

# Demokratie in Bedrängnis

## Weckruf an die Bürgerinnen und Bürger

■ HEINRICH NEISSER



Heinrich Neisser war Staatssekretär und Bundesminister, ÖVP-Klubobmann im Parlament und 1994–1999 Zweiter Präsident des Nationalrats. Seit dem Wintersemester 1999/2000 bis Ende 2007 hielt er außerdem den Jean-Monnet-Lehrstuhl am Institut für Politikwissenschaften an der Universität Innsbruck. Er ist einer der Proponenten des Volksbegehrens „MeinOE“.

Von Winston Churchill stammt ein Anspruch, den man in vielfältiger Weise interpretieren kann: Demokratie, so meinte er, sei eine schlechte Staatsform, doch wisse er keine bessere.<sup>1</sup> Dieses Plädoyer für die Demokratie klingt pessimistisch und rechtfertigt demokratische Strukturen als höchst unvollkommenes, aber auch unverzichtbares politisches System. In einer Demokratie zu leben, bedeutet – zumindest nach dem Diktum Churchills – dauernd an Verbesserungen zu arbeiten. Verbesserungen in der Mitwirkung des Souveräns, des Volkes, an der politischen Willensbildung, Verbesserung im Bereich demokratischer Institutionen, aber auch die Gewährleistung eines gesellschaftlichen Klimas, das Demokratie als kulturellen Prozess möglich macht.

### Politische Lethargie

Die permanent beschworene Dynamik demokratischer Systeme ist in der österreichischen politischen Realität schwer zu erkennen. Das Volk scheint zunehmend von politischer Lethargie befallen zu sein, die politischen Eliten sehen die Systemerhaltung und Systemstabilisierung als ihre Hauptaufgabe an; sie vergessen dabei häufig, dass eine politische Ordnung einem ständigen Beobachtungsprozess unterworfen werden muss, der Fehlentwicklungen und Rückständigkeiten analysiert und zum Gegenstand politischer Innovation macht.

Politische Reformen sind in Österreich ein mühsames Unterfangen. Die österreichische Demokratie ist geprägt durch starke etatistische Einstellungen. Sie war lange Zeit beeinflusst durch eine „Untertanenkultur“, die der Historiker Ernst Hanisch wie folgt charakterisierte: „Die Österreichische politische Kultur bis zur Gegenwart ist geprägt von einem hohen Maß an Ver-

trauen in die politischen Eliten und einem geringen Glauben an die eigene Fähigkeit, etwas verändern zu können.“<sup>2</sup> Diese Grundeinstellung ist auch heute noch eine Belastung. Erst langsam und in unterschiedlicher Weise gewinnt die Zivilgesellschaft Terrain und prägt ein neues Bewusstsein. Österreich hat zwar die Demokratie als Baugesetz in seiner Verfassungsordnung vom 1. Oktober 1920 festgeschrieben, die auch heute noch die staatliche Grundordnung unseres Gemeinwesens ist. Das Volk hat allerdings wenig Gelegenheit, die Gestaltung dieser Demokratie zu beeinflussen. Government by People – das bedeutet in der Republik Österreich in erster Linie Regieren durch Repräsentanten – die repräsentative Demokratie ist das beherrschende Prinzip der politischen Ordnung. Außerhalb des Wahltages ist die direkte Beteiligung des Volkes eine Seltenheit: Direkte Demokratie – ausgeübt durch Volksbegehren und Volksabstimmungen – blieben ein Ausnahmefall. Daher kann man dem Satz: Österreich ist nicht die Schweiz, schwerlich etwas entgegensetzen.

### Es herrscht der Parteiwille

Die Ursachen der gegenwärtigen Demokratiereformdiskussion liegen demgemäß in erheblichen Defiziten der parlamentarischen Demokratie, des Kerns unseres Systems politischer Repräsentation. Die politischen Parteien und ihre Apparate haben den Parlamentarismus an die Kandare genommen. Das strikte System des Listen- und Verhältniswahlrechtes sichert ihnen einen uneingeschränkten Einfluss auf die Auswahl der „Volksvertreter“. Es sichert auch ihre Machtstellung, daher verhindern sie jede Wahlrechtsreform, die den Wählerinnen und Wählern mehr Ein-

1) Churchill hatte im englischen Unterhaus am 11. November 1947 die Demokratie wie folgt charakterisiert: *No one pretends that democracy is perfect or all wise. Indeed, it has been said that democracy is the worst form of Government except all those other forms that have been tried from time to time.*

2) Hanisch: *Der lange Schatten des Staates. Österreichische Gesellschaftsgeschichte im 20. Jahrhundert*, Wien 1994, 24.

fluss auf die Bestimmung der Kandidaten gibt und damit für einen neuen Typus von Abgeordneten die Tür öffnen würde. Es sind die politischen Parteien, die heute die Parlamente (und zwar Bundes- und Länderparlamente) zu Exekutivorganen des Parteiwillens gemacht haben und damit für ein Erscheinungsbild des Parlamentes verantwortlich sind, das die Volksvertretung zum Zerrbild macht. In Bedrängnis ist in erster Linie die repräsentative Demokratie geraten.

Diese Tatsache ist auch maßgebliche Ursache dafür, dass in Österreich eine Debatte um die Ausweitung der Instrumente der direkten Demokratie begonnen hat, die ein Spannungsfeld zwischen repräsentativer und direkter Demokratie offenlegt. Man ist bestrebt, dem Volk mehr Möglichkeiten zu geben, direkt politische Entscheidungen der Repräsentanten zu korrigieren. Ein mühsamer Prozess, nicht nur weil sich das politische Establishment gegen solche Bestrebungen wehrt, sondern weil in Österreich so gut wie jede direktdemokratische Tradition fehlt. Was der große Schweizer Dichter Max Frisch meinte, als er sagte: „Demokratie heißt, dass sich die Leute in ihre eigenen Angelegenheiten einmischen“, gilt wohl für die Schweiz, die auf eine lange Tradition direkter Demokratie zurückblicken kann, nicht aber für Österreich. Hier besitzt direkte Demokratie vor allem im Gemeindebereich eine gewisse Bedeutung, auf Bundesebene ergibt sich jedoch eine äußerst dürftige Bilanz. Von den 36 Volksbegehren, die es bisher gab, sind die meisten im Parlament eher „abgeschmettert“ worden, Volksabstimmungen waren ein rares Ereignis: zweimal wurde das Volk zur Entscheidung aufgerufen: einmal über die Inbetriebnahme des Kernkraftwerkes Zwentendorf (1978), das zweite Mal über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union (1994). Das seit 1988 verfassungsrechtlich vorgesehene Mittel einer Volksbefragung als Instrument einer Orientierung über den Volkswillen findet erstmals im Jahr 2013 statt, und das mit einer völlig inadäquaten Fragestellung über den Fortbestand der allgemeinen Wehrpflicht.

## Politisierung des öffentlichen Lebens

Auch die direkte Demokratie ist in Österreich fest in der Hand der repräsentativen Demokratie. Die Durchführung von Volksabstimmungen und Volksbefragungen ist nur möglich, wenn ein diesbezüglicher Beschluss des Nationalrates vorliegt. Volksbegehren müssen zwar nach den Verfahrensregeln der parlamentarischen Geschäftsordnung unabhängig von der Zahl der Unterstützer – 100.000 sind für das Vorliegen eines Volksbegehrens erforderlich – behandelt werden, ein besonderer Rechtfertigungszwang für die Nichtberücksichtigung des Inhaltes eines Volksbegehrens besteht jedoch nicht.

Die institutionelle Verbesserung der Mitwirkungsrechte durch direkt demokratische Instrumente allein bedeutet noch keine Verlebendigung der Demokratie. Direkte Demokratie braucht immer auch die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, tatsächlich mitzuwirken. Ein neues Bewusstsein der Mitgestaltungsmöglichkeiten kann, so bedeutend auch dieser Bereich ist, nicht nur durch eine Verbesserung der politischen Bildung erzwungen werden. Hauptziel aller dieser Bestrebungen muss eine Politisierung des öffentlichen Lebens sein, die die Bürgerschaft aus der politischen Lethargie herausführt in ein Klima der Bereitschaft, sich „in die eigenen Angelegenheiten einzumischen“.

## Gegen das sinkende Politikvertrauen

Eine zentrale Bedeutung in diesem angestrebten Wandel besitzt dabei die Zivilgesellschaft. Zivilgesellschaftliche Organe sind ein unverzichtbares Element demokratischer Gesellschaften geworden. Ihre Akteure sind in vielen öffentlichen Tätigkeitsfeldern engagiert. Diese betreffen den Umweltschutz, die Entwicklungshilfe und den Schutz der Menschenrechte. Es gibt allerdings nur wenige Organisationen, deren Ziel die Weiterentwicklung demokratischer Strukturen ist. Mehr Demokratie und mehr Bürgerpartizipation sind Zielset-

■ Auch die direkte Demokratie ist in Österreich fest in der Hand der repräsentativen Demokratie.

zungen, die keine machtvollen Unterstützer im politischen Alltag haben.

Allerdings gibt es Anzeichen für Veränderungen. Zahlreiche Bewegungen sind entstanden, die strukturelle und institutionelle Reformen im demokratischen System anstreben. Sie sind gleichsam ein Gegengewicht zum ständig sinkenden Politikvertrauen und zur zunehmenden Distanz der Bevölkerung in politischen Angelegenheiten. Sie sind ein Weckruf an die Bürgerinnen und Bürger, nicht mehr tatenlos einem Prozess des Versagens der politischen Klasse zuzusehen. Starke politische Parteien kämpfen um ihre Besitztümer und Machtpositionen und lehnen daher jede Reform, die diese gefährden könnte, ab. Je reformfeindlicher politische Parteien sind,

umso mehr braucht es zivilgesellschaftlichen Diskurs und Protest. Zivilgesellschaftliche Organisationen sollen und können politische Parteien nicht ersetzen oder deren Rolle in der Demokratie übernehmen. Sie sollen vielmehr Druck auf längst fällige Reformen ausüben. Die Bewegung „MeinOE“ will die Diskussion über demokratische Reformen nicht länger im Kreis interessierter Eliten belassen, sondern zur Tat auffordern. Es ist eine große Aufgabe, dass sich das Volk selbst durch ein Volksbegehren um das Schicksal der österreichischen Demokratie annimmt. Das sollte in einer Demokratie selbstverständlich sein und beweisen, dass in Österreich die Tradition des Etatismus zu Ende gegangen ist. ■

## Die Kultur des Dialogs als Ferment der Demokratie

■ JOHANNES SCHELKSHORN



Univ.-Prof. DDr. Johannes Schelkshorn studierte in Wien und Tübingen Theologie, Philosophie und Klassische Philologie und ist seit 2007 ao. Professor am Institut für christliche Philosophie an der Katholisch-Theologischen Fakultät der Universität Wien.

**Die Reflexion über den Dialog hat einen aktuellen Hintergrund. In Wien lief seit Monaten bis Ende November der „Charta-Prozess“, der in etwa 600 Gesprächsgruppen tausende Wiener und Wienerinnen aller Schichten und Herkunft versammelte. Eine Fülle bemerkenswerter Begegnungen und Aussprachen über oft verschwiegene Konflikte und Meinungsverschiedenheiten waren die Folge. Es ist zu hoffen, dass daraus ein langfristiger Lernprozess entsteht. Denn Dialog, weiß der Wiener Philosoph Hans Schelkshorn, ist für die Demokratie unentbehrlich.**

Die zentralen Ideen moderner Demokratie sind bereits in der Französischen Revolution proklamiert worden. Dennoch sind in zahlreichen Regionen Europas, auch in Österreich, erst nach dem 2. Weltkrieg stabile demokratische Ordnungen entstanden. Zugleich kam es in den letzten Jahrzehnten auch außerhalb Europas zu spektakulären Demokratisierungsprozessen, insbesondere in Lateinamerika und in jüngster Zeit auch in der arabischen Welt.

Doch während heute zahlreiche Völker in verschiedenen Weltregionen unter dem Einsatz ihres Lebens für minimale Freiheitsrechte kämpfen, ist die Demokratie im wohlhabenden Europa in eine ernsthafte

Krise geraten. Die Ursachen für die Krise der Demokratie sind gewiss vielfältig. Die ideologische Erschlaffung der Parteien hat zu bedenklichen institutionellen Erstarrungen geführt. Darüber hinaus drohen problematische Allianzen zwischen Politik, Finanzindustrie und Medienkonzernen den demokratischen Geist zu ersticken; dazu kommen ökonomische Zwänge, die Herausforderungen von Migrationsbewegungen u.a.m.

### Räsonierende Öffentlichkeit

Die Schwächung und Aushöhlung demokratischer Ordnungen wird allerdings auch