
politicum

Josef Krainer Haus

Schriften

„Diskurs in der Demokratie“

77

politicum

Josef Krainer-Haus – Schriften

77

Jänner 1998 / 18. Jahrgang

Noch erhältliche Nummern:

Heft 69 Zukunftsstrategien für das

„Unternehmen Bauernhof“

Heft 70 Mit Naturschutz rechnen

Heft 71 Medien

Heft 72 „FrauenLeben in der Steiermark“

Heft 73 Landakademie '97 Land ist Zukunft!

Mehr regional statt nur global!

Heft 74 Gesundsparen? Kaputtsparen?

Heft 75 Energie im (Über-)Fluß

Heft 76 „Zukunft Stadt 2010“

Herausgeber: Josef Krainer-Haus

Bildungszentrum der ÖVP Steiermark

Ständige Redaktion:

Herwig Hösele, Dr. Manfred Prisching,

Dr. Eva Karisch, Mag. Erich Hohl

Redaktion dieser Nummer:

Univ.-Ass. Mag. Klaus Poier

Karikaturen: Pietro R. Hausn

Hersteller: Klampfer Ges.m.b.H., 8160 Weiz

Gedruckt auf Recycling-Papier

Für den Vertrieb verantwortlich: Mag. Erich Hohl

Bestellungen an Josef Krainer-Haus

Pfeifferhofweg 28, A-8045 Graz, Tel. 0316/6995

Offenlegung der Richtung im Sinne des Pressegesetzes:

„politicum“ versteht sich als Plattform der Diskussion im Geiste jener größtmöglichen Offenheit und der tragenden Prinzipien, wie sie im „Modell Steiermark“ vorgegeben sind.

Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirates:

Univ.-Prof. Dr. Wolfgang MANTL (Vorsitzender)

Univ.-Prof. Dr. Manfred PRISCHING (stv. Vors.)

Univ.-Prof. Dr. Norbert PUCKER (stv. Vors.)

Univ.-Prof. Dr. Kurt SALAMUN (stv. Vors.)

Univ.-Prof. Dr. Alfred ABLEITINGER

a. o. Univ.-Prof. Dr. Wolfgang BENEDEK

Univ.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Franz JEGLITSCH

Ass.-Prof. Dr. Renate KICKER

Univ.-Prof. Dr. Grete WALTER-KLINGENSTEIN

Prof. Dr. Karl A. KUBINZKY

Univ.-Prof. Dr. Johannes W. PICHLER

Univ.-Prof. Dr. Walter PIERINGER

Univ.-Prof. Dr. Reinhard RACK

Univ.-Prof. Dipl.-Ing. DDr. Willibald RIEDLER

Univ.-Prof. Dr. Bernd SCHILCHER

Univ.-Prof. DDr. Gerald SCHÖPPER

Univ.-Prof. DDr. Ota WEINBERGER

Univ.-Prof. Dr. Kurt WEINKE

Univ.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Heimo WIDTMANN

Univ.-Prof. Dr. Franz WOLKINGER

Univ.-Prof. Dr. Wolfgang ZACH

Inhalt und Autoren:

Editorial

Klaus Poier

1

Zur Zeit

Die Sache mit dem Velwechsern

Manfred Prisching

2

Demokratie und Diskurs

Ota Weinberger

3

Mehr Dynamik auf dem Weg zur „civil society“

Gerhard Hirschmann

8

Politikreform gegen Reformstau

Herwig Hösele

10

Bundesstaatsreform

Hermann Schützenhöfer

15

Demokratie oder Parteienstaat?

Klaus Poier

17

Parteien – nicht geliebt, aber notwendig!

Reinhold Lopatka

25

Die Zukunft der Landtage in Österreich

Heinz D. Anderwald

27

Politbulimie

Cordula Frieser

31

Entwicklung des Parlamentarismus in Österreich

Margit Körner

33

Den Kindern eine Stimme geben!

Eva Karisch

36

Jugend und Politik

Michaela Strasser

38

„Europa gemeinsam gestalten?!“

Anita Ziegerhofer

44

Neue Formen der Bürgerbeteiligung auch in Österreich?

Claudia Klatil

47

Apokalypse now

Veronika Cortolezis

52

Der niederländische Sozial-ökonomische Rat (SER) – kürzest gefaßt

Johannes W. Pichler

54

The Political System of the USA – a Model for Austria?

Ronald E. Weber

56

„Mani Pulite“ (Saubere Hände) und schmutzige Gewissen

Massimo La Torre

58

Demokratiedefizite in Europa

Michael Fischer

64

DISKURS IN DER DEMOKRATIE – ABER NICHT: DEMOKRATIE IM DISKURS

Wenn wir wollen, daß alles bleibt, wie es ist, dann ist nötig, daß alles sich verändert“, läßt Giuseppe Tomasi di Lampedusa den jungen Tancredi in seinem weltberühmten Roman „Der Leopard“ sagen. Von diesem Spruch ausgehend – und danach fragend, ob er auch für uns heute gilt – fand vor etwas mehr als einem Jahr im Josef Krainer Haus ein Symposium statt, bei dem wir uns intensiv mit dem gegenwärtigen Zustand der österreichischen und insbesondere steirischen Demokratie auseinandergesetzt und eben die Frage nach den nötigen Veränderungen, um die Qualität unserer Demokratie erhalten zu können, gestellt haben. Standen bei diesem Symposium *institutionelle Reformmöglichkeiten* im Vordergrund, wurde bei der vorjährigen Frühjahrsakademie des Josef Krainer Hauses, dessen Motto „Diskurs in der Demokratie“ dem vorliegenden *politicum* seinen Namen gab, dieselbe Problemstellung – der Zustand unserer Demokratie und deren Reformnotwendigkeiten – aus der *rechts- und gesellschaftsphilosophischen Perspektive* betrachtet. Die Vorträge der beiden Veranstaltungen bilden den Kern dieses Heftes, der noch durch weitere Beiträge zu aktuellen demokratie- und gesellschaftspolitischen Fragen ergänzt wird.

In den letzten Jahren sind in Österreich, und besonders auch in der Steiermark, die bisher geübte *Politik der Konkordanz* und – deren Produkt und deren Quelle zugleich – die *normativ-institutionell verankerte Proporzdemokratie* in heftige Diskussion geraten. Neben der Beseitigung vielerorts vorhandener Proporzregeln wird häufig sogar ein „Umstieg“ zu einer *Mehrheitsdemokratie* oder zumindest eben das stärkere Einbinden mehrheitsdemokratischer Elemente gefordert. Einige Beiträge dieses Heftes befassen sich nun mit der Zukunft der *österreichischen Proporzdemokratie*, wobei dabei neben der äußerst aktuellen Frage der proportionalen Zusammensetzung der Landesregierungen auch immer wieder Wahlrechtsfragen, die Frage nach den Aufgaben und der Rolle der politischen Parteien sowie die Frage nach der Zukunft der Land-

tage und der Entwicklung des Parlamentarismus im allgemeinen im Mittelpunkt stehen. Daneben werden in den Beiträgen die schon oftmals angekündigte, mehrmals aufgeschobene und bis heute noch immer nicht gelungene Bundesstaatsreform ebenso zur Sprache gebracht wie die schwierige Frage nach dem angemessenen Umfang der Staatsaufgaben und damit verknüpft die Problematik der Normenflut, der Notwendigkeit einer effizienten Gesetzesproduktion sowie einer – wo angebracht – spürbaren Regulierung.

Ein wesentliches Charakteristikum der Demokratiediskussionen unserer Zeit, aber auch vieler institutioneller Reformen der Gegenwart ist, daß es oft darum geht, *gesellschaftlich benachteiligten Gruppen* mehr Rechte und eine größere Chancengleichheit zu verschaffen. Besonders was *Kinder und Jugendliche* betrifft, wurden in letzter Zeit verstärkt Vorschläge gemacht – so auch in diesem *politicum* –, die eine verbesserte politische Repräsentation der Anliegen der jüngsten Bevölkerungsgruppe im Auge haben, wobei sich das nicht nur auf die Forderung nach der Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre beschränkt. Ein weiterer Beitrag dieses Heftes befaßt sich – aus europäischer Perspektive – mit der Verbesserung der *Chancengleichheit der Frauen*. Benachteiligte gesellschaftliche Gruppen finden auch im niederländischen Modell des Sozial-ökonomischen Rates eine verstärkte politische Repräsentation, der in diesem *Politicum* rechts- bzw. verfassungsvergleichend als mögliches Modell zur Anleihe für Österreich in groben Zügen vorgestellt wird. Weniger minderheiten- als mehrheitsfreundlich ist freilich das ebenso dargestellte politische System der USA.

Die zahlenmäßig wohl größte Gruppe der oft als benachteiligt Genannten sind sicherlich die *Bürger* unseres Landes. Während der Höhepunkt der „klassischen“ Partizipationsbewegung mit dem verstärkten Auftreten von Bürgerinitiativen und dem Ruf nach mehr direkter Demokratie in den achtziger Jahren angesiedelt werden kann – als deren besonders

erfolgreiches Ergebnis auch immer wieder das Steiermärkische Volksrechtengesetz aus dem Jahre 1986 anzuführen ist –, zeigt sich seit einigen Jahren eine intensiver werdende Diskussion nach *neuen Formen der Bürgerbeteiligung*, die auch in diesem Heft ihren berechtigten Platz finden und als deren meist diskutiertestes Modell die *Mediation* zu nennen ist. Die Philosophie dieser neuen Formen der Bürgerbeteiligung ist, daß sie nicht in Konflikten, sondern in einer verbesserten Gesprächskultur und nicht in der Gegnerschaft, sondern in der Partnerschaft ihre Basis haben.

Die *rechts- und gesellschaftsphilosophische Klammer* schließlich, die die eher auf institutionelle Reformen konzentrierten Beiträge dieses Heftes einfaßt, beginnt bei den – durch Sir Karl Popper geprägten – Vorstellungen einer *offenen Gesellschaft* und reicht – über moralisch-ethische Gedanken zur politischen Entwicklung Italiens – zur Frage nach den *Demokratiedefiziten in Europa*. Besonders diese rechtsphilosophischen Erwägungen, aber auch alle institutionellen Reformvorschläge machen eines deutlich: Wir müssen nur *manches*, jedenfalls *nicht alles* ändern, damit die Qualität unseres politischen Systems so bleibt, wie sie ist. Einen Sturz des Systems brauchen wir ebensowenig wie „Starke-Mann-Lösungen“. Sicherlich bedarf es aber eines *intensiven Diskurses* in unserer Demokratie und auch *institutioneller Reformen*, da so manches an Überholtem und nicht mehr Funktionierendem deutlich sichtbar ist. Bei dieser schwierigen Aufgabe auf der Suche nach der *besten Reformpolitik* sollten wir uns zu Herzen nehmen, was Wolfgang Mantl 1992 formuliert hat: „... wir werden sehr viel *Erfindungsgabe, Entdeckerfreude, Phantasie und Beharrlichkeit* brauchen, um – *unpathetisch gesagt* – ‚weiterzukommen‘. Es gibt keine einfachen ‚Rezepte‘, keinen ‚archimedischen Punkt‘ der Reformpolitik. Manchmal muß man sich fragen, ob unsere Reflexion nicht dem Singen ängstlicher Kinder im finsternen Wald gleicht, der überdies schon vom sauren Regen heimgesucht ist. Aber: Singen hilft immer noch mehr als Weinen.“

DIE SACHE MIT DEM VELWECHSERN

MANFRED PRISCHING

Früher einmal, als die Politik noch das war, was man von ihr erwartete, gab es „linke“ und „lechte“ Politik; mittlerweile, so hat man den Eindruck, gibt es nur noch „linke“ und „rechte“ Politik. Die heimeligen Milieus, in denen man wußte, wie die Welt beschaffen ist, sind dahingeschwunden. Man weiß oft nicht mehr, wer wofür steht: Die SPÖ als Bankiers-Partei? Die FPÖ für oder gegen Europa? Die ÖVP für ledige oder verheiratete Mütter? Die Grünen für eine schnelle oder eine langsame Eisenbahn?

Die Dinge sind ziemlich kompliziert geworden. Nehmen wir das Beispiel der Einwanderung. Die „rechte“ (konservative, bürgerliche) Position spaltet sich in zwei Lager. Da sind auf der einen Seite die wirtschaftsnahen (besonders die industrienahen) Menschen, nach deren wirtschaftsliberaler Auffassung man die Grenzen selbstverständlich öffnen sollte. Sie reflektieren auf das billige Arbeitspotential, das dann über die österreichischen Grenzen schwappt. Das würde das Wachstum fördern, und es würde eine heilsame Lohnzurückhaltung im Inland bewirken. Auf der anderen Seite finden wir die wertkonservativen Menschen, welche durch einen ungehemmten Zuzug die österreichische Eigenart bedroht sehen. Sie meinen, man könne nur eine begrenzte Einwanderung tolerieren: einige Flüchtlinge möglicherweise, aber nicht zu viele, und jedenfalls keine Wirtschaftsflüchtlinge. Österreich soll Österreich bleiben.

Die „linke“ (sozialistische, sozialdemokratische) Position weist ebenfalls zwei Lager auf. Auf der einen Seite sind die „guten Menschen“, die an eine weltweite Solidarität glauben und alle Bedürftigen dieser Erde umarmen wollen. Deshalb sollen alle Hilfsbedürftigen ins Land kommen. (Oft beschleicht einen der Verdacht, die progressive Intelligentsia spekuliere auch ein wenig mit den billigen Dienstboten, die dann zur Verfügung stünden – und denen man ja noch etwas Gutes tut, wenn man sie wenigstens schwarz beschäftigt.) Auf der anderen Seite finden sich jene, welche zuallererst die Solidarität mit den

Österreichern einmessen: Wenn man durch den Zufluß von Immigranten eine permanente „postindustrielle Reservearmee“ aufbaut, verdammt man die unqualifizierten Arbeitnehmer in Österreich zu sinkenden Löhnen. Man muß sich also in erster Linie darum kümmern, daß letztere ein befriedigendes Leben führen können, und deshalb muß man die Grenzen möglichst dicht machen.

Die Fronten gehen quer durch die politischen Lager, und es ist nicht ohne weiteres möglich, die „korrekte“ linke oder rechte Position zu finden: Erfordert es ein waches solidarisches Bewußtsein, in erster Linie mit den heimischen Armen Mitleid zu haben, oder ist es richtig, globale Solidarität zu üben, dafür aber Einheimische auf Dauer in die Armut zu treiben? Solche weltanschaulich „querliegenden“ Themen beginnen sich zu häufen. Ein zweites Beispiel ist die Staatsverschuldung.

Beim Problem der Staatsschulden ist zumindest die „rechte“ Position relativ klar. Konservativ-Liberale haben seit langem vor einer exzessiven Verschuldung gewarnt. Für sie handelt es sich um ein verderbliches Zeichen einer schwachen Politik, die allen Wünschen nachgeben muß und jene, die ihr Geld nicht selbst erarbeiten, sondern anderen wegnehmen wollen, befriedigt. Ein hoher Staatsanteil ist also nicht Zeichen eines „starken“ Staates, ganz im Gegenteil: Er ist Zeichen eines Gruppenegoismus, gegen den sich die Politik ungenügend zur Wehr gesetzt hat; und die Verschuldung ist zudem eine Verschleierung der Kosten dieser Politik. Als weiteres Argument wird manchmal auch die unbillige Verschiebung von Lasten auf die nächste Generation akzeptiert; dieser Hinweis ist aber bereits auf beiden Seiten des politischen Spektrums zu finden.

Auf der „linken“ Seite sieht die Sache ein wenig verwirrender aus. Einerseits ist es eine klassische sozialdemokratische Position, dem Staat viel Vertrauen entgegen zu bringen. Der kollektivistische Sozialgeist ist eher distanziert gegenüber den Individuen

und davon überzeugt, daß weise Politiker und Bürokraten besser wissen, was den einzelnen frommt, als diese selbst. Eine keynesianische Ankerbelungspolitik hat zudem immer eine hinreichende Ausrede dafür geboten, daß wohltätige Staatsausgaben durch Kreditaufnahme finanziert werden konnten. (Lieber Schulden als Arbeitslose!) Andererseits mehrten sich auch auf der linken Seite des politischen Spektrums die Stimmen, die sich gegen eine Verschuldung aussprechen. Erstens komme ein großes Defizit den oberen Einkommensschichten zugute: Durch den rapiden Anstieg der Zinszahlungen käme es zu einer Umverteilung von unten nach oben, zugunsten der Kapitaleigner und Finanzmärkte. Zweitens belege man sich, insbesondere limitiert durch die Maastricht-Vorgabe einer Verschuldung von nicht mehr als drei Prozent, jeden Spielraums, wenn man – ohnehin mit Mühe – dicht an diesem Wert bleibe; um einen konjunkturpolitischen Spielraum (wenigstens in einer gemeinsamen europäischen Initiative) zu wahren, müsse man weiter herunter, auf eine Verschuldung von nicht mehr als einem Prozent oder gar in Richtung auf ein ausgeglichenes Budget. Gerade man hingegen, von einer dreiprozentigen Verschuldung ausgehend und diese bewahrend, in einen Abschwung, müsse man sich (durch die automatisch eintretenden Einnahmen-Ausgaben-Verschiebungen) gar prozyklisch verhalten. Also: Linke müssen gegen Staatsverschuldung sein – eine ungewöhnte Perspektive.

Man könnte weitere Beispiele dafür anfügen, was alles zum Velwechsern ist. Freilich bleiben fundamentale Grundorientierungen: bei den Sozialdemokraten das große Staatsvertrauen, bei den Konservativen die Betonung auf der Freiheit des Individuums. Aber immer öfter ist es unklar, was dies in der konkreten Politik heißen mag. Vielleicht ist es gar nicht so schlecht, wenn die Selbstverständlichkeit „linker“ oder „rechter“ Politik geschwunden ist. Vielleicht eröffnet sich dann die Chance, eher zwischen „vernünftiger“ und „unvernünftiger“ Politik zu unterscheiden?

„DISKURS IN DER DEMOKRATIE“

DEMOKRATIE UND DISKURS

HEILIGE KÜHE IN DER POLITISCHEN UND SOZIALWISSENSCHAFTLICHEN ARGUMENTATION

1. Demokratie und offene Gesellschaft

Das Wesen der Demokratie kann man nicht durch eine einfache Definition bestimmen, wie man etwa einen mathematischen Begriff, zum Beispiel den Begriff des Kreises, festlegt. Die Wortklärungen, wonach Demokratie die Selbstherrschaft des Volkes sei, oder die berühmte Lincolnsche Formel, Demokratie sei die Herrschaft des Volkes, durch das Volk und für das Volk, charakterisierten höchstens die ideale Grundtendenz des demokratischen Lebens, geben aber keine sachliche Beschreibung demokratischer Systeme.

Verschiedene Theorien der Demokratie haben versucht, Explikationsmodelle der demokratischen Systeme vorzulegen. Man hat die kollektive Willensbildung als das Wesentliche der demokratischen Lenkung im Gegensatz zum monokratischen Entscheiden angesehen, und als Ziel der demokratischen Organisation die Optimierung der individuellen Freiheit durch das Majoritätsprinzip angenommen (Hans Kelsen).

Die verbreitetste und einflußreichste Theorie ist das Schumpetersche Eliten-Konkurrenz-Modell, das von der realistischen Feststellung ausgeht, daß in der Tat niemals das Volk, sondern immer gewisse Eliten herrschen. Die Legitimation zur Herrschaft erlangen die Eliten in einem Konkurrenzkampf, aufgrund dessen der Wähler durch sein Votum zwischen ihnen entscheidet.

Ich bin der Meinung, daß die verschiedenen gängigen Explikationstheorien Partialerklärungen sind, die einige Aspekte des demokratischen Systems ungefähr beschreiben, aber nicht alles Wesentliche adäquat darstellen. Ihr praktischer Einfluß auf das demokratische Leben ist auch

nicht immer vorteilhaft. Der Schumpeterschen Theorie muß man vorhalten, daß sie oft zur Unsachlichkeit führt, den programmatischen Wert der politischen Arbeit unterschätzt und das Leben viel zu sehr auf marketing-artiges Handeln, inklusive täuschender Indoktrination, statt auf sachlichen Diskurs ausrichtet.

Nach neo-institutionalistischer Konzeption, die ich vertrete, umfaßt das demokratische System zwei zusammenhängende Komponenten:

1. es ist Herrschafts- und Lenkungsform öffentlicher Angelegenheiten, und
2. es ist Lebensform und als solche charakterisiert durch ein System von praktischen Grundsätzen und Werteinstellungen. Diese haben die Funktion von Leitideen des demokratischen Staates als Institution.

Die Probleme der modernen Demokratie kann man nicht angemessen erfassen, wenn man nur die politischen Parteien als wahlwerbende Organisationen und Wahlen bzw. Abstimmungen als Prozesse der kollektiven Willensbildung ins Auge faßt. Die Bestimmungen der Herrschafts- und Lenkungsformen durch Normierung der Organisation und der Kompetenzen garantieren noch nicht das demokratische Funktionieren der Institutionen. Man muß das Augenmerk auch auf die meinungsbildenden Prozesse richten und die demokratische Gesellschaft als komplexes System diskursiver Prozesse interpretieren. Die materiellen Grundsätze der Demokratie stehen in Diskussion, z. B. Menschenrechte, Meinungs- und Zensurfreiheit, Minoritätenschutz, Zulässigkeit verschiedener Lebensformen, Toleranz gegenüber religiösen und anderen weltanschaulichen Standpunkten. Manche demokratische Rechte könnten durch Majoritätsbeschlüsse wesentlich eingeschränkt werden. Es besteht ein möglicher Kon-

flikt zwischen der absoluten Souveränität der demokratischen Entscheidungen und dem Schutz der demokratischen Leitideen und Prinzipien.

Es ist realistisch und führt die Analyse des demokratischen Systems zu einer adäquaten Konzeption, wenn man den diskursiven Aspekt der Demokratie unterstreicht. Relevante Faktoren des demokratischen Lebens sind dann nicht nur Parteien und deren Wirken, sondern eine Vielfalt von Meinungsträgern, individuellen Denkern und Diskutanten ebenso wie verschiedener Institutionen, wie zum Beispiel Interessenvertretungen, Religionsgemeinschaften, die Kultur, vor allem die Literatur, die Journalisten und last, but not least die Sozialwissenschaften.

Meine Konzeption der diskursiven Demokratie ist – obwohl sie mit Habermas in gewissen Punkten übereinstimmt – unabhängig von dessen Auffassung und seiner Diskursphilosophie. Es gibt m.E. keinen guten Grund dafür, den Begriff der Rationalität an interpersonale Diskursprozesse zu binden, ebenso wenig wie die These begründet ist, Diskursprozesse müssen zu optimalen Erkenntnissen und optimalen Entscheidungen führen. Rationalität, d.h. vernünftiges Begründen ist weder monologisch noch interpersonal, sondern an die Anwendung guter Gründe gebunden; und Diskurse müssen nicht zu Konsens führen, und auch wenn sie zum Konsens führen, ist dies kein Beweis der Wahrheit oder Richtigkeit der akzeptierten These. Ein solcher Konsens bedeutet nur eine demokratische Entscheidung und eine Legitimation dafür, die konsentrierte Meinung so lange als Basis des Handelns zu nehmen, solange keine neuen Gründe für eine Revision oder These auftauchen.

Meine Gründe für eine diskursive Konzeption beruhen nicht auf der Habermas-Apelnden Diskursphilosophie, sondern auf folgenden Überlegungen:

1. Das Funktionieren der Demokratie kann nicht allein durch formale Regeln gewährleistet werden, sondern stützt sich immer auch auf eine offene Klasse von inhaltlichen Leitideen, die dem öffentlichen Diskurs unterworfen sind.
2. Der freie demokratische Meinungsstreit ist eine wichtige Basis der gesellschaftlichen Dynamik. Er ist ein Komplex von argumentativer Analyse, von Konsenssuche und von kritischem Dissens. Er ist die Vorbedingung der Bildung demokratisch fundierter Meinungen und des demokratischen Prozesses der Willensbildung.
3. Nur wenn man den demokratischen Prozeß in seiner argumentativen Dynamik berücksichtigt und die existierenden Meinungen nicht nur statisch betrachtet, kann man die Leistungen der demokratischen Prozesse analysieren und eventuelle Mißfunktionen feststellen.

Das Ideal der offenen Gesellschaft betrifft das gute Funktionieren der gesellschaftlichen Diskurse über alle Probleme des öffentlichen Lebens. Die Kriterien für eine offene Gesellschaft betreffen den Kreis der Diskursteilnehmer – es muß jeder einzelne ebenso diskursberechtigt sein wie die institutionellen Meinungsträger; es muß zugängliche Diskursplattformen geben, ebenso wie rechtlichen Schutz der Meinungsäußerung und der Kritik der Meinungen, einschließlich jener der politischen Autoritäten. Eine offene Gesellschaft kann nur funktionieren, wenn im öffentlichen Leben Transparenz herrscht und möglichst allgemeine Gesprächsbereitschaft. Extremistische Bewegungen, religiöser Fundamentalismus oder politische Ideologien, wenn sie Glaubenscharakter annehmen, verlieren oft die Bereitschaft zu echtem Meinungsstreit, weil sie sich im Besitz der echten Wahrheit wähnen. Dies ist oft ein schwieriges Hindernis für die Entfaltung einer demokratischen Lebensform.

Das Ideal der offenen Gesellschaft entspringt einer rationalistischen, aufklärerischen Geisteshaltung. Daher kämpft jeder, der den Geist der

offenen Gesellschaft vertritt, gegen Indoktrination, gegen rein emotionale und täuschende Propaganda und überhaupt gegen das Überhandnehmen von Marketing-Methoden im politischen Leben.

Die Betrachtungen über die Bedingungen der Durchsetzung der offenen Gesellschaft möchte ich begrifflich in zwei Teile einteilen: es geht

- a) um das Studium der institutionellen Bedingungen der offenen Gesellschaft, und
- b) um die Untersuchung der argumentationstheoretischen Aspekte des politischen und sozialwissenschaftlichen Diskurses.

Beide Aspekte des offenen demokratischen Diskurses sind gleich wichtig, denn ohne adäquate institutionelle Basis kann eine offene Gesellschaft nicht funktionieren. Und man spricht berechtigterweise sehr oft über diese institutionellen Vorbedingungen der modernen Demokratie.

Ich möchte zu diesen Fragen jetzt nur eine Bemerkung machen, denn als eigentliches Thema dieser Abhandlung betrachte ich die argumentationstheoretischen Aspekte der politischen und gesellschaftswissenschaftlichen Diskurse.

Wir leben im Zeitalter der rasanten Entwicklung einer Informationsgesellschaft. Viele Politologen erhoffen sich von der Reichhaltigkeit des Angebots an Informationen und einer wesentlichen Erweiterung des Zutritts zu ihnen automatisch einen riesigen Fortschritt am Wege zur offenen Gesellschaft. Ich teile diesen Optimismus nicht ganz. Alles hängt davon ab, wie man mit diesen Möglichkeiten umgehen wird. Die Informationsgesellschaft eröffnet neue und mächtige Instrumente für Indoktrination und politische Einflußnahme mächtiger und kapitalkräftiger Gruppen. Ich verweise nur auf den Aufwand für Wahlen in den USA und auf ein kleines, aber markantes Beispiel der Informationsverzeichnung aus jüngster Zeit. Amerikanische Tabakfirmen haben die wissenschaftlich bewiesene Erkenntnis, daß Niko-

tingenuß süchtig macht, geheimgehalten. Geschäftsinteressen siegen über die Offenheit von Sachinformationen. Hier stellt sich die Frage: „Wo steht die Politik, wo stehen die politischen Parteien?“ Bei uns läßt sich nicht einmal das Verbot der Zigarettenerwerbung durchsetzen. Nichts belegt die realen Gefahren des verheerenden Einflusses von Wirtschaftsinteressen auf den Umgang mit Sachinformationen besser als der BSE-Skandal, dessen Folgen noch immer unabsehbar sind. Gewissenlose Verfolgung aktueller wirtschaftlicher Interessen haben die systematische Erforschung und Bekämpfung der Seuche behindert.

Die Flut der Informationen, mit denen der Bürger konfrontiert ist, entspricht nicht seinen Interessen, sondern ist von außen gelenkt im Interesse anderer. Das Überangebot relativ belangloser Daten und Pseudo-Unterhaltung erzeugt ein Rauschen, das die orientierende Bedeutung der Informationen zunichte macht.

Wenn man das Ideal der offenen Gesellschaft als gesellschaftlich rationale Bestrebung auffassen will, bekommt die kritische Argumentationsanalyse eine wesentliche Bedeutung. Ich werde sie unter dem metaphorischen Titel: „Heilige Kühe im politischen Denken“ behandeln.

2. Das Wesen der heiligen Kühe

Als „heilige Kühe in Argumentation“ bezeichne ich Meinungen oder Grundkonzepte, die als fixiertes Kredo, als unstrittige Selbstverständlichkeit auftreten, und daher als Maßstab des Vernünftigen und Plausiblen gelten, obwohl sie – bei kritischer Prüfung – gar nicht evident sind.

Woher stammen diese heiligen Kühe, worauf beruht ihre Pseudoselbstverständlichkeit? Es sind durch unsere Gewohnheit stabilisierte Paradigmen der Betrachtungsweise, leichtfertige Verallgemeinerungen bzw. Übertragungen von Teilwahrheiten, Folgen des Wunschdenkens nach dem Motto „Der Wunsch der Vater des Gedan-

kens (bzw. des Arguments)“. Ein wichtiger Teil der heiligen Kühe ist ein Ergebnis ideologischer, d.h. Gruppeninteressen entsprechender, Auffassungen. Standpunkte, welche solchen Interessen entgegenkommen, werden bereitwillig akzeptiert.

In der analytischen Philosophie stehen einander zwei grundverschiedene Konzeptionen der Aufgabe des Philosophierens gegenüber: Die Carnapsche, die behauptet, daß es die vorrangige Aufgabe der philosophischen Analyse sei, die Begriffsapparatur der Wissenschaften zu bestimmen und zu klären, und die Wittgensteinsche These, die Philosophie habe gegen die Verhexung des Geistes durch die Sprache anzukämpfen. Mittel dieses Kampfes ist nach Wittgenstein einerseits tiefengrammatische Analyse, andererseits die Rückkehr zum natürlichen Sprachgebrauch. Beide Auffassungen sind zwar interessant, aber m.A.n. problematisch. Carnaps Konzeption führt zu einer Wissenschaftsphilosophie im engen Sinne, was für einen Forscher im Feld der praktischen, d.h. handlungsbezogenen Philosophie als unerwünschte Einschränkung empfunden wird. Wittgensteins Konzept ist zwiespältig: Die tiefengrammatische Analyse führt zu einer kritischen Rekonstruktion des faktischen Sprachgebrauchs durch Konstitution entsprechender Sprachspiele, das Postulat der Ordinary Language Philosophy dagegen unterwirft – meiner Ansicht nach zu unrecht – das philosophische Denken dem usuellen Sprachgebrauch. Ich möchte diesen beiden Konzeptionen des Philosophierens, der Carnapschen und der Wittgensteinschen, eine kritische und rekonstruktive Aufgabenstellung des Philosophierens entgegenstellen. Ich halte es für die vorrangige Aufgabe des philosophischen Denkens, „heilige Kühe“ in den Wissenschaften, in der alltäglichen und politischen Praxis sowie in ideologischen Systemen aufzufinden und zu entthronen. Die Instrumente dieser Analysen sind rationale Kritik, Konfrontation mit der Erfahrung und Versu-

che, eine leistungsfähige Rekonstruktion der Theorie zustande zu bringen.

Es ist einleuchtend, daß heilige Kühe im politischen und politikwissenschaftlichen Diskurs sowie in den Gesellschaftswissenschaften einen breiten Raum einnehmen. Sie reichen aber über dieses Feld weit hinaus, wie ich an Beispielen meiner eigenen Forschungstätigkeit belegen kann. Es gibt Wunschdenken und erstarrte Meinungen auch in den formalen Wissenschaften, in der Mathematik und Logik, wie ich an der Beweisführung des berühmten Bernard Russell für das Leibnizsche Prinzip der Identität ununterscheidbarer Dinge gezeigt habe, und an der „Sturheit“, mit der man an der wahrheitsfunktionalen Definition des Folgerungsbegriffes festzuhalten suchte, obwohl die evidente Geltung von Schlüssen mit normativen Prämissen und Konklusionen eine Erweiterung des Folgerungsbegriffes erfordert.¹

In meinem Hauptfach, der Rechtstheorie, hatte ich oft Gelegenheit, gegen heilige Kühe anzukämpfen. Nur ein politisch bedeutsames Beispiel: Kelsens Reinheitspostulat, welches rechtspolitische Überlegungen aus der Jurisprudenz ausschließt, hat – obwohl nicht stichhaltig begründet – rechtspolitische Analyse von unseren Juridischen Fakultäten beinahe ausgeschlossen.

Ich möchte nun einige historische Beispiele von heiligen Kühen in politischen Argumentationen anführen. Die Vergangenheitsperspektive und der ideologische Abstand gestatten einen unbefangeneren Ausblick als eine Rede über heilige Kühe in unseren heutigen Diskursen. Ich beschränke mich auf drei Beispiele, obwohl es nicht schwer wäre, auch andere anzuführen.

1. Der Glaube an Teufel, Teufelspakte und das Wirken von Hexen und Zaubern war offizielle Doktrin der Kirchen und beherrschte dementsprechend auch das staatlich-politische Handeln: Die Inqui-

sition als heiliger Kampf, der Tod auf dem Scheiterhaufen als Auto-dafé, als Glaubensakt. In der frühen Neuzeit (15. bis 18. Jahrhundert) war – wie Wolfgang Behringer sagt² – „die Dämonologie jahrhundertlang eine anerkannte Wissenschaft“ (S. 233). Eine heilige Kuh, entwickelt von Spitzentheologen und von päpstlicher Autorität sanktioniert (S. 223).

2. Die evolutionstheoretische Betrachtungsweise ist ein markantes Kennzeichen des modernen wissenschaftlichen Denkens und der modernen Form der Theorienbildung. Der Darwinismus als Erklärung der Entwicklung des Lebens und der Entstehung der Arten hat nicht nur die Biologie, sondern auch unser ganzes Weltbild tief beeinflusst. Es wird neben den Fragen nach der Erkenntnis von Notwendigkeitsrelation, des Suchens nach Kausalgesetzen, ein anderer Typus der Fragestellung aktuell, nämlich die wissenschaftliche Erklärung der Entstehung dessen, was wir in der Welt als existent vorfinden. Daß etwas besteht, und was aktuell da ist, erscheint als erklärungsbedürftig. Diese Art der Fragen wird nicht mehr durch mythologische Antworten, Bilder einer Schöpfungsgeschichte, befriedigt, sondern durch Explikationsmodelle, welche im Rahmen von erkannten Naturgesetzen erstellt werden, aber das Auftauchen von wesentlich Neuem erklärt; von Neuem, wie es an der Herausbildung neuer Tierarten exemplifiziert wird. Die neuen Arten sind nicht neu in dem Sinne, daß sie aus dem Nichts hervorgegangen (hervorgezaubert worden wären – à la Schöpfung), sondern neu in dem Sinne, daß in der Welt echt neue emergente Erscheinungen und Eigenschaften entstehen. Evolutionäre Betrachtungsweisen betreffen nicht nur die Entstehung der Arten, sondern existieren zum Beispiel auch in der vergleichenden Verhaltensforschung und der Kosmologie.

¹ Ota Weinberger, Einige Bemerkungen zum Begriff der Identität, in: *ders.*, Philosophische Studien zur Logik, Prag 1964; *ders.*, Das Wesen der Logik und der Begriff der Normenlogik, in: *ders.*, Alternative Handlungstheorie, Wien, Köln, Weimar 1996.

² Wolfgang Behringer, Meinungsbildende Befürworter und Gegner der Hexenverfolgung (15. bis 18. Jahrhundert), in: Helfried Valentini (Hrsg.), Hexen und Zauberei, Graz, Wien 1987, S. 219-236.

Nach der klassischen darwinistischen Lehre beruht die Entstehung der Arten auf zwei Prozessen: der (zufälligen) Mutation und dem Überlebenskampf, der das Überleben der den Lebensumständen am besten Angepaßten bewirkt.

Anknüpfend an den Darwinismus und durch Transposition in eine andere Sphäre sowie durch begriffliche Verzerrung entstand das wissenschaftliche und politische Kredo des Sozialdarwinismus, dessen verheerende Konsequenzen sich am markantesten in der nazistischen Ideologie und deren Ausrottungsprogrammen und -praktiken manifestierten. Die Völker werden als im gegenseitigen Kampf stehend konzipiert, indem dem Stärkeren das Überleben zusteht und zur Liquidierung der anderen berechtigt, ja im Sinne des Evolutionsfortschritts verpflichtet. Diese Rechtfertigung und Tendenz der innerartlichen Aggression entspricht natürlich nicht dem darwinistischen Evolutionsmechanismus und vermengt sich mit in der Gesellschaft bestehenden anderen Vorstellungen: nationaler Überwertigkeit, rassistischen Vorurteilen usw.

Zwei Nebenbemerkungen scheinen mir hier wichtig:

1. Die sozialdarwinistischen Ideen haben nicht nur in der politischen Propaganda gelebt, sondern auch in den Wissenschaften und in philosophischen Weltanschauungen, in denen einseitige biologische Gedanken vorherrschten, obwohl die gesellschaftlichen Strukturen – wie die geschichtliche Erfahrung zeigt – weitgehend durch ideelle und institutionelle und nicht-biologische Momente bestimmt sind.
2. Die Überwertigkeit der eigenen Gruppe oder „Rasse“ wurde als Selbstverständlichkeit vorausgesetzt. Die Rassenforschung arbeitete teils mit exakten wissenschaftlichen Methoden. Mit Beweisen der Minderwertigkeit der Juden (oder der slawischen Völker) hat man sich nicht aufgehalten. Das galt als evident und war daher nicht Gegenstand systematischer Untersuchungen.

3. Aus sachlicher Betrachtung sozialer Probleme in der aufstrebenden kapitalistischen Gesellschaft und aus theoretischen Bausteinen ist die Lehre des Marxismus zu einem System heiliger Kühe geworden, das den Lauf des politischen Denkens und der Geschichte wesentlich beeinflusst hat.

Der historische Materialismus, dem gemäß die politische Entwicklung und die Geschichte durch die Entwicklung der Produktion und die durch sie bestimmten Produktionsbeziehungen bestimmt ist, stellt einen Aspekt der gesellschaftlichen

Realität als universelles Explikationsmodell hin. Die sogenannte Überbauthese meint, alle gesellschaftlichen Phänomene als zu guter Letzt durch die Ökonomie bestimmt erklären zu können, statt die Wechselwirkung verschiedener – materieller und ideeller – Faktoren im einzelnen zu analysieren.

Die Erkenntnis der Klassenstruktur der modernen Gesellschaft, wenn auch in gewisser Weise nicht von der Hand zu weisen, bedeutet eine nicht unwesentliche Simplifizierung und muß einer komplexeren Stratifikationsplatz machen. Das heutige politische Geschehen kann man zum Beispiel nicht verstehen, wenn man den Interessenskonflikt zwischen Klein- und Großkapital nicht in Betracht zieht. Das politische Geschehen bloß als Folge des Klassenkampfes zu sehen, ist abwegig, sobald man dies als Gesamtheorie und als Kern des politischen Programms ansieht. Die marxistische Theorie ist eine viel zu grobe Annahme, die zur kontrafaktischen Groteske wird, wenn sie einen notwendigen Ablauf der Gesellschaftsstadien und das Absterben des Staates prognostiziert.

Trotzdem kann man aus dem Marxismus und durch dessen Kritik viel lernen, zum Beispiel aus der Idee der Ideologiekritik. Auch die anti-marxistische Argumentation ist oft dogmatisch, zum Beispiel wenn sie das Problem der sozialen Stratifikation und der sozialen Interessenkonflikte in der politischen Theorie nicht genügend beachtet.

3. Warum ist der politische Diskurs durch „heilige Kühe“, Halbwahrheiten und Täuschungen besonders gefährdet?

Überwiegend durch die Besonderheit der politischen Realität:

- a) In diesem Feld sind die Zusammenhänge fast immer sehr komplex und von vielen Parametern abhängig.
- b) Es ist ein Bereich, in dem kaum echte Gesetze, sondern nur sogenannte Quasi-Gesetze erkannt werden können; d.h. Regelmäßigkeiten gelten nicht universell – ohne zeitliche und räumliche Schranken – wie Naturgesetze. (Zum Beispiel die politisch-ökonomische Regel, daß ein etwa 3%iges Wirtschaftswachstum Vollbeschäftigung garantiert, gilt nicht mehr.)
- c) Die Ergebnisse gesellschaftlicher Maßnahmen sind nicht nur reich an Nebenfolgen, neben dem angestrebten Ziel, sondern, da sie von kaum prognostizierbaren menschlichen Reaktionen abhängen, nur rahmenhaft vorhersehbar und rufen oft neue – sogenannte emergente – Strukturen ins Leben.
- d) Soziale Prozesse werden mittels Indikatoren, das heißt Maßzahlen, durch die politisch relevante Charakteristiken gegeben werden, gemessen. Die Indikatoren charakterisieren aber das untersuchte gesellschaftliche Phänomen oft nur grob oder sogar verzeichnet. Man erlangt durch – durch Zahlen ausgedrückte – Wirklichkeit oft täuschende Information, zum Beispiel wenn man den Wohlstand der Gesellschaft durch das Bruttoinlandsprodukt mißt.

4. Einige aktuelle Beispiele „heiliger Kühe“

Ich möchte nun noch kurz auf einige aktuelle Täuschungen in der politischen und sozialwissenschaftlichen Argumentation hinweisen.

1. Aus der wichtigen Erkenntnis von Adam Smith, daß sich das gewinnstrebige Verhalten des Unternehmers in der Gesellschaft in der Regel positiv auf den Wohlstand der Gesellschaft auswirkt, entspringt der allgemeine Glaube an die „unsichtbare Hand“, daß jede gewinnmaximierende Tätigkeit des Unternehmers den Wohlstand der Gesellschaft und den gesellschaftlichen Nutzen optimiere. Das ist ein Irrglaube, denn nicht jede gewinnbringende Tätigkeit des einzelnen bringt gesellschaftlichen Nutzen: Drogenproduktion bringt Gewinn und gesellschaftlichen Schaden; die Summation von Umweltschäden zerstört den höheren Nutzen von gewissen Produktionsformen. Die massenhafte Brandrodung bringt gegebenenfalls Gewinn, hat aber verheerende Umweltfolgen, die kaum wieder gut gemacht werden können. Was man bei der Verfütterung von Tiermehl für Rinder erspart hat, hat die BSE-Seuche hervorgerufen. Aktueller Gewinn geht oft auf Kosten der Nachhaltigkeit. Der Glaube an die universelle Wirkung der unsichtbaren Hand führt auch zur Akzeptanz inhumaner Wirtschaftsformen, zum Beispiel zur inhumanen, nicht artgerechten Tierhaltung.

Der sachlich unbegründete Glaube, daß jede Maßnahme zur Gewinnmaximierung zum gesellschaftlichen Wohlstand beiträgt, und daher politisch gerechtfertigt ist, führt zu einem politischen Weltbild, das jede soziale Rücksicht und jede gesellschaftliche Moral im Geiste humanistischer Ideale negiert.

2. Man muß sich entscheiden: entweder für eine Politik der sozia-

len Programme, zum Beispiel unter dem Schlagwort „öko-sozialer Kapitalismus“, und der Auffassung, die Wirtschaft sei für den Menschen da, oder der Mensch sei nur für die Wirtschaft da, ein Spielball der Profitmaximierung.

Von Hayek, einer der geistreichsten Neo-Liberalen, hat Überlegungen über soziale Gerechtigkeit mit der Begründung abgelehnt, daß dieser Begriff abgelehnt werden müsse, weil nicht exakt gemessen werden könne, was soziale Gerechtigkeit sei. Schon Aristoteles hat gewußt, daß nicht alles exakt bestimmt werden kann und es weise ist, verschiedene Grade der Genauigkeit je nach Bereich zu fordern.

Wenn man meint, der Markt allein bestimme die gerechten Preise, Löhne und Beziehungen, irrt man in doppelter Weise:

- a) man läßt die am Markt oft bestimmenden Machtrelationen außer acht, und
- b) man übersieht, daß sich nicht alles durch den Markt bestimmen läßt. Vgl. die Diskussionen über die Gehaltspyramide.

Die Folgen des Ausschlusses sozialer Gesichtspunkte in der Politik sind allgemein bekannt: u.a. 18 Millionen Arbeitslose in der EU, wachsende Kriminalität auf allen Ebenen usw.; man weiß, daß die These unrealistisch ist: Strafrecht und harter Strafvollzug nach amerikanischem Muster ist wohl nicht der richtige Weg zur Gesundung der Gesellschaft. Politik ohne Sozialpolitik ist m.E. sinnlos. Ohne Ideale der Gerechtigkeit kann eine Sozietät nicht leben.

3. Der Idee und Verwirklichung der offenen Gesellschaft steht die immense Ausbreitung der politischen Reklame im Weg. Sie wird ideologisch durch die These rehabilitiert, der mündige Bürger entscheide frei. Eine heuchlerische heilige Kuh, denn man investiert hohe Beträge in die politische Werbung, gerade weil man diese emotionalen Wirkungen kennt und weiß, daß

das Wahlverhalten durch außerrationale Methoden manipuliert werden kann. In der politischen Werbung werden Halbwahrheiten als heilige Kühe gehandelt.

4. Man exkulpiert Inhumanes: zum Beispiel Massentierhaltung und Tiertransporte, als seien dies Notwendigkeiten, die unvermeidlich seien. In Wirklichkeit geht es um durch Normierung beherrschbare Momente. In der EU werden Tiertransporte zum Beispiel sogar durch finanzielle Förderung motiviert.
5. Deregulierung ist zum Schlagwort geworden. Eine kleine Teilwahrheit, daß es im Wirtschaftsleben administrative Hindernisse gibt. Was aber erreicht werden soll, ist der Abbau des sozialen Schutzes für den kleinen Mann, der nur der normativen Regulierung des Bosses unterliegen soll. Ohne Normierung gibt es keinen Schutz und keine Freiheit der Kleinen und Schwachen.

Freiheit im sozialen Sinn ist nicht nur Gestaltungsfreiheit für jeden einzelnen, sondern bringt auch interpersonale Beziehungen mit sich. Und in diesen Relationen gibt es sozial Starke und sozial Schwache. Eine Gesellschaft, die hier den Schwachen nicht schützt, ist politisch inakzeptabel.

Ich möchte zum Abschluß einen Gedanken wiedergeben, den der Herr Erzbischof Schönborn vor kurzem in einer Pressestunde geäußert hat.

Beide Großparteien, sowohl die ÖVP als auch die SPÖ, sind ursprünglich sozialen Programmen verpflichtet, in ihrer aktuellen Politik tritt aber das soziale Engagement immer mehr zurück. Es sind heute vor allem kirchliche Instanzen, die soziale Gesichtspunkte in die Politik einbringen. Die Aufforderung, mehr soziales Denken in der Parteipolitik zu fordern, scheint auch mir berechtigt; und ich möchte hinzufügen: Auch die Gesellschaftswissenschaften sollten sich mehr der Rechtspolitik und der sozialen Problematik widmen und zeigen, daß moralische und sozialpolitische Gesichtspunkte legitime Elemente der Wirtschaftspolitik sind.

MEHR DYNAMIK AUF DEM WEG ZUR „CIVIL SOCIETY“

ZUR REFORM VON POLITIK UND VERFASSUNG

W eite Teile des öffentlichen Lebens mußten in den neunziger Jahren endgültig begreifen, daß wir uns in einer Zeit historischer Umwälzungen befinden, die jene der industriellen Revolution des vorigen Jahrhunderts noch um ein Vielfaches an Dramatik übertreffen.

Wirtschaft und Gesellschaft haben weitgehend schon erkannt, daß die alten Lokomotiven müde werden und die nächsten Jahrzehnte ohne neue Ideen, neue Produkte und neue Unternehmen schwer zu bewältigen sein werden.

Aber gilt dies auch für die Politik, für das tägliche politische Ritual in Parteien und Verbänden?

Ich meine, den Erneuerungsschub, den unerläßlichen Umbau, den Österreichs Beitritt zur EU – auch und vor allem in Sachen Politik- und Verfassungsreform – geboten hätte, haben wir nicht genützt. Dieses Geleise fahren wir mit den vorhin genannten Dampflok wie noch in den fünfziger und sechziger Jahren und wollen nicht wahrhaben, daß wir mit unseren veralteten Strukturen, mit den gestrickten Politikmustern von gestern den neuen Anforderungen nicht gewachsen sind.

Längst ist es an der Zeit, auch die österreichische Verfassungsrealität in das Konzert des internationalen Wettbewerbs ein- und auf die Klangmelodie des 21. Jahrhunderts abzustimmen.

Deshalb ist hierzulande eine Verfassungsdebatte überfällig! Es geht um das Verhältnis Bürger – Staat und insbesondere um das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive auf allen Ebenen. Dazu haben wir die zunehmende Unsitte zu hinterfragen, warum wir Verfassungsbedenken mit

Verfassungsbestimmungen niederzuhalten versuchen. Nicht zuletzt deshalb haben wir unsere reformfreundigen und veränderungswilligen Geister im „Modell Steiermark“ versammelt, um darüber zu diskutieren, wie wir Strukturen im Sinne der Freiheit und des Gestaltungsspielraums, aber auch der Effizienz verändern und verbessern können.

Dabei geht es um eine Institutionsreform, um zeitlich befristete Funktionsperioden ebenso wie um die Überwindung des Proporz in der Landesverfassung, um die Suche nach differenzierten Mehrheitswahlmodellen und vor allem auch um eine Neuinterpretation des Föderalismus.

- Am Anfang jeglicher Reform hat der Auszug der Sozialpartner aus den Parlamenten zu stehen. Auf die Kurzformel gebracht: Wer in einer Interessensorganisation eine Spitzenfunktion bekleidet, hat im Nationalrat nichts verloren!

Die Sozialpartner haben nur Zukunft, wenn sie zu Reformen bereit sind. Das holländische Modell könnte als Beispiel dienen. In dieser „dritten Kammer“ herrscht Drittelparität: ein Drittel Arbeitgeber, ein Drittel Arbeitnehmer, ein Drittel Top-Wissenschaftler, Öko-Gruppen, Konsumentenschutzverbände, Altenrepräsentationen und Sozialvereine. Keines der dort 45 Mitglieder darf dem Parlament angehören.

Deshalb brauchen wir im Bund eine radikale Ämterentflechtung nach steirischem Vorbild. Wer unter Politik mehr versteht als die Summe der Interessen von Lobbies und wer Politik nicht auf eine Notweggemeinschaft reduzieren möchte, wird sich an der Wegabelung entscheiden müssen. Die Steirische Volkspartei hat sich

vor Jahren schon entschieden und die Trennung Partei/Kammer und Mandatar/Kammerobmann erfolgreich durchgeführt und damit österreichweit ein Signal gesetzt.

- Der bundesweite Reformweg sollte sodann mit einer Verlängerung der Legislaturperiode in den Ländern und im Bund um jeweils ein Jahr fortgesetzt werden. – Bundeskanzler und Landeshauptleute sollten parallel dazu ihre Funktionen nur zeitlich befristet – auf zwei Perioden – ausüben dürfen.

Eine Ausdehnung der Funktionsperiode um ein Jahr würde der Regierung mehr Raum geben, in dieser Zeit „nachhaltige“ Politik zu machen und wirkliche politische Akzente zu setzen. Eine Beschränkung für die Regierungschefs – bei einer Verlängerung maximal zehn Jahre – brächte wiederum eine wohlthuende Dynamik ins System. In der zweiten Periode könnten die Verantwortlichen dann endlich ihre eigene Politik durchziehen und bräuchten weder auf ihre Partei noch auf ihr Stammklientel Rücksicht nehmen. Man stelle sich vor, Bundeskanzler Viktor Klima wäre jetzt in seiner zweiten, letzten Amtsperiode, er hätte die Pensionsreform ohne Schielen auf Gewerkschaftsinteressen und ohne „Rücksicht! und Vorsicht!“ durchtragen können.

- Eine Dynamisierung der Gesellschaft bedingt aber auch eine Änderung des herrschenden Wahlsystems. Als Anhänger des englischen Wahlsystems plädiere ich für ein Mehrheitswahlrecht. Es ist evident und einigermaßen energievierend, daß unsere jetzt praktizierte Form der Demokratie keinerlei Möglichkeit auf einen wirklichen Machtwechsel bietet.

Ein mehrheitsförderndes Wahlrecht schafft klare Mehrheiten. Dank Mehrheiten sollte eine Partei imstande sein, bestmögliche Rahmenbedingungen zu gestalten, welche von einer demokratiepolitisch wünschenswerten Kontrollinstanz – der jeweiligen Opposition – hart zu begleiten sind. Große Koalitionen sind demnach nur für Notzeiten konzipiert und sind nicht mehr zeitgemäß.

- Eine Änderung des Wahlrechts würde freilich auch die längst notwendige Abschaffung der Proporzregierungen in den Ländern nach sich ziehen. Dieses System, das in sieben der neun Bundesländer in der Landesverfassung verankert ist, hat sich überlebt.

Möglicherweise sind Proporzregierungen auch deshalb überholt, weil sie in der Zeit des Aufbaus der Zweiten Republik ihren Zweck relativ gut erfüllt haben. Daß Proporzregierungen bis in die neunziger Jahre hinein kaum hinterfragt wurden, hat noch einen weiteren Grund: In den Ländern regierten bis zu diesem Zeitpunkt regelmäßig Parteien mit absoluten Mehrheiten. Solange es diese Mehrheiten gab, waren die negativen Auswirkungen der Proporzregierungen kaum bemerkbar.

Erst in jüngster Zeit zeigt sich das wahre Gesicht dieses einst hochgelobten Systems: Unregierbarkeit, weil der Proporz zu einer Zersplitterung von Ressortzuständigkeiten und zu einer Verschleierung von politischer Verantwortlichkeit führt. Abgesehen

davon haben diese Zwangskoalitionen den Effekt der Opposition und Blockade innerhalb der Regierung. Proporzregierungen sind auch aus demokratiepolitischer Sicht zu hinterfragen, „verwehren“ sie doch dem Souverän das Recht, eine entscheidungsschwache Regierung auf die Oppositionsbank zu schicken.

- Immer augenscheinlicher wird die Tatsache, daß wir uns im „zentralistischsten Bundesstaat der Welt“, wie selbst Ludwig Adamovich, der Präsident des Verfassungsgerichtshofes, zugibt, befinden. Mittlerweile schlagen schon Verfassungsrechtler Alarm und beklagen die Stellung der Landtage im Zeitalter der europäischen Einigung. Theo Öhlinger, der profunde Staatsrechtler geht so weit, die Landtage als „leichtgewichtig, die nur noch vom Bundesrat unterboten werden“ zu bezeichnen.

Föderalismus in der Realverfassung entpuppt sich mehr und mehr als sündteurer „Föderalismus“ in Form einer kostspieligen Geldvernichtungsmaschinerie. Das Dilemma liegt auf der Hand: Wer kennt nicht die oft demütigenden, mehr oder weniger großen Beutezüge einzelner Landeshauptleute beim Bundeskanzler oder das zuletzt schon groteske Match zwischen der Steiermark und Niederösterreich um den Semmering-Tunnel? Dort, wo wir einen Scheinföderalismus haben, ist er kostspielig, dort, wo wir ihn wirklich brauchen, gibt es keine handlungsfähigen Strukturen.

„Was passiert, wenn es den Landtag nicht gibt? Passiert etwas?“, stellte etwa Klubobmann Hermann Schützenhöfer anlässlich der jüngsten Budgetdebatte den Landtag mutig in Frage und dokumentierte damit ein Zeichen der Stärke und Nicht der Schwäche. Es ist ein Faktum, daß wichtige Landesangelegenheiten in Brüssel oder in Wien entschieden werden.

Sich in Frage zu stellen heißt nicht, sich abzuschaffen, sondern durchzustarten. Zum Beispiel indem sich die Länder bei der kommenden Bundesstaatsreform durchsetzen und endlich mehr Kompetenzen durch mehr Verfassungsautonomie erhalten.

Keine Frage, wir brauchen ein Mehr an Föderalismus. Nur möglicherweise anders als in seinem bisherigen, gebietskörperschaftlichen Kleid. Da geht es beileibe nicht um das Abschaffen von Bundesländern, sondern darum, der totalen Aushöhlung ihrer tatsächlichen politischen Handlungsmöglichkeiten durch eine neue, insbesondere überregionale Zusammenarbeit mit neuen institutionellen, organisatorischen und politischen – natürlich sparsamen – Strukturen wie etwa Regionalparlamenten entgegenzuarbeiten.

Damit wir gesellschaftspolitisch wieder in einer guten Verfassung sind, bedarf es eben einer „guten“ rechtsstaatlichen Verfassung. – Hier sind wir alle, die Bundesregierung im besonderen, gefordert.

POLITIKREFORM GEGEN REFORMSTAU

Reformstau – das geflügelte Wort des Jahres 1997. Diese Feststellung ist zwar hauptsächlich auf Deutschland gemünzt, aber sie ist auf viele Staaten und Demokratien unserer Erde zu beziehen. Japan, von vielen jahrelang als großes Vorbild herangezogen, leidet seit einiger Zeit in verstärktem Maße darunter. Sogar die viel gepriesenen „Tigerstaaten“ sind in der Krise. Überhaupt ist gegenwärtig in vielen EU-Staaten angesichts der anhaltend und hartnäckig hohen Arbeitslosenzahlen, der Notwendigkeit der Budgetkonsolidierung mit harten Schnitten im Sozialsystem und des Migrationsdrucks die Stimmung besonders pessimistisch. Und auch das „Pensionsreformchen“ – das, was vor allem das Beamtenpensionsreformpaket betrifft, dennoch bei aller Kritik ein erster richtiger Schritt war – hat in Österreich den Reformstau trotz aller Ankündigungen des Machers Klima nicht aufgelöst.

Faktum ist: International, aber auch in Österreich und in der Steiermark ist in den letzten Monaten verstärkt über die Notwendigkeiten der Erneuerung des politischen Systems beziehungsweise über Verfassungsänderungen diskutiert worden. In Deutschland und auf der österreichischen Bundesebene stehen dabei vielfach das Unbehagen über den Reformstau, die Ineffizienz vor allem parlamentarischer Rituale und die Politikverdrossenheit der Bevölkerung dahinter, die laut Umfragen einen alarmierenden Höchststand erreicht hat.

1. Viel Diagnose und wenig Therapie

Ende April 1997 hielt der deutsche Bundespräsident Roman Herzog in Berlin in einer Rede Politik und Gesellschaft den Spiegel vor. Er sprach fast Allgemeinplatz- und Leerformelhaftes aus, was aber deshalb besonders brisant ist, weil derartige Mahnungen trotz des allgemein gegebenen Bewußtseins in der politischen und gesellschaftlichen Realität erstaunlich

folgenlos bleiben. Es wird applaudiert, auch kritisiert, aber dann wird zur Tagesordnung übergegangen – mit dem Gefühl: So wie bisher kann es nicht weitergehen. Fast jeder weiß oder spürt es, aber kaum einer tut etwas. Jene, die das System tragen und erhalten wollen, gefährden es durch diese Haltung. Denn die traditionelle Politik kann die Zukunft der Arbeitsgesellschaft und des Sozialstaates so nicht sichern. Aufgrund dieses Wissens um notwendige Änderungen werden die herkömmlichen Rituale und Strukturen auch immer negativer empfunden, aber ohne Änderungen gibt es noch größere Verdrossenheit und Probleme. Fast ist es ein *circulus vitiosus*. Herzog wörtlich: „Es ist ja nicht so, als ob wir nicht wüßten, daß wir ... dringend modernisieren müssen. Trotzdem geht es nur mit quälender Langsamkeit voran. Uns fehlt der Schwung zur Erneuerung, die Bereitschaft, Risiken einzugehen, eingefahrene Wege zu verlassen, Neues zu wagen. Ich behaupte: Wir haben kein Erkenntnisproblem, sondern ein Umsetzungsproblem. ... Wer die großen Reformen verschiebt oder verhindern will, muß aber wissen, daß unser Volk insgesamt dafür einen hohen Preis zahlen wird. Ich warne alle, die es angeht, eine dieser Reformen aus wahltaktischen Gründen zu verzögern oder gar scheitern zu lassen. Den Preis dafür zahlen vor allem die Arbeitslosen ... Kaum eine Anstrengung zur Reform, die nicht sofort als „Anschlag auf den Sozialstaat“ unter Verdacht gerät. Ob Kernkraft, Gentechnik oder Digitalisierung: Wir leiden darunter, daß die Diskussionen bei uns bis zur Unkenntlichkeit verzerrt werden.“

Der Direktor der London School of Economics, einer der Vordenker des neuen Blair-Zeitalters, Anthony Giddens, betont, es sei „potentiell gefährlich, Traditionen in traditioneller Weise zu verteidigen“, und verlangt „erfinderische Politik“.

Erwartungsgemäß ist seit der Herzog-Rede in Deutschland wieder nicht viel passiert. Es wurde in der Politik rasch zur Tagesordnung übergegangen. Es

hat aber auch einige sehr bemerkenswerte Reaktionen in der politiktheoretischen Diskussion gegeben. Es sollen daher in der Folge einige Phänomene eines Diskurses und mögliche Lösungsvorschläge anhand vor allem dieser deutschen, aber auch einiger österreichischer Debattenbeiträge aufgezeigt werden.

Der bekannte deutsche Historiker Christian Meier, der sich durch sein Standardwerk „Cäsar“ insbesondere auch als profundere Kenner der römischen Republik ausgewiesen hat, sieht in einem Interview Parallelen zwischen der gegenwärtigen Reformunfähigkeit und der Agonie der römischen Republik zur Zeit Cäsars. Der renommierte deutsche Staatsrechtler Hans Herbert von Arnim, der immer wieder auch als profilierter Kritiker von Entartungserscheinungen des Parteiensystems hervorgetreten ist, hat anknüpfend an die Herzog-Rede ein über 450 Seiten umfassendes Buch unter dem Titel „Fetter Bauch regiert nicht gern. Die politische Klasse – selbstbezogen und abgehoben“ vorgelegt. Im Klappentext heißt es: „Die politische Klasse ist satt und träge geworden. Anstehende Probleme werden nicht gelöst, notwendige Reformen verwässert. Auf ihren eigenen Vorteil bedacht, verstrickt sich die politische Klasse im Dschungel der Interessen und verkommt zum Lobbyistenverband in eigener Sache. ... Die Regeln des Machterwerbs und der Rekrutierung des politischen Personals lassen erst recht keine Besserung erwarten: Die politische Klasse hat sich abgeschottet und kungelt unter sich, kreative Newcomer und Querdenker haben kaum Chancen. ... Die Lähmung der Politik ist nur zu lösen, wenn Regierung und Parlament ihre Handlungsfähigkeit zurückgewinnen.“ Und von Arnim schlägt als Therapie unter anderem die Direktwahl der Länderregierungen, auf die noch zurückzukommen sein wird, ein mehrheitsbildendes und wettbewerbsförderndes Wahlrecht und mehr Volksrechte vor.

Der deutsche Industriepresident Henkel hat anknüpfend an die Her-

„DISKURS IN DER DEMOKRATIE“

zog-Rede für sein Land ein Mehrheitswahlrecht und eine Föderalismusreform gefordert. Das dürfte zu kurz gegriffen sein, wie auch das Nachrichtenmagazin SPIEGEL, Ausgabe 30/97, aufzeigt. Denn in Neuseeland beispielsweise – einem Wirtschafts-, Verwaltungs- und Sozialreform-Musterland – wurde vom Mehrheitswahlrecht abgegangen. Und in Frankreich gibt es sowohl Mehrheitswahl als auch Zentralismus, dennoch ist dort das Mißtrauen in die Kapazität der Politik noch größer als in Deutschland oder Österreich. Der SPIEGEL resümiert: „Nicht an den Machtverhältnissen im Bundestag und Bundesrat und schon gar nicht am Wahlrecht scheitern die meisten Reformen, sondern an Interessensverbänden und Klientelwirtschaft, an starken oder schwachen politischen Führungskräften oder schlicht an den oft selbst geschaffenen Sachzwängen wie dem öffentlichen Schuldenberg.“

In dieselbe Kerbe schlug auch der damalige Chefredakteur der angesehenen liberalen Hamburger ZEIT, Robert Leicht, am 18. Juli 1997: „Kein noch so gut arrangiertes Verfassungssystem kann von selber kluge Politiker erzeugen. Aber Systemstörungen können Formschwächen der aktuell handelnden Politiker potenzieren. Deswegen muß über beides scharf und genau diskutiert werden – jenseits präsidentieller Allgemeinplätze und ungeachteter punktueller Diskussionsverbote: Wo haben wir es mit Verhaltensmustern, wo mit Systemschwächen zu tun? Und auch dafür lohnt sich der Blick zu den Nachbarn – zum Beispiel in die Niederlande. Dort haben sich die wesentlichen politischen Kräfte, die Parteien und Sozialpartner, 1982 mit nur einer Vorgabe an den Tisch gesetzt: Jeder muß eine dicke Kröte schlucken. Der Staat und die wichtigen Parteien mußten endlich eine solide Finanzpolitik versprechen, die Gewerkschaften Lohnzurückhaltung, die Arbeitgeber die Förderung von Teilzeitarbeitern. Über zehn Jahre hat es gedauert, bevor Europa begann, vom „holländischen Modell“ zu raunen.“

Über das holländische Modell resümierte dieselbe ZEIT am 10. Oktober 1997: „Das Land hat es geschafft, den Teufelskreis von Arbeitslosigkeit,

steigenden Sozialausgaben, steigenden Arbeitskosten und weiter steigender Arbeitslosigkeit zu durchbrechen. Und zwar ohne das gesellschaftspolitische Ziel einer Gesellschaft, die jedem eine Chance auf ein menschenwürdiges Leben bietet, völlig dem ökonomischen Wachstumsziel unterzuordnen.“

Die führende deutsche Meinungsforscherin Renate Köcher vom berühmten Allensbacher Institut schreibt in der FAZ unter dem Titel „Arbeitslosigkeit und Reformblockaden unterminieren das Vertrauen in die politische und wirtschaftliche Ordnung“ am 16. Juli 1997: „Die mühsamen, für die meisten nicht mehr nachvollziehbaren Verhandlungen und Entscheidungsprozesse und die polemischen, von Parteiaktivismus durchtränkten Diskussionen schlagen nicht isoliert gegen einzelne Parteien aus; sie unterminieren das Vertrauen in alle Parteien und in die Funktionsfähigkeit des gesamten politischen Systems. ... Wer solche Ergebnisse mit Genugtuung und Häme als verdientes Schicksal interpretiert, übersieht die Tragweite für die Stabilität des politischen Systems. Die repräsentative Demokratie ist von ihren Grundsätzen her auf Vertrauen gebaut. Erodiert das Vertrauen in die politische Klasse, wird das Fundament der politischen Ordnung der Bundesrepublik brüchig. Der gesellschaftliche Umgang mit Politik wirkt oft, als sei man sich dieses Zusammenhanges nicht bewußt ... Die Bevölkerung denkt dabei nicht an Wahlrechtsänderungen, eine Verlängerung der Legislaturperioden, eine Harmonisierung von Wahlterminen, Veränderungen des föderalen Systems oder ein Präsidialsystem wie in den Vereinigten Staaten. ... Die anhaltend hohen Arbeitslosenzahlen und die Blockade politischer Reformen führen zu einer Vertrauenskrise, in der sich der demokratische Reifegrad der Gesellschaft erweisen muß.“

Und was die österreichische Situation betrifft, ist unter der Herausgeberschaft von Trautl Brandstaller ein bemerkenswertes Buch („Österreich 2 1/2, Anstöße zur Strukturreform“) erschienen, in dem Reformfordernisse von der Demokratie über die Bildung und Wissenschaft bis zur

Wirtschaft von fachlich kompetenten Autoren sehr gut dargestellt werden. In der Einleitung zum Buch heißt es: „Viele hatten gehofft, Österreichs Beitrag zur EU werde einen massiven Modernisierungsschub bringen. Die derzeitige Reduzierung von Politik auf ‚Sparpakete‘ straft solche Hoffnungen Lügen. Sparen ersetzt die Strukturpolitik, statt sie zu stimulieren. In allen wichtigen Fragen – von den Hochschulen bis zur Reform der Pensionsversicherung, vom Gesundheitswesen bis zu den Werkverträgen, von der Familienbesteuerung bis zu den zu schaffenden neuen Arbeitsplätzen – wird nicht grundsätzlich reformiert, sondern kleinweise herumgebastelt, auf gut österreichisch ‚weitergewurschelt‘. Die notwendigen Strukturreformen bleiben aus, weil der politischen Klasse Wille und Kraft zur Gestaltung fehlen.“

Politikreform ist daher dringlich geboten.

2. Direktwahlen und Föderalismus als Reformansätze

Gerade von der Steiermark sind in den vergangenen Monaten im Zusammenhang mit der notwendigen Politikreform zwei Themen besonders forciert worden – erstens die Frage der künftigen Wahl des Landeshauptmannes und damit zusammenhängend die der Zusammensetzung der Landesregierung und zweitens die Frage der Zukunft des Föderalismus, der Länder und der Regionen im Bundesstaat und in Europa. Politikreform hat in der Steiermark Tradition – mit Impulsen für Österreich – vom ersten Landesrechnