

Bericht zum Symposium „Die Qualität der österreichischen Demokratie – Befunde und Reformperspektiven“

[erschieden im Rundbrief 2/ 2009 der Österreichische Gesellschaft für Politikwissenschaft (ÖGPW), ISSN **1998-5835**]

von Ursula Heindl und Magdalena Eitenberger

Die Österreichische Gesellschaft für Politikwissenschaft veranstaltete am 14. 5. 2009, gemeinsam mit dem Renner Institut, ein Symposium zum Thema „Die Qualität der österreichischen Demokratie – Befunde und Reformperspektiven“. Das Tagungsprogramm bestand aus drei Teilen. Eingeleitet wurde es von Dr. Erich Fröschl, dem langjährigen Direktor des Renner Instituts, welcher auf aktuelle soziale und wirtschaftliche Themen wie die Schwächung des Wohlfahrtsstaates und die Ausdehnung des Neoliberalismus hinwies und die Demokratie als gute Chance bezeichnete, die sozialen Ungleichheiten zu Gunsten von sozial Schwächeren zu verbessern. Mag. Patrick Scherhauser von der Österreichischen Gesellschaft für Politikwissenschaft (ÖGPW) dankte für das Kommen im Namen der Veranstalter und präsentierte einen Überblick der unterschiedlichen Herangehensweisen zum Thema „Demokratie“ und „Qualität“ messen. Moderiert wurde die Veranstaltung von der stv. Direktorin des Renner-Instituts, Dr.ⁱⁿ Barbara Rosenberg. Nach einer Einführung ins Thema von Prof. Dr. Dirk Berg-Schlosser und Prof. Dr. Anton Pelinka, diskutierten die TeilnehmerInnen in drei verschiedenen Workshops in kleinerer Runde. Das Symposium wurde abends mit einer Podiumsdiskussion beschlossen.

Prof. Dr. Dirk Berg-Schlosser (Universität Marburg) fokussierte in seinem Referat auf Demokratiequalität in vergleichender Perspektive und stellte verschiedene empirische Bewertungsmodelle vor. Die jeweiligen Bewertungskriterien beinhalten Menschenrechte, Offenheit der Machtstruktur, politische Gleichheit, Transparenz und Rationalität sowie politische Effektivität und Handlungs- und Steuerungsfähigkeit. Diese Werte werden auf der Mikro- (individuelle Rechte), auf der Meso- (sozialpolitische Gruppen/Institutionen) und auf der Makroebene (Rechtsstaatlichkeit) geprüft. In derartigen Studien schneidet Österreich stets sehr gut ab und ist fast immer unter den Top 10 zu finden. Grundsätzlich zieht Berg-Schlosser daher ein sehr positives Resümee für Österreichs Demokratie. Kritisch äußert er sich hingegen bezugnehmend auf die nur sehr unzureichende Vergangenheitsbewältigung des Nationalsozialismus und bemängelt weiters die Ineffizienz großer Koalitionen, die rechtspopulistischen Parteien Zugriff auf WählerInnenstimmen ermöglichen würden.

Prof. Dr. Anton Pelinka hingegen wirft einen weitaus kritischeren Blick auf die Lage der österreichischen Demokratie. Ein zentrales Problem sei die wachsende Zahl von Menschen in Österreich, die sich selbst aus dem politischen Prozess ausnehmen oder denen der Zugang verwehrt wird. Zu einer sinkenden Wahlbeteiligung komme der gezielte Ausschluss von MigrantInnen vom Wahlrecht. Ein extrem restriktives Staatsbürgerschaftsrecht führe zu einer sehr kleinen Zahl an Einbürgerungen, was von Seiten der Landeshauptleute und Innenminister(in) auch noch als Erfolg verbucht werde. Diesen Trend begünstige weiters auch die Kronen Zeitung mit ihrer migrantInnenfeindlichen Einstellung. Hier findet sich für Pelinka ein weiteres zentrales Manko der österreichischen Demokratie: die enorme und im internationalen Vergleich einmalige Konzentration im Printmedienbereich.

Ein weiterer Kritikpunkt ist die öffentliche Infragestellung von Bürger- und Menschenrechten seitens rechtspopulistischer Parteien. Insbesondere in der Asylgesetzgebung interpretiere die österreichische Justiz Bestimmungen mit der strengst möglichen Auslegung. Weiters weise der Bildungssektor eine zu frühe soziale Selektion – d.h. vor der vollen Wahrnehmung des Leistungspotentials der Kinder - auf. Generell habe in den letzten 30 Jahren eine starke Privatisierung in Österreich (in Industrie, Bildung und zahlreichen anderen öffentlichen Bereichen) stattgefunden. Hier bedarf es laut Pelinka einer Repolitisierung, auch auf europäischer Ebene, statt anti-europäischer Ansätze.

Workshop A umfasste den Themenkomplex **Wahlrechtsentwicklung, Parteiensystem, Staatsreform** und wurde von Prof. Sylvia Kritzinger moderiert; Vortragende waren Ferdinand Karlhofer und Heinrich Neisser, beide Universitätsprofessoren in Innsbruck. Im Mittelpunkt der Beiträge standen die Frage des Wahlrechts und die Rolle der Parteien in Österreich.

Eine kritische Haltung zu Veränderungen in Richtung Mehrheitswahlrecht nahm dabei Prof. Karlhofer ein. Sein zentrales Argument: ein Mehrheitswahlrecht sei weder ein Garant für Regierungsstabilität noch verlässliches Mittel gegen Rechtspopulismus, da nicht gesichert werden könne, dass eine Fusion aus FPÖ und BZÖ nicht die stimmenstärkste Fraktion werden könnte.

Prof. Neisser verwies darauf, dass in Österreich demokratiepolitische Reformen stets „von oben“, also top-down, erfolgten; in Ermangelung einer Partizipationskultur käme es nicht zu einer Einbindung der Zivilgesellschaft in Neuerungsprozesse. In Österreich sei das Verhältniswahlrecht zum Dogma geworden und es werde keine Veränderung gewünscht. Es gäbe aber – so Karlhofer – durchaus Punkte, die für ein Mehrheitswahlrecht bzw. mehrheitsfördernde Elemente sprächen: die Dominanz der Parteien im Prozess der WählerInnenrekrutierung könnte durchbrochen, der Parlamentarismus gestärkt und neue Konkurrenz zwischen KandidatInnen hergestellt werden.

Im Workshop B zum Thema **Transnationalisierung, Demokratie und Citizenship** referierten Dr. Bernhard Perchinig von der österreichischen Akademie der Wissenschaften und Nurten Yilmaz, SPÖ-Abgeordnete im Wiener Landtag, unter der Moderation von Dr.ⁱⁿ Monika Mokre, Vorsitzende der ÖGPW.

Dr. Perchinig begründete anfangs, warum das Staatsbürgerschaftsrecht in Europa derzeit fzum Problem für die Demokratie wird. Die Staatsbürgerschaft sei ein Kind des Krieges, da die entstehenden Nationalstaaten des 18. Jhd. quasi in einem dauerhaften Kriegszustand waren und mittels Staatsbürgerschaft (Verleihung von Bürgerrechten) bei der Bevölkerung die Bereitschaft in den Krieg zu ziehen erhielten. Heute falle ein Mensch ohne Pass in einen vormodernen Zustand zurück und werde zum Besitz des Staates in dem er/sie sich aufhält. Perchinig plädierte für eine Abkehr von einer Abstammungsgeleiteten („schicksalhaften“) StaatsbürgerInnenschaft hin zu einer sog. „WahlbürgerInnenschaft“, die, ähnlich dem politischen Gemeindensystem, an den aktuellen Wohnort gebunden ist. Dies würde eine flexiblere politische Partizipation ermöglichen und MigrantInnen auch bei häufigerem Wohnortwechsel nicht benachteiligen. Ein Modell einer WahlbürgerInnenschaft wäre angepasst an eine moderne Lebensform, denn immerhin gewinnt Mobilität auch zunehmend an beruflicher und wirtschaftlicher Bedeutung.

Nurten Yilmaz unterstützte die Ausführungen Perchinigs und ging dann auf Fragen der Integration ein. Sie erklärte, dass beim Thema Behindertenintegration allen klar sei, dass sich die Gesellschaft selbst verändern müsse (z.B. bauliche Veränderungen, alltägliche Rücksichtnahme). Beim Thema Integration von MigrantInnen sei das anders: hier wünsche man sich, dass in Österreich alles gleich bleibe und dass man von der Präsenz von MigrantInnen nichts merke. Die Leistung „Integration“ werde einseitig nur MigrantInnen abverlangt. Was das aber genau heißen soll, wisse niemand. Denn einerseits finde eine Selbstintegration von MigrantInnen tagtäglich ohnehin statt und andererseits sei es durchaus legitim und wünschenswert, dass der öffentliche Raum sich mit seinen BewohnerInnen verändere.

Der Workshop C zum Thema **Kriterien und Indikatoren für Demokratiequalität** stand unter der Leitung von Dr. David Campbell, Dr. Hubert Sickinger und Mag.^a Ruth Picker. Sie erläuterten, dass Demokratiequalität anhand eines gewählten Begriffes definiert werden müsse, der etwa nur die Politik selbst oder aber auch die Gesellschaft beinhalten kann, wobei der Trend zu einem breiteren Demokratieverständnis hin geht. Je nach Methode der Demokratiemessung werden unterschiedliche Schwerpunkte bei den Dimensionen bzw. Indikatoren gelegt.

Die drei großen Demokratieindizes sind der Freedom House Index (Fokus auf politische Rechte und bürgerliche Freiheiten), der Democracy Index (Faktoren sind hier Wahlprozess und

Pluralismus, Effizienz der Regierung, politische Kultur und bürgerliche Freiheit) und das Democracy Ranking (breiteste Analyse von Faktoren, beinhaltet auch eine Messung der Leistung von nicht-politischen Dimensionen). Weitere hervorzuhebende qualitative Messverfahren sind die Qualitative democracy assessments sowie die Repräsentationsumfrage.

Österreichs Platzierung bei den üblichen quantitativen Demokratiemessmodellen ist, wie schon Prof. Dr. Berg-Schlosser erwähnte, sehr positiv anzusehen. Neben dem schwer zu erwerbenden Wahlrecht wurden von Seiten der ReferentInnen eine fehlende Transparenz im politischen System sowie der steigende Lobbyismus kritisiert.

Podiumsdiskussion

Den Abschluss des Symposiums bildete eine Podiumsdiskussion am Abend. Die Debatte – moderiert von Peter Pelinka – drehte sich zum einen um Demokratie im Parlament selbst und zum anderen um die politische Kultur in Österreich. Nationalratspräsidentin Barbara Prammer erklärte, dass sich die Abgeordneten in den letzten Jahren sehr stark emanzipiert hätten und sich aktiv in den Gesetzgebungsprozess einbringen würden. Die Abgeordneten sind zu ExpertInnen in bestimmten Politikbereichen geworden und zahlreiche Gesetze werden im Parlament nochmals verhandelt und geändert. Heide Schmidt, Vorsitzende des Instituts für eine offene Gesellschaft, konnte dieser Einschätzung Prammers nichts abgewinnen. Aus ihrer eigenen Zeit als Nationalratsabgeordnete erinnere sie sich eher daran, dass die jeweilige Regierung ihre Vorlagen umsetzte und Gesetze durch den NR einfach nur durchwinkte. Oppositionspolitik in Österreich sei daher eine frustrierende Beschäftigung. Von einer wirklichen Meinungsfindung im Parlament könne nicht gesprochen werden. Prammer und Schmidt sind sich einig, dass die Kontrollinstrumentarien des Parlaments ausgebaut werden müssen und dass diese auch Minderheitenrechte sein müssen.

Für Heide Schmidt ist Demokratie „die Summe der politischen Kultur“. Wenn Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes einfach nicht umgesetzt werden (Ortstafelfrage) oder wenn Menschen Angst haben müssen sich an die Behörden zu wenden (Umgang der Polizei mit MigrantInnen und Menschen schwarzer Hautfarbe), dann sind das grundlegende Probleme der Demokratie, die dringend angegangen werden müssen.

Birgit Sauer (Politikwissenschaft, Wien) spricht über Partizipation als ein zentrales Kriterium für Demokratie. Sie konstatiert für Österreich eine fehlende politische Beteiligung außerhalb des Parlaments; unter anderem sei das Demonstrationsrecht sehr schlecht entwickelt und würde oftmals Sicherheitsfragen unterworfen. Die Straße werde so zum Kampfplatz gemacht und nicht als Mittel der politischen Beteiligung wahrgenommen. Schließlich sieht Sauer in der noch immer mangelhaften Einbindung von Frauen ins politische System ein zentrales Problem. Der

Frauenanteil ist im Parlament mit 27,8 Prozent sehr gering und die Tatsache, dass Frauen nur 62 % des Einkommens der Männer haben, zeige ein großes soziales Ungleichgewicht bei den Möglichkeiten zur Partizipation.

Barbara Prammer betonte in der Diskussion, dass es keine Alternativen zur parlamentarischen Demokratie gibt, nur Weiterentwicklungen dieser. Daher sei es ihr persönliches Ziel den BürgerInnen in Österreich das Parlament näher zu bringen. Prammer setze dabei auf politische Bildung in Schulen und bei Besuchen von Schulklassen im Parlament. Die Kommunikation zwischen Politik und BürgerInnen sei oftmals schwierig, da Streit im Parlament im konsensfreudigen Österreich als negativ empfunden würde. Besonders wenn Inhalte komplex sind wird die Vermittlung an die Öffentlichkeit schwierig. Die rechten Parteien hätten es mit ihren einfachen Botschaften immer leichter. Dirk Berg-Schlösser erklärte dass ihn die Wahlplakate der FPÖ im EU-Wahlkampf überrascht haben und dass ihm eine derartige Kampagne im Vergleich mit anderen Staaten doch ungewöhnlich erscheint. Wie bereits mehrfach an diesem Tag kam hier die mangelnde Aufarbeitung der NS-Vergangenheit zur Sprache und Barbara Prammer erklärte, dass Feindbilder zu schüren heute wieder wichtig sei. Birgit Sauer führte das auf Veränderungen durch Migration und Europäisierung zurück, auf die die Parteien und politischen Eliten derzeit noch nicht angemessen reagieren, während die BürgerInnen diese veränderten Umstände durchaus wahrnehmen. Klafft dieses Verhältnis weiter auseinander, könne dies sehr gefährlich für die Demokratie werden.