn StaatsbürgerInnen über Nicht-StaatsbürgerInnen abstimmen. Hier könnten Einfallstore für vermehrten Populismus entstehen.

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

tien werden ferner durch den Umstand herausgefordert, dass Wahlbeteiligungen vielfach sinken. Wahlbeteiligungen zu direkter Demokratie sind dabei häufig noch niedriger als zu Parlamentswahlen.

- 3.2. *Argumente für mehr Volksabstimmungen:* Für die Verwendung von Referenda kann sprechen, dass ihnen möglicherweise auch ein innovatives Momentum zufallen und zukommen könnte, beispielsweise wenn es die politischen Parteien (Regierungsparteien) im Rahmen des Parlamentarismus nicht schaffen, sich auf eine Position (Mehrheitsposition) zu einem wichtigen Thema zu einigen (hier also die politischen Parteien die Themen unerledigt „blockieren“). *So gesehen wäre direkte Demokratie in ihrem gesamten Spektrum an Möglichkeiten eine mögliche Bereicherung.*²⁵ Unbestreitbar bleibt auch, dass direkte Demokratie den Parlamentarismus (indirekte Demokratie) nicht ersetzen, sondern nur ergänzen kann (und darf). Für den Modus, dass Volksbegehren mit einer Mindestunterschriftenanzahl verpflichtend einer Volksabstimmung zugeführt werden, würde sprechen, dass die Bevölkerung beziehungsweise die WählerInnen ein Thema auf die politische Agenda setzen könnten, welches die regierenden Parteien (Regierungskoalitionen) chronisch ignorieren. Für solch ein Szenario wäre deshalb die Entscheidung wichtig, was eine gute notwendige Mindestanzahl an Unterschriften denn dann sein müsste? 250.000 Unterschriften wären wahrscheinlich zu wenig, 640.000 Unterschriften (so um die 10 % der Wahlberechtigten) eventuell ausreichend. Diese Referenzlatte könnte aber auch deutlich höher gelegt sein – beispielsweise bei 25 % aller Wahlberechtigten.
- 3.3. *Volksbegehren:* Für Österreich wurde und wird diskutiert, ob Volksbegehren mit einer Mindestunterschriftenanzahl verpflichtend einer Volksbefragung zugeführt werden sollen, wobei das Ergebnis der Befragung politisch nicht bindend wäre.²⁶ *Dieser Variante an direkter Demokratie käme möglicherweise ebenfalls ein Innovationspotenzial zu.* Solche Volksbefragungen wären für das gesamte nationale politische System denkbar oder könnten sich jeweils auch nur auf ein bestimmtes Bundesland beziehen: Wir hätten dann die Anwendung des Modus von Volksbegehren-mit-Mindestunterschriftenanzahl-und-folgender-Volksbefragung auf der Ebene (im Kontext) der einzelnen Bundesländer. Möglicherweise wäre es für die derzeitige Situation in Österreich realistischer (auch besser), die Vorstellung der „Mindestunterschriftenanzahl“ mehr in Richtung Volksbefragung und weniger in Richtung Volksabstimmung zu überdenken und zu prüfen – das könnte sowohl für die Bundesebene als auch die Landesebene geschehen und gelten.
- 3.4. *Ausklammerung bestimmter Themen für Volksabstimmungen und Volksbefragungen (bei automatischer Kopplung an „Mindestunterschriftenanzahl“):* Wird die Idee der „Mindestunterschriftenanzahl“ weiterentwickelt, so müsste ferner diskutiert werden, ob gewisse Themen nicht durch direkte Demokratie (in dieser Weise) entschieden werden dürften. Beispiel hier wäre, dass eine Einschränkung von Grundrechten nicht auf der Agenda einer Volksabstimmung oder Volksbefragung stehen sollte (dürfte). Ferner

²⁵) Jüngere Erfahrungen mit Referenda in den USA zeigen, dass Referenda manchmal einen „progressiveren“ Ausgang nehmen als es der parteipolitische Wettbewerb in einem bestimmten Bundesstaat erwarten lassen würde.

²⁶) Das wäre gleichsam ein wichtiger Unterschied zwischen Volksbefragung (nicht bindendes Ergebnis) und Volksabstimmung (bindendes Ergebnis).

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

müssten Bezüge zwischen EU (EU-Integration und EU-Gesetzgebung) und direkter Demokratie (in Österreich) geklärt werden.

4. *Politische Bildung*: Im österreichischen Schulsystem (etwa Sekundarschule) sollte umfassender und konsequenter politische Bildung eingeführt werden. *Politische Bildung ließe sich dabei als eine „demokratische Bildung“ („Demokratie-Bildung“) konzipieren* (auch als eine solche bezeichnen und umbenennen?). Politische Bildung (Demokratie-Bildung) würde helfen beziehungsweise einen Beitrag leisten, WählerInnen bei qualitativen Entscheidungen zu unterstützen. Betreffend die professionelle Ausbildung von JournalistInnen (für ein breites Spektrum an Medien und Organisationen) stellt sich zusätzlich die Frage, inwiefern es nicht auch hier Bedarf und Notwendigkeit für mehr institutionelle Ausbildungsangebote auf Hochschulniveau (Universitäten und Fachhochschulen) geben sollte. Ist Österreichs Politik der Ansicht, dass qualitativvoller Journalismus die Demokratie fördert, so sollte sich die öffentliche Hand vermehrt überlegen, dafür auch Ausbildungsplätze zu organisieren und zu finanzieren.
5. *Democratic Audit von Österreichs Demokratie und Demokratiequalität*: Bisher wurden das politische System Österreichs, seine Demokratie und Demokratiequalität, noch keinem systematischen „Democratic Audit“ (mit wissenschaftlicher Begleitung) unterzogen. Dafür ließe sich beispielsweise das Verfahren von IDEA²⁷ einsetzen und anwenden. Es wäre aber genauso möglich, verschiedene Verfahren zu poolen beziehungsweise hybrid zu kombinieren. Betreffend *Democratic Audit* besteht folgendes zentrales Argument: Wahlen richten sich an die Wählerinnen und Wähler, repräsentieren und bilden damit die Interessen der StaatsbürgerInnen ab. Hingegen ein *Democratic Audit* erfasst die gesamte Bevölkerung (Wohnbevölkerung) einer Demokratie (Gesellschaft). In dieser Hinsicht ist ein *Democratic Audit* potenziell repräsentativer und inklusiver bezogen auf Vorstellungen und Anliegen einer Gesellschaft zu Demokratie und Demokratiequalität. Es gäbe ferner gute Argumente dafür, *Democratic Audits* in gewissen (regelmäßigen) Zeitabständen zu wiederholen. *Democratic Audits käme damit eine Aufgabe der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung von Demokratie und Demokratiequalität zu.*²⁸

²⁷) IDEA: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (<http://www.idea.int/>).

²⁸) Im österreichischen Kontext wäre es genauso denkbar, einen Democratic Audit auch für ein einzelnes Bundesland durchzuführen. Dem könnte dann ein Pilotcharakter für andere Bundesländer und das gesamte nationale System zukommen.

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

7. Zur Föderalismusreform

Theo Öhlinger

Eine Reform des Föderalismus ist spätestens seit dem EU-Beitritt ein fixer Bestandteil jedes Regierungsprogramms, wurde doch damit eine vierte Ebene der Gesetzgebung und öffentlichen Verwaltung geschaffen. Die im Wesentlichen aus der Monarchie stammende, inzwischen unzählige Male im Detail korrigierte, aber nie grundsätzlich an moderne Gegebenheiten angepasste Verteilung der Kompetenzen zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden wurde damit noch um einiges unübersichtlicher und komplizierter. Dutzende hochqualifizierter Juristen in den Bundesministerien, den Ämtern der Landesregierung und nicht zuletzt im VfGH sind permanent mit der Klärung von Kompetenzfragen und der Lösung von Kompetenzkonflikten beschäftigt. Über die Reformbedürftigkeit herrscht daher weitgehende Einigkeit, nicht aber darüber, wie eine solche Reform aussehen sollte.

Auch das aktuelle Regierungsprogramm kündigt eine solche Reform an. Richtig wird dort eine Überprüfung und Neuordnung der Kompetenztatbestände der Art. 10–15 B-VG „als ein wesentlicher Schritt zur Entflechtung veralteter Zuständigkeiten und zur Schaffung klarer Regelungs- und Verantwortungsstrukturen“ angesprochen. Ob sich allerdings die Autoren der Dimensionen dieser Problematik wirklich bewusst waren, wird dadurch wieder in Frage gestellt, dass als primäres Anliegen die Abschaffung des Art. 12 B-VG angekündigt wird. Dieser Kompetenztypus der Grundsatz- und Ausführungsgesetzgebung hat aber innerhalb der Gesamtproblematik des österreichischen Föderalismus nur einen ganz kleinen Stellenwert.

Tatsächlich ist die Bundesregierung – konkret: der zuständige „Reformminister“ – sehr rasch initiativ geworden. Eine im Juni 2018 versendete Regierungsvorlage sieht – neben einer durchaus positiv zu bewertenden Reduktion wechselseitiger Zustimmungsrechte von Bund und Ländern (wie das Mitwirkungsrecht der Länder bei der Änderung von Sprengeln der Bezirksgerichte) – eine Aufhebung von vier der sechs Tatbestände des Art. 12 B-VG vor. Bleiben sollen vorerst nur das „Armenwesen“ (Mindestsicherung!) und die Elektrizität. Damit wird zwar das Regierungsprogramm bereits etwas zurückgenommen. Es könnte dies aber auf der Einsicht beruhen, dass es in einem föderalen Staat durchaus Sinn machen kann, wenn sich der Bund in bestimmten Angelegenheiten auf einen Rahmen beschränkt und Details den Ländern überlässt. (Die Mindestsicherung wäre dafür durchaus ein gutes Beispiel.) Das würde freilich sprachliche Fähigkeiten voraussetzen, über die die beamteten Legisten in Österreich anscheinend nicht verfügen. Sie sind auf bürokratische Detailregelungen trainiert und haben in der Praxis offensichtlich größte Schwierigkeiten, grundsätzliche Bestimmungen zu formulieren. Das mag der Grund für die durchaus verbreitete Kritik an diesem an sich typisch föderalen Typus der Kompetenzverteilung sein, der etwa in der EU als Richtlinienkompetenz einen ganz zentralen Stellenwert hat. Vielleicht sollte man daher statt Art. 12 B-VG völlig abzuschaffen (wie es weiterhin im Programm des Reformministers steht) die Legisten zur Schulung in die Schweiz schicken, deren Gesetze generell ungleich einfacher und verständlicher formuliert sind – ein Effekt der direkten Demokratie?

Von einer Reform, die diesen Namen auch verdient, ist diese Regierungsvorlage jedenfalls noch weit entfernt. Dass aber selbst diese Minireform bereits auf heftigen Widerstand gestoßen ist, zeigt, wie schwierig eine solche Reform tatsächlich ist. Der Bundesminister hat offensichtlich gegen eine Grundregel im konsensbedürftigen Österreich verstoßen: Er hat nicht vorher mit allen Betroffenen gesprochen. Damit wird selbst dieser bescheidene Ansatz zu

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

einer „Machtprobe“ (und leider nur als solche, nicht aber als Bemühen um eine rationale Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Ländern ist das Thema für die Medien interessant). Selbst wenn der Minister diese Machtprobe bestehen sollte, verheißt die in der Regierungsvorlage angekündigte künftige Vorgangsweise nichts Gutes: Die weiteren Schritte sollen in einer politischen Bund-Länder-Arbeitsgruppe beraten werden. Das ist geradezu eine gefährliche Drohung: In derartigen Gremien wurden schon bislang alle größeren Reforminitiativen zu Grabe getragen.

Zwar mag die Methode der kleinen Schritte nach allen bisherigen Erfahrungen mit Bundesstaatsreformversuchen durchaus sinnvoll sein. Was aber fehlt, ist ein größeres Konzept, eine Art Leitbild künftiger Reformschritte. Unseres Erachtens könnte ein solches Leitbild darin bestehen, die Gesetzgebung Schritt für Schritt weitgehend beim Bund zu konzentrieren, dafür aber die Stellung der Länder in der Verwaltung auszubauen. In einem Detail wird Letzteres im Regierungsprogramm durchaus angesprochen: als „Effizienzgewinnung bei der mittelbaren Bundesverwaltung“. Gemeint ist damit, dass die derzeitigen Aufgaben einzelner Bundesbehörden künftig durch den Landeshauptmann und ihm untergeordnete Organe vollzogen werden sollen. Mutiger wäre es, die Vollziehung von Bundesgesetzen in viel größerem Umfang, als dies die Bundesverfassung schon heute vorsieht (Art. 11 B-VG), in die Landeskompentenz zu übertragen. Diese müssten dann freilich einer starken Kontrolle durch die gewählten Landesparlamente unterliegen, was eine Aufwertung der Opposition voraussetzt. Gleichzeitig sollte das Amtsgeheimnis weitestgehend aufgehoben werden.

In ein solches Konzept würde durchaus auch eine substantielle Steuerautonomie der Länder passen, wie sie kürzlich von Seiten einiger Länder wieder ins Gespräch gebracht und vom Finanzminister positiv kommentiert wurde. Die Länder würden so für ihre gestärkte Verwaltung auch eine finanzielle Verantwortung übernehmen. Freilich setzt das eine klare und den Bürgern verständliche Verteilung der Aufgaben von Bund und Ländern voraus und kann damit sinnvoll nicht vor einer solchen Aufgabenreform stehen.

8. Medien und Medienpolitik

Peter Plaikner

Während die von Technologie getriebene globale Entwicklung ein rasant wachsendes Missverhältnis von neuen Medien und Demokratie offenbart, haben sich die entsprechenden Herausforderungen an Österreich so wenig verändert, wie die Bewältigung dieser Aufgaben vorangeschritten ist. Der Probleberg wächst, der Reformstau detto, die Rahmenbedingungen bleiben – obwohl die Verantwortungen wechseln. Die für diesen Bericht beobachteten zwölf Monate von Oktober 2017 bis September 2018 waren ein verlorenes Jahr für die Medienpolitik. Das klingt gleichermaßen negativer wie dramatischer als es ist. Letztlich hat sich bloß so wenig gewandelt wie in den Jahren zuvor.

Die formalen bis strukturellen Ausredemöglichkeiten sind diesmal allerdings besser. Denn der Wechsel einer Bundesregierung vollzieht sich immer parallel zum Wahlkampf der alten und zur Einarbeitung der neuen. Nach neun Monaten in Funktion ist der türkis-blauen Entsatzeinheit für die abgekämpfte rot-schwarze Selbstverteidigungstruppe aber neben dünnen Papieren noch keine wirkliche Geburt im Mediensektor gelungen. Speed kills, dieses Erfolgsmotto für das schnelle Punkten einer umgefärbten Koalition benötigt populärere Themen, als ihn ein neuer Marktrahmen für Zeitungen, Radio, Fernsehen und auch Internet-Plattformen zu bieten vermag.

Doch auch hinter den Kulissen ist ein „Neue Besen kehren gut“ noch nicht durch Taten, sondern lediglich aus Ankündigungen zu erkennen. Diese Koalition kann Kommunikation. Das reicht vom Regierungsprogramm im Dezember 2017 bis zum EU-Vorsitz im September 2018. Was im einen steht und beim anderen angegangen wird, ist notwendig und überfällig – von der Stärkung österreichischer Anbieter bis zur Besteuerung globaler Giganten, von der Neudefinition des öffentlich-rechtlichen Auftrags bis zur Weiterentwicklung eines europäischen Urheberrechts.

1. Nationale Zwerge und globale Giganten

99 Jahre nach Erstveröffentlichung unterliegt Max Webers Einschätzung von der Volksvertretung mehr denn je einem weltweit entfesselten Unternehmertum. „Die Politik bedeutet ein starkes langsames Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich.“ Dieses Diktum mag auch kurz vor seinem hundertsten Geburtstag noch wichtig und richtig sein. Doch seine allzu träge Anwendung wirkt nicht nur der gesellschaftlichen Entwicklung hinderlich, sondern mittlerweile global gefährlich. Der Marktwert von Facebook, diesem 14 Jahre alten Teenager aus den USA, ist mit 420 Milliarden Euro (September 2018) höher als das Bruttoinlandsprodukt der Republik Österreich (370 Mrd. € 2017). Die Big Five aus dem Silicon Valley, die fünf globalen Top-Börsenschwergewichte – Apple, Amazon, Alphabet, Microsoft und Facebook – erzielen zusammen einen Kurspreis in Höhe des deutschen BIP. Die dahinter steckende digitale Dynamik erzeugt einen demokratiepolitischen Veränderungsdruck, dem speziell im Medienbereich weltweit kaum noch ein Land gewachsen ist.

Einerseits bringen die vielen versäumten Reformen, der von Regierung zu Regierung angewachsene Rückstau an Unerledigtem – von der Presseförderung bis zur ORF-Kooperation – Österreich besonders ins Hintertreffen. Andererseits können auch die anderen europäischen Staaten nur noch mit internationaler Zusammenarbeit ihre endgültige digitale Kolonialisierung durch amerikanische Konzerne verhindern. Daraus ergibt sich die Chance, in einem

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

Aufwaschen auch frühere Versäumnisse der Medienpolitik zu erledigen. Zumindest diese Möglichkeit wurde erkannt. Nicht von ungefähr erntete der Abschnitt „Medien“ – obwohl nur das zweitkleinste der 25 Unterkapitel des in fünf Bereiche strukturierten Regierungsprogramms – viel Wohlwollen bei den Betroffenen. Das galt auch für die dort angekündigte und sogar veranstaltete Medienenquete. Während Ex-Minister Thomas Drozda (SPÖ) etwas Ähnliches nur planen, aber infolge vorgezogener Neuwahl nicht mehr durchführen konnte, versammelte NUN-Minister Gernot Blümel (ÖVP) die sogenannten Stakeholder der heimischen Medienlandschaft an zwei Junitagen im Wiener Museumsquartier. Dass Vorgänger und Nachfolger dabei in vielen Fragen nahezu einig sind, gehört zu den angenehmeren Überraschungen des Jahres.

2. Vertrauen und Glaubwürdigkeit

Wie wenig die neue ÖVP bereit ist, den ständigen Angriffen der FPÖ auf Journalismus allgemein und jenem im öffentlich-rechtlichen Rundfunk besonders Einhalt zu gebieten, das ist eine Kehrseite der Medaille. So gering der sachliche Fortschritt in der Medienpolitik war, so gesellschaftsfähig ist die Infragestellung der demokratischen Funktion von Zeitungen, Radio und Fernsehen geworden. Dies geschieht nicht nur durch das Zulassen der entsprechenden Agenda des kleineren Regierungspartners, der mehr auf Social Media als auf herkömmliche Medien pocht. Zwar nicht so durchgehend wie die Freiheitlichen setzt auch die neue Volkspartei vor allem in der Vermarktung des Bundeskanzlers auf Facebook, Twitter & Co. Der Wettlauf von Sebastian Kurz und seinem Vize Heinz Christian Strache um die meisten Facebook-Fans (bei Redaktionsschluss 772.000 vs. 782.000) ist nur das öffentlich sichtbarste Indiz solcher Strategien. Dass der Kanzler nach dieser Aufholjagd auf Twitter den Follower-Abstand zu Armin Wolf kontinuierlich verringert (403.000 vs. 310.000) erscheint spätestens durch das Wissen um die Kommunikationsvorlieben von US-Präsident Donald Trump nicht mehr als Kinderspiel.

Die Social-Media-Kanäle sind ein Schlachtfeld im Wettbewerb um Vertrauen und Glaubwürdigkeit, jene Schlüsselfaktoren für die Demokratie, bei denen erst die politischen Parteien und dann die herkömmlichen Medien in den vergangenen Jahren die größten Einbußen erlitten haben. Als im September 2016 Gallup die US-Amerikaner befragt hat, ob sie sich durch Zeitungen, Radio, Fernsehen und deren Online-Ableger umfassend, exakt und ausgewogen informiert fühlen, bejahten dies nur noch 32 % – der Tiefstwert dieser seit 1972 alljährlich durchgeführten Erhebung. Während bei den Anhängern der Demokraten das Medienvertrauen noch knapp überwog, lag es bei den Republikanern nur noch bei 14 %. Zwei Monate später gewann Donald Trump die Wahl.

Die Erschütterung über beides war auch in Europa zumindest groß genug, um neben den turnusmäßigen Umfragen ein Special Eurobarometer zu beauftragen. Das Ergebnis wirkte wie Entwarnung. Die Glaubwürdigkeit herkömmlicher Medien in der Union lag demnach noch bei 55 (Zeitungen und Fernsehen) oder gar 66 % (Radio). Social Media hingegen vertraute noch kein Drittel (32 %) im Staatenschnitt der EU-28. Österreich schnitt sogar noch besser ab: 79/77/66 % für Radio/TV/Print, aber auch schon 42 % für Social Media. Dass in der Alpenrepublik als einzigem europäischem Staat schon mehr als die Hälfte der über 14-Jährigen aktiv auf solchen Kanälen posten, konnte von den politischen Parteien durchaus als Signal der Bürgerbeteiligung betrachtet werden.

Die herkömmlichen Medien mochten sich mit einer Fragestellung trösten, welche die Foren unter den Artikeln in den jeweiligen Digitalausgaben einbezogen hatte. System „Standard“ – die größte derartige Online-Community im deutschen Sprachraum. Letztlich beinhaltete das Special Eurobarometer damit aber auch geradezu eine Bedienungsanleitung für die Wieder-

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

geburt von Parteizeitungen. Was Breitbart News in den USA für Trump und unzensuriert.at oder der „Wochenblick“ für die FPÖ in Österreich leistet, bewirkt mittlerweile Kontrast Blog für die SPÖ. Der qualitative Unterschied liegt zwar nicht nur im Niveau, sondern auch in der Transparenz der sozialdemokratischen Plattform – sie legt klar offen, dass sie von SPÖ-Mitarbeitern gestaltet wird –, doch Aufgabe und Wirkung sind vergleichbar: Parteilich gefärbte Information abseits der regulären journalistischen Wege. Von PR wie Public Relations bis PR wie Propaganda. Beiträge des YouTube-Kanals FPÖ-TV erzielen meistens schon höhere Reichweiten als entsprechende Sendungen im Privatfernsehen von Puls 4. Die Artikel des „Wochenblick“ werden auf Facebook mehr geteilt als jene von oe24, jene von Kontrast mehr als jene des „Standard“, jene von unzensuriert.at mehr als jene der „Presse“. Die Turbostärke dieser Gegenöffentlichkeiten lässt kaum Zweifel, dass die auch seit der österreichischen Präsidentschaftswahl 2016 viel beklagten Gräben in der Gesellschaft mehr handgemacht als naturgegeben sind. Wenn schon nicht die wirklichen Staatsgewalten, so steht doch zumindest die nicht legitimierte vierte Macht im Staat im Visier von Scharfschützen auf die demokratische Nachkriegsordnung. Die technische Medienentwicklung gibt ihnen Waffen, die dieses System zerstören können. Es ist bereits in seinen Grundfesten erschüttert.

3. Konzerngewicht kontra Staatsmacht

Ausgerechnet diese nach dem jahrzehntelangen Siechtum und Sterben der Parteizeitungen wieder erlangte eigene Rolle als Mitspieler und nicht bloß Spielfeldgestalter in der Medienlandschaft war für den politischen Gastgeber kein Thema der wichtigsten einschlägigen Veranstaltung des Jahres. Doch das ist nicht der Grund, warum die Medienenquete ohne konkretes Ergebnis geblieben ist. Sie hat dennoch den Zweck erfüllt, wenn ihr breiter Diskurs der Auftakt für einen kontinuierlichen Prozess war. Zumindest die breite Bewusstseinsbildung scheint gelungen: Den absoluten Vorrang jeder nationalen Medienpolitik muss ihr Kampf um Gestaltungsmöglichkeiten im globalisierten digitalisierten Kommunikationsraum genießen. Der Vorstoß beim Finanzministertreffen Anfang September in Wien, um Google, Facebook & Co. künftig fairer zu besteuern, geht in diese Richtung.

Die amerikanischen Online-Riesen ersparen sich aber nicht nur ungerechtfertigt viele Abgaben im Vergleich zu herkömmlichen Unternehmen. Einige von ihnen existieren auf Kosten von gesellschaftsprägenden Branchen. Denn ihr Produkt besteht zwar aus den Leistungen seiner Nutzer, doch diese erhalten nichts dafür. Das wirkt nur so lange in Ordnung, wie durch Internet im Allgemeinen und Social Media im Besonderen jeder Empfänger von allem auch Sender an alle sein kann. Demokratisierung von Kommunikation ist gut. Doch es ist purer Diebstahl, wenn professionell produziertes geistiges Eigentum ohne Entgelt an die Schöpfer verbreitet wird. Autoren und Journalisten, Maler und Musiker, Grafiker und Filmschaffende sind dadurch langfristig in ihrer beruflichen Existenz bedroht. Das gilt auch für die dahinter stehenden Medien und Verlage. Als wenige Tage nach dem Wiener Ministertreffen das europäische Parlament über eine Reform des Urheberrechts abstimmte, ging es also um die knifflige Beendigung von simpler globaler Ausbeutung.

4. Viel Enquete und wenig Taten

Die größte Herausforderung wurde also erkannt und benannt: der existenzielle Wettbewerb nationaler Medien gegen die digitalen US-amerikanischen Giganten. Es geht darum, wie sich österreichische Inhalte im globalisierten und monopolisierten Umfeld von Facebook, Google & Co. behaupten können. Diese grundsätzliche Erkundung ist vordringlicher als die Fragen, wie sie hierzulande herkömmlich nach dem Public Value, dem öffentlichen Wert gestellt wer-

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

den: Erfüllt der ORF diese Anforderung hinreichend? Entsprechen seine privatwirtschaftlichen Konkurrenten nicht auch vielfach und vielfältig diesem Leistungsprofil? Soll die Rundfunkgebühr bleiben, ist eine Haushaltsabgabe sinnvoller oder gar die Budgetfinanzierung zweckmäßiger? Die Klammer zwischen der weltweiten, kommunikations- und informationstechnologisch basierten, inhaltlichen Herausforderung und der heimatischen, von Verteilungskämpfen dominierten, operativen Aufgabenstellung bildet die Frage nach der Rolle des Staates. Zumindest dieser umfassenden Themenstellung wurde die Medienenquete der Bundesregierung gerecht. Ihre Eckpunkte „Public Value“, „Förderung und Finanzierung“ sowie „Digitalisierung und Demokratie“ boten das richtige inhaltliche Dreieck für 57 hochrangige Redner, Diskutanten und Moderatoren. Es mangelte nicht an Expertise, wenngleich die Wissenschaft sich zu Recht gegenüber den Praktikern des Medienbetriebs geradezu negiert fühlte. Letztlich passte auch die Verteilung zwischen internationalen Keynote-Speakern und heimischen Besitzstandskämpfern.

Die Schwächen der Veranstaltung lagen nicht im Fehlen konkreter Ergebnisse. Als Gernot Blümel die Erwartungshaltung schon in seiner Begrüßung dämpfte, handelte der Minister noch rechtzeitig richtig. Sie konnte immer nur Start sein. Die im Regierungsprogramm vorgesehene Erarbeitung von Leitlinien für den Medienstandort insgesamt und vor allem ein neues ORF-Gesetz war von vornherein eine Überforderung. Doch die Abkehr vom Missverständnis der Gleichstellung von Medienpolitik und öffentlich-rechtlichem Rundfunk, wie Blümel es eingangs beklagte, war noch nicht konsequent genug. Die auf der Enquete überraschend große Konstruktivität und Konsensfähigkeit der Branche endet regelmäßig beim Eingemachten – Geld vom Staat. Um die vom Minister geforderte Österreich-Kooperation von öffentlich-rechtlich konstruierten und privatwirtschaftlich konstituierten Medien zu erreichen, langt der gemeinsame Leidensdruck allein nicht aus. Abgesehen von Begehrlichkeiten zu Inhalten des – ansichtsweise – nationalen Eigentums ORF ist vor allem die Aussicht auf eine mögliche, und sei es nur indirekte, Förderung der Treibstoff für eine solche Zusammenarbeit. Diesen Argwohn vermochte auch Markus Breitenecker nicht zu zerstreuen. Mit der Übergewichtung des Puls4/ATV-Chefs zum Gegenspieler von ORF-General Alexander Wrabetz hatte Blümel schon in der Programmgestaltung ein medienpolitisches Verdachtsmoment erzeugt.

5. Start erzielt statt Ziel erreicht

Um die zwiespältige Bewertung der Veranstaltung besser zu verstehen, braucht es einen Rückgriff auf die per Regierungsprogramm überzogene Erwartungshaltung: Zur „Abhaltung einer umfassenden Enquete unter Beteiligung aller Stakeholder sowie der Zivilgesellschaft“ hätte der multifunktionale Koalitionskoordinator Blümel einen breiten öffentlichen Diskurs schon vom Koalitionsstart weg permanent anschieben müssen, um dem festgeschriebenen Ergebnisziel entsprechen zu können. Doch während der Juniorpartner im kommunikativen Populismus-Pingpong zwischen Jetzt-Vizekanzler Strache und Ex-Vizekanzler Norbert Steger den ORF längst sturmreif geschossen hatte, verwies der Minister im Kanzleramt zu allen Medienfragen geradezu gebetsmühlenartig auf die Medienenquete. Sogar die öffentlichen Auseinandersetzungen der FPÖ-Parteigrößen mit TV-Galionsfiguren von Armin Wolf bis zum Korrespondentennetz konnten diese Stillhaltetaktik nicht erschüttern. Das einzige Licht am Ende eines auch international schon misstrauisch beobachteten Tunnels bot die Ankündigung der Medienenquete. So wurden Hoffnungen geschürt, die zwangsläufig auch Enttäuschungen zeitigen musste. Die extrem kurzfristige Bekanntgabe des Detailprogramms über den auserwählten Kreis hinaus verwandelte den Spannungsbogen dann zur Zerreißprobe.

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

Vor allem der hochgradig alarmierte ORF übte sich in den Tagen vor der Veranstaltung in einem Stakkato an Selbstverteidigung. Das reichte von der überfälligen Bestellung der neuen Kanalchefs – Channel Manager – und Chefredakteure der beiden Haupt-Fernsehprogramme bis zur Versammlung der Forschung auf dem Senderzentrum am Küniglberg. 55 wissenschaftliche Positionen zur Medienzukunft vereint die Fachpublikation „Publik Open Space“. 55 Stimmen aus dem ORF zu öffentlich-rechtlicher Qualität versammelt der Jahresbericht „Der Unterschied“. Denn 55 Cent erhält das Unternehmen pro Tag je Gebührenzahler. Flankenschutz dazu lieferten Wissenschaftler und Nichtregierungsorganisationen mit Stellungnahmen und Gegenveranstaltungen im Vorfeld. Für einen Vorab-Gegenangriff sorgte der Forderungskatalog des Verbandes österreichischer Privatsender. Den größten PR-Erfolg erzielte jedoch das Buch „Change the Game“ der Puls4-Galionsfiguren Corinna Milborn und Markus Breitenecker. Es widmet sich vor allem der Herausforderung durch die digitalen amerikanischen Riesen und den Chancen von nationalen wie europäischen Zwergenaufständen.

Einen ganz anderen Spielwechsel hat die Enquete schon demonstriert. Österreichische Medienpolitik funktioniert nicht mehr nur als Spielfeld für ein Match von ORF kontra VÖZ – dem Zeitungsverband. Der Diskurs ist breiter geworden, seine Fortsetzung aber nur ein Versprechen. Dass kurz nach der Veranstaltung einer der bloß zwei Pressevertriebe für den Einzelhandel vor der Digitalisierung kapituliert hat, unterstreicht die Notwendigkeit eines kontinuierlichen Prozesses nach dem Event.

6. Analoge Eingeborene und Digital Natives

Die aktuell deutlichste Veränderung in diesen langwierigen Verfahren sind Abgang und Antritt vieler entscheidender Personen. Ein solch schneller drehendes Personalkarussell entspricht zwar grundsätzlich den berechenbaren, zyklischen Phasen seit der Gründerära in der Nachkriegszeit, doch aktuell kommt ein Einmaleffekt hinzu: Die analogen Eingeborenen in den Verlagshäusern, Radiostationen, Fernsehsendern und sogar bei herkömmlichen Online-Plattformen weichen zusehends den Digital Natives. Menschen, die eine kaum vernetzte Welt ohne Internet lediglich in kaum bewusster Kindheitserinnerung haben. Ein Erwachsenenalter nach dem Durchbruch des World Wide Web ist nicht nur ein 32-jähriger Kanzler am Ruder, der bei Gründung der ersten Online-Medien in Österreich noch ein Volksschüler war. Auch der Medienminister war erst 14, als das Internet hier seinen Siegeszug begann. Alexander Wrabetz (58) hingegen ist schon ORF-Generaldirektor seit der Geburt von Twitter, als hierzulande noch niemand Facebook genutzt hat.

Doch der Generationswechsel schreitet auch auf der Medienseite hurtig voran. In der Media-print sind mit Gerhard Valeskini (52) und Christoph Niemöller (49) noch vergleichsweise ältere neue Manager am Werk. Das gilt auch für Styria-Vorstandsvorsitzenden Markus Mair (54) und für Hermann Petz (57), sein Pendant in der Moser Holding. In den eigentümergeführten Medienhäusern bahnt sich allerdings fast durchwegs die Stabübergabe an. In Vorarlberg übergibt Eugen A. Russ die Leitung von Russmedia an seinen gleichnamigen Sohn Eugen B. Russ (32) – so wie in Salzburg Max Dasch jene der SN-Gruppe an Maximilian Dasch (35). In Linz verteilt Rudolf Cuturi seine Nachfolge auf fünf Söhne, Lorenz (34) ist für die Digitalisierung des Unternehmens verantwortlich. In Wien hat Oscar Bronner seinen Sohn Alexander Mitteräcker (45) schon zum Alleinvorstand des „Standard“ gemacht, während bei „Österreich“/oe24 Wolfgang Fellner seinen Filius Nikolaus (33) als Gesamtchefredakteur mit der Leitung aller redaktionellen Kanäle betraut.

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

Die unternehmerischen Gegenüber der Medienpolitik sind zunehmend noch ebenso unter 40 wie die Entscheidungsträger in der Regierung. Dieser ähnliche persönliche Erfahrungshorizont schafft eine andere Situation für gemeinsame Gespräche, er ist in einer derart dynamischen Branche aber auch Hoffnungsträger dafür, dass Österreich die nächsten Medienentwicklungen nicht so verschläft, wie es singular bei der Marktliberalisierung und im Verein mit den anderen Europäern in Sachen Social Media der Fall war. Letztlich werden die Strategien der jetzigen Mittdreißiger darüber entscheiden, welches Verhältnis Politik und Medien auf Dauer haben und welcher Stellenwert einem kontrollierenden Journalismus in der digitalen Demokratie noch bleibt.

7. Zehn Aufgaben, keine Fortschritte

Die im Demokratiebefund 2017 aufgestellten zehn Thesen zur Medienpolitik können weiterhin Leitplanken auf einem Highway der Aufgaben sein, wenn ihre Inhalte den sich verändernden Gegebenheiten ständig angepasst werden. Dabei geht es weniger um die Erfüllung der darin enthaltenen Forderungen als die Inangriffnahme des jeweiligen Themas. Dies aber ist seitdem bei keiner der zehn Thesen spürbar geschehen. Zur Erinnerung – sie drehten sich um Folgendes:

- I. **Eine nationale Medienordnung** ist sowohl für die Bändigung von Online-Riesen wie zur Wahrung der Identität neben dem zehnmal größeren gleichsprachigen Nachbarn sinnvoll.
- II. **Das duale Mediensystem** mit staatlich und privat finanzierten Anbietern ist nicht überholt, braucht aber Trennschärfe oder muss durchwegs Zwitter fördern.
- III. **Die Medienmilliarde** aus 600 Millionen Rundfunkgebühr, acht Millionen Presseförderung und hunderten Millionen aus öffentlichen Inseraten muss fairer verteilt werden.
- IV. **Ein Systemwechsel bei der Rundfunkgebühr** muss nicht zwangsläufig zur Haushaltsabgabe führen, benötigt aber eine Begriffserweiterung auf Medien und Public Value.
- V. **Der Stiftungsrat** des öffentlich-rechtlichen Mediums benötigt eine Reform weg vom parteipolitischen Handlanger zu einem Aufsichtsrat mit Expertenwissen.
- VI. **Die Neudefinition des ORF** ist überfällig. Schon die Bezeichnung als öffentlich-rechtlicher „Rundfunk“ zeigt den dringenden Positionierungsbedarf des trimedialen Anbieters.
- VII. **Die Förderung von globalen Initiativen** wäre ein gutes Rezept der Zukunftstauglichkeit. Nicht von ungefähr richtet Facebook seinen Fokus immer mehr auf regionale Inhalte.
- VIII. **Die Qualitätssicherung im Journalismus** ist prägend für eine Demokratie und kann deshalb nicht nur Unternehmen mit betriebswirtschaftlichen Kriterien überlassen bleiben.
- IX. **Politische Bildung und Medienkunde** müssen Hauptfächer werden. Sie sind zentrale Elemente zur befähigten Mitwirkung an einer demokratischen Gesellschaft.

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

- X. Eine europäische Medienordnung** ist unabdingbar, um nationale gesellschaftliche Interessen gegen Konzerne wie Google, Facebook, Amazon & Co. durchzusetzen.

Abgesehen von Ankündigungen wurden in keinem dieser Bereiche Fortschritte erzielt. Auf anderer Ebene hingegen geht es flott voran: Die Regierung will die Veröffentlichungspflicht für Unternehmen in der Wiener Zeitung beenden. Dadurch verliert das Tagblatt der Republik seine finanzielle Basis, hat aber einen neuen Geschäftsführer. Martin Fleischhacker arbeitet seit 2002 bei dem Medium, das er nun retten soll. Er war früher Geschäftsführer des Seniorenbundes und Obmann der Jungen ÖVP im Burgenland. Auch der Stiftungsrat des ORF hat einen neuen Vorsitzenden. Norbert Steger ist zuvor vor allem durch sein kritisches Verhältnis gegenüber Politikjournalisten und der Rundfunkgebühr aufgefallen. Er war einst der erste Vizekanzler aus den Reihen der FPÖ. Das heute vom freiheitlichen Strategen Herbert Kickl geführte Innenministerium hat seit Regierungsantritt bis Jahresmitte um 1,26 Millionen Euro den Polizeidienst beworben. Drei Viertel dieser Summe landeten bei den Wiener Boulevardblättern „Österreich“, „Heute“ und „Krone“ bzw. ihren Radio- und Online-Ablegern.

Die Medienpolitik kann, wenn sie will.

9. Brexit – Eine stressgeplagte Demokratie

*Melanie Sully**

Die beim Referendum im Jahr 2016 von den Wählern getroffene Entscheidung, die Europäische Union zu verlassen, hat zu einer noch nie dagewesenen Infragestellung der Stabilität der britischen Demokratie in der Nachkriegszeit geführt.

Die politischen Institutionen der parlamentarischen Demokratie in Großbritannien haben dem Ansturm des Krieges sowie den Bedrohungen ihrer Existenz oft standgehalten. Gesetze über politische Immunität reichen Jahrhunderte zurück und das Parlament hat sich weiterentwickelt, um neuen Formen der politischen Teilhabe sowie der politischen Partizipation zu entsprechen, die für eine digitale Demokratie geeignet sind. Pragmatismus und Flexibilität haben das parlamentarische System und die Institutionen wie beispielsweise die Monarchie, die selbst eine schwere Krise durchlitten hat, geprägt. Oftmals wurden Änderungen als Mittel zur Vermeidung von neuerlichem Radikalismus akzeptiert oder um es in den Worten von Edmund Burke (Staatsphilosoph) zu sagen: „Ein Staat, dem es an allen Mitteln zu seiner Veränderung fehlt, entbehrt die Mittel zu seiner Erhaltung.“ Die Fähigkeit, sich auf diese Weise anzupassen, ist Teil der politischen Kultur Großbritanniens, die nicht in einer kodierten Verfassung mit langatmigen Gesetzestexten samt Erläuterungen, sondern vielmehr in Konventionen verankert ist, die problemlos adaptiert oder auf den neuesten Stand gebracht werden können, um den sich ändernden Gegebenheiten zu entsprechen.

Der Unterschied zu den Demokratien Europas und der EU könnte nicht offensichtlicher sein und wurde in der Weise, wie die Verhandlungen über den Austritt des Vereinigten Königreichs geführt wurden, veranschaulicht. Während London eine pragmatischere Reaktion erwartete, konsultieren die „Festlandeuropäer“ das Verfassungsrecht sowie verfassungsrechtliche Bestimmungen und erließen neue Bestimmungen sowie einen Rahmen mit engen Zeitplänen für die gesamten Abläufe. Zwei Welten prallten aufeinander. In Wirklichkeit hatten viele, die die Verhandlungen für das Vereinigte Königreich führten, nie wirklich ein Gespür für multilaterale Diplomatie, auf der die EU aufgebaut wurde, sondern bevorzugten bilaterale Ansätze, die der Europäischen Kommission ein Dorn im Auge sind.

Fast ein halbes Jahrhundert hat das Vereinigte Königreich die Zugehörigkeit zu den Europäischen Gemeinschaften erlebt, die nach dem Vertrag von Lissabon zur heutigen Europäischen Union geführt hat. Bald nach dem Beitritt in den 1970er-Jahren wurde ein Referendum über den Austritt aus dem Gemeinsamen Markt abgehalten, das eine komplexe Debatte über die Parlamentsouveränität umfasste. In den 1990er-Jahren beherrschten emotionale Debatten das britische Unterhaus, als das europäische Projekt durch die Integration in eine vollwertige Union näher rückte. Forderungen nach einem Referendum wurden damals abgewiesen, doch die Skepsis schuf die Vorstellung, dass das Vereinigte Königreich in Europa ein widerwilliges, wenn nicht unwilliges Mitglied war.

Es war unter dem Premierminister Tony Blair, dass Referenden im Vereinigten Königreich zu etwas Vertrautem wurden und sogar für die Legitimierung von Machtübertragungen in ein System der mehrstufigen Regierungsführung akzeptiert wurden. Nach Referenden fand die Devolution, eine Art Dezentralisierung der Zuständigkeiten an die Nationen des Vereinigten

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

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

Königreichs, statt, was die Frage aufwarf, ob eine Volksabstimmung die Machtübertragung nach Brüssel unterstützen sollte oder nicht. Direkte Demokratie wurde als ein Mittel akzeptiert, die Wähler nach ihrer Meinung zu den großen Fragen des politischen Alltags zu befragen. Doch die Art und Weise, wie das Referendum über den Austritt aus der EU gehandhabt wurde, hat die Notwendigkeit für eine ernsthafte Reform der Gesetzgebung aufgezeigt, damit sie für die Social-Media-Welt, in der wir heute leben, geeignet ist. Dies bedarf umfangreicher Überlegungen und Begutachtungen sowie einer ruhigen Atmosphäre, in der reflektiert werden muss, welche Gesetze geändert und aktualisiert werden müssen. Leider sind Zeit und Ruhe keine Massengüter mehr in der britischen Politik. Die Entscheidung des Referendums hat das politische System nahezu bis zu seiner Belastungsgrenze ausgetestet. Kaum eine Woche vergeht, in der nicht über eine potentielle Verfassungs- oder politische Krise gesprochen wird. Hochrangige Rücktritte sind erfolgt, vorgezogene Wahlen und verschiedene unge löste Fragen wurden vom Supreme Court, dem obersten Gerichtshof, geprüft. Die Parlamentsabgeordneten, insbesondere Frauen, sind in ihren Wahlkreisen oder über Social Media regelmäßig Missbrauch, Drohungen und Belästigungen ausgesetzt.

Trotz allem hat das System dem Stress relativ gut standgehalten, mehr als es eine weniger reife Demokratie vielleicht getan hätte. Das Parlament, einschließlich des hochangesehenen House of Lords, dem britischen Oberhaus, erlebte Debatten auf sehr hohem Niveau und nicht nur Streitereien über für oder gegen den Brexit bzw. harte oder weiche Varianten davon. Jedoch konzentrierten sich die Debatten oft auf parlamentarische Souveränität und eine Abstimmung über die Austrittsbedingungen, die verhindern sollten, dass der Regierung freie Hand gegeben würde. Das Gleichgewicht zwischen der Exekutive und der Legislative sowie die Bedenken, dass die Regierung rücksichtslos über das Parlament hinwegging, zählten zu den Hauptanliegen auch auf Seiten der Konservativen. Und während der Debatten, bei denen ein Minister oder eine Ministerin der Regierung am Rednerpult im britischen Unterhaus dieser Sache das Wort redete, gab er oder sie regelmäßig nach, um anderen Mitgliedern zu erlauben, Fragen zu stellen oder Argumente vorzutragen. Die Debatten sind nicht unendlich lange Monologe, sondern ein dynamischer Austausch, bei dem alle Mitglieder die Minister der Regierung zur Verantwortung ziehen können. Zum Teil deshalb, weil die Konservativen nicht über eine absolute Mehrheit verfügen, ist die Regierung dazu gezwungen, Zugeständnisse zu machen. Abstimmungen im Parlament werden zu einem Cliffhanger, wenn die Regierung hart daran arbeiten muss, dass ihre Gesetze verabschiedet werden und diese vom Parlament geändert werden können. Während einer Debatte über den Brexit war die Regierung sogar noch während der Debatte und einer Rede eines Ministers dazu gezwungen, unter dem Druck aus den eigenen Reihen Zugeständnisse zu einem Gesetzentwurf zu machen.

Während das Referendum der Regierung die Aufgabe erteilte, aus der EU auszutreten, liegt es am Parlament, die Art und Weise des Austrittes zu interpretieren, der im Interesse des Vereinigten Königreichs ist. Dies hat zu einem klassischen Kampf zwischen der Legislative und der Exekutive geführt, ein Gleichgewicht, das in den meisten europäischen Ländern zugunsten der Regierung ausfällt. Das Parlament spiegelt die Stimmung der Nation wider. Da sich diese Stimmung ändern könnte, hören die Abgeordneten in ihren Wahlkreisen an Wochenenden oder während der Sommerpause davon in einem System, in dem die Verbindung zwischen Parlamentsmitgliedern und Wählern viel enger ist als im Parteilistenwahlsystem. Obwohl ein sogenanntes Whip-System in Kraft ist, in der der Fraktionsobmann dafür sorgt, dass die Mitglieder im Sinne der Fraktion abstimmen, gibt es häufig parteiübergreifende Allianzen bei Abstimmungen, bei denen ein Wahlbezirk seinem gewählten Vertreter eine starke

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

Meinung vorträgt. Das Whip-System besteht aus Stufen, sodass die niedrigste Kategorie nur wenig oder gar keine Bedeutung hat, doch bei einem wichtigen Thema wird erwartet, dass das Parteimitglied der Parteilinie folgt. Und falls nicht, wird erwartet, dass der Übeltäter von sämtlichen hochrangigen Posten zurücktritt. Dies geschieht auch in der Praxis.

Nicht nur das Parlament des Vereinigten Königreichs hat in Plenarsitzungen unter Zwang Stärke gezeigt, sondern auch die mächtigen Fachausschüsse mit unabhängigen Vorsitzenden haben so manchem Minister während Anhörungen und Fragestunden das Leben schwer gemacht. Diese werden live übertragen, oft in den Massenmedien zitiert und können auf YouTube häufig zur Beschämung des betroffenen Ministers aufgerufen werden. Während einer dieser Sitzungen hat der frisch ernannte Brexit-Minister von einer Degradierung vor laufender Kamera auf recht erniedrigende Art erfahren. Die zweite Kammer, das House of Lords, hat der Regierung auch eine harte Fahrt beschert, indem sie zahllose Änderungsanträge zu ihren Brexit-Gesetzentwürfen zurücksendete, was wertvolle Zeit kostete und Parlamentsabgeordneten, die für den Verbleib sind, Zeit gab, einen weiteren Angriff auf die Regierung im Unterhaus zu organisieren. Zeit, die die Regierung angesichts der vom Vertrag von Lissabon vorgesehenen zweijährigen Frist einfach nicht hat.

Sowohl Nordirland als auch Schottland bereiten der Regierung in Westminster weiteres Kopfzerbrechen. Interessanterweise wurde das Karfreitagsabkommen, das einen Friedensprozess in Irland²⁹ einläutete, ausgearbeitet, als das Vereinigte Königreich Mitglied der Europäischen Union war und obwohl dies keine Voraussetzung war, waren die Rahmenbedingungen von größter Bedeutung. In ähnlicher Weise fanden die Devolution und die Errichtung eines Parlaments in Edinburgh sowie der Versammlung für Wales statt, als das Vereinigte Königreich bereits in der EU war. Im Gegensatz dazu entstand das föderale System in Österreich lange vor der EU-Mitgliedschaft. Doch im Vereinigten Königreich sind die EU-Gesetze der Stoff, der das ganze System zusammenhält, und wenn dieser einmal auseinanderfällt, können das auch die einzelnen Bestandteile.

Viele befürworten einen Verfassungskonvent, um die Dezentralisierung im Vereinigten Königreich sowie die Beziehung zwischen den verschiedenen Zuständigkeiten und Machtzentren genauer zu untersuchen. Dies wiederum würde eine beträchtliche Zeit und Geduld in Anspruch nehmen, etwas, das in der derzeitigen Besessenheit vom Brexit nicht vorhanden ist. Es wurde einmal behauptet, „the British like to live in a series of halfway houses“³⁰ und die Devolution hat sich ohne koordinierten Plan ad hoc entwickelt. Dies führte zu der Besonderheit, dass schottische, walisische und nordirische Abgeordnete im britischen Unterhaus sitzen. In föderalen Systemen sind die Regionen in der Regel in der zweiten Kammer bzw. im Oberhaus vertreten. Der Brexit könnte, sobald der gegenwärtige Aufruhr rund um die Austrittsbedingungen vorbei ist, der Auslöser für eine gründliche Betrachtung des politischen Systems sein, was möglicherweise zu einer föderalistischeren Struktur, einer schriftlichen Verfassung und einem reformierten Wahlsystem führt, praktisch einer „europäischeren“ Regierungsform, genau dann, wenn das Vereinigte Königreich die Europäische Union verlässt. In diesem Sinne könnte der Brexit ebenso eine stärkere Europäisierung des Vereinigten Königreichs herbeiführen, als dies während der EU-Mitgliedschaft der Fall war.

²⁹ Siehe Artikel in der Wiener Zeitung vom 25.04.2017 von Melanie Sully https://www.wienerzeitung.at/meinungen/gastkommentare/887686_Der-Brexit-Katalysator-und-die-vier-Nationen.html sowie https://www.wienerzeitung.at/meinungen/gastkommentare/955685_Die-Hand-der-Geschichte.html.

³⁰ Zitiert in „The Hidden Wiring“, Peter Hennessy, London 1995.

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

Doch bevor dies geschehen kann, muss viel getan werden, um die britische Politik emotional neu zu gestalten und sie auf ein Niveau zurückzuführen, auf dem gegenseitiger Respekt, Toleranz gegenüber Minderheiten und weniger verbale Gewalt den Wahlkampf ausmachen. Das Vertrauen ist in den großen Institutionen des Establishments verloren gegangen. Dies geschah lange vor dem Brexit, der ein Symptom dieses Missstandes war. Das Vertrauen zwischen Edinburgh und London ging vor langer Zeit verloren und ist zwischen der EU und London dünn gesät. Es wird nicht einfach sein, das Vertrauen in eine zerbrochene Politik wieder aufzubauen, doch das Vereinigte Königreich ist dabei nicht allein.

10. OGM-Demokratiefbefund 2018

DEMOKRATIEBEFUND 2018

INITIATIVE MEHRHEITSWAHLRECHT UND DEMOKRATIEREFORM

BENCHMARKSTUDIE 2011 BIS 2018

OGM

Österreichische Gesellschaft für Marketing

+43 1 50 650-0; Fax - 26

office@ogm.at

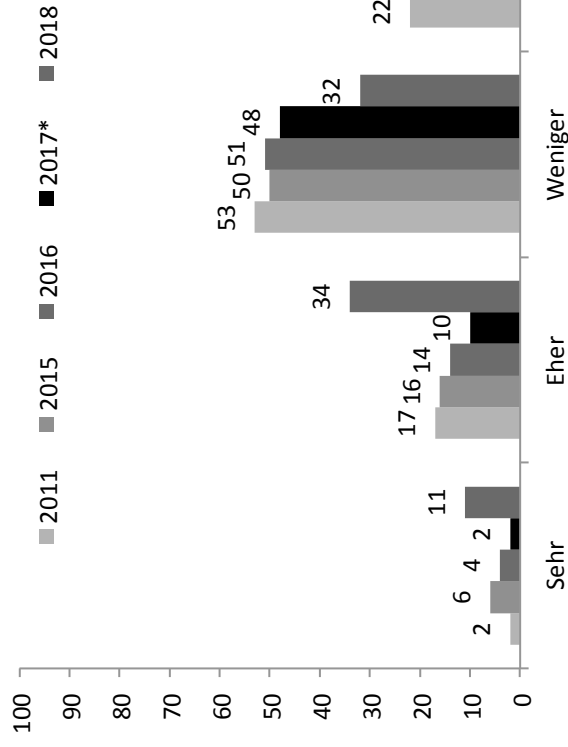
www.ogm.at

Zur Untersuchung

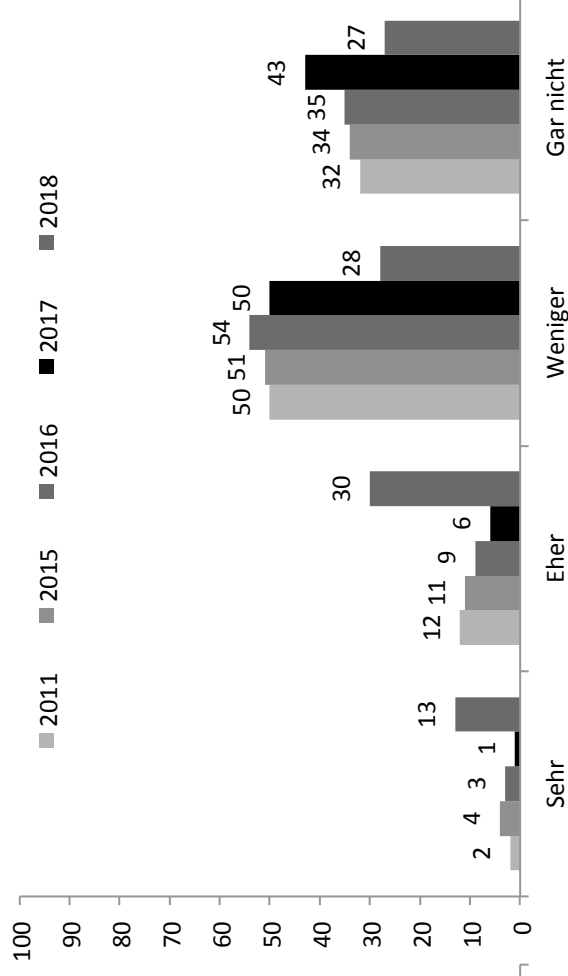
- ★ Auftraggeber: Initiative für Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform, 1010 Wien
- ★ Ausführendes Institut: OGM Gesellschaft für Marketing, 1010 Wien
- ★ Zielgruppe: Wahlberechtigte ÖsterreicherInnen ab 16 Jahren
- ★ Stichprobengröße, -methode:
a 800 Interviews online repräsentativ für die Internet – affine Bevölkerung (90% der Gesamtbevölkerung)
- ★ Max. Schwankungsbreite: $\pm 3,5 \%$
- ★ Befragungszeitraum: 3. bis 5. September 2018

Vertrauen in Politik und PolitikerInnen - Trendwende? (in Prozent)

Vertrauen in Politik?



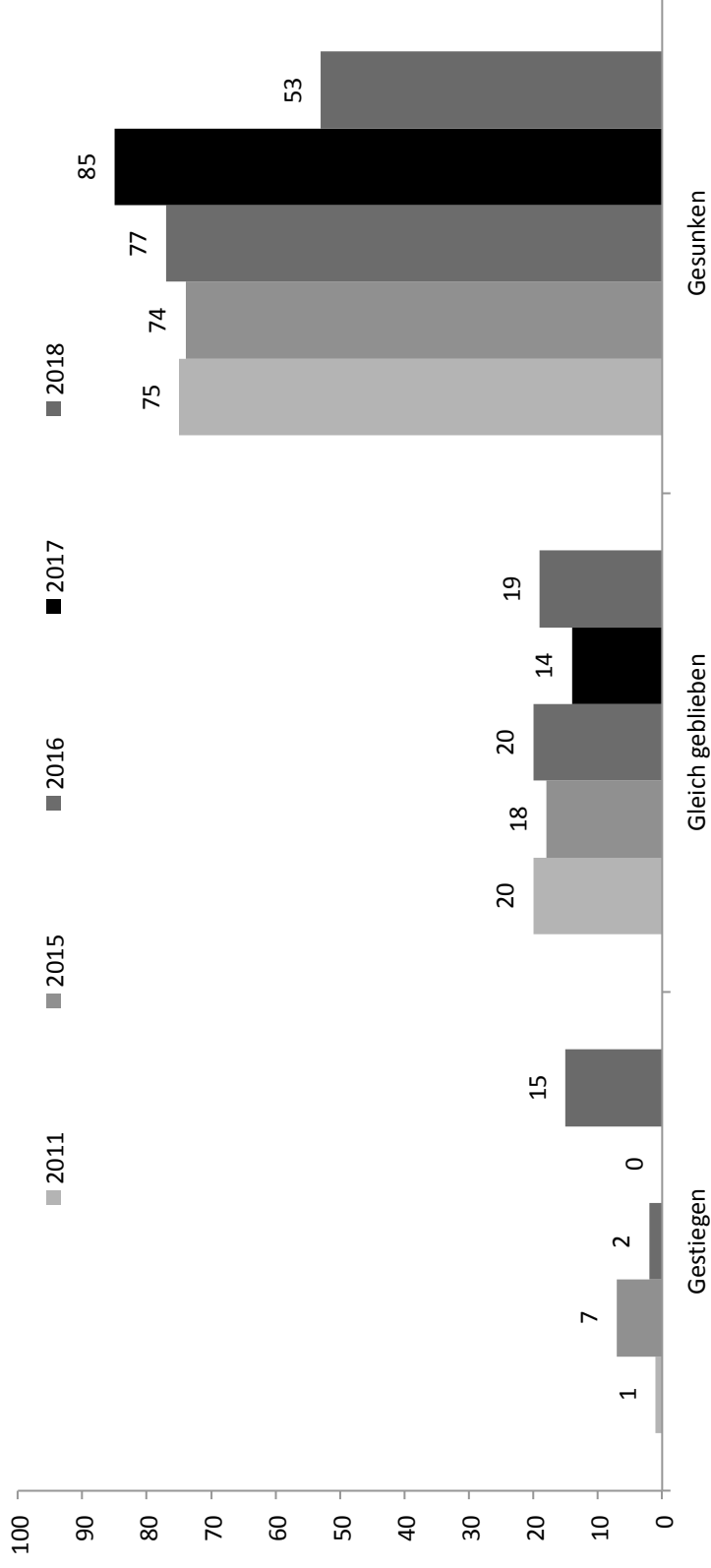
Vertrauen in PolitikerInnen?



* 2017 waren Nationalratswahlen
Rest auf jeweils 100% = weiß nicht, andere/ keine Angabe

Vertrauensverlust (in Prozent)

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



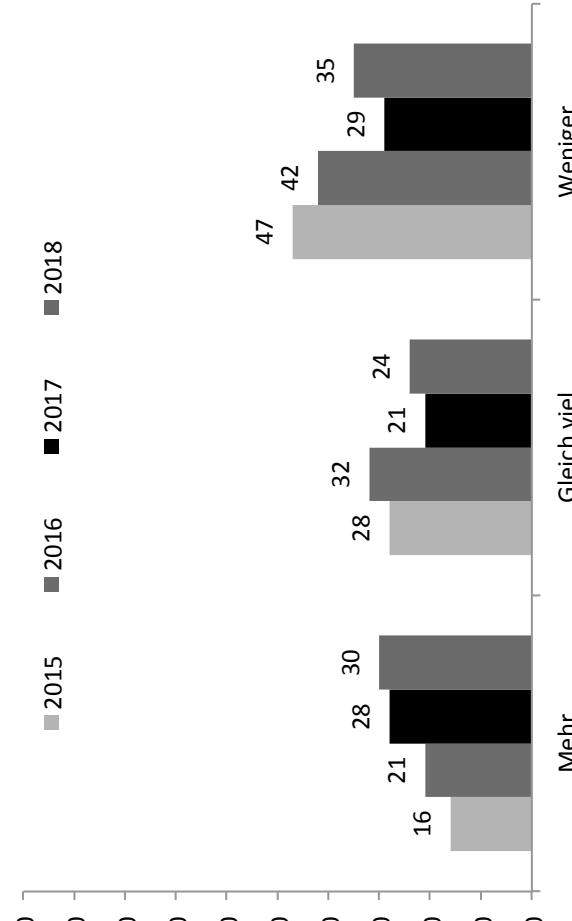
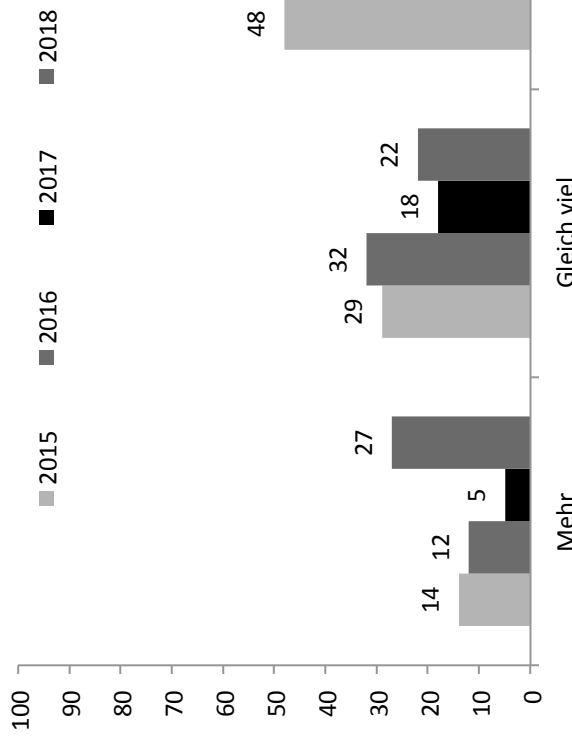
Rest auf jeweils 100% = weiß nicht, andere/ keine Angabe

Problemlösungskompetenz der Regierung

(in Prozent)

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

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



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

Als zivilgesellschaftliche Gruppe ist die „Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratie-reform“ auf Spenden und Mitgliedsbeiträge angewiesen. Um die Erstellung und Präsentation dieses Demokratiebefundes, dessen Inhalte von den Mitgliedern der Initiative selbstverständlich ehrenamtlich erstellt werden, zu ermöglichen, haben wir uns an die Parlamentsklubs und österreichische Institutionen mit der Bitte um Spenden, Sponsorbeiträge und Inserate gewandt. Unser Dank gilt allen, die uns unterstützt haben.

Wir danken dem ÖVP-Parlamentsklub für die Unterstützung sowie mehreren Spendern, die ungenannt bleiben möchten.

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

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

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

Kontakt : office@mehrheitswahl.at

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

Für den Inhalt verantwortlich:
Prof. Herwig Hösele

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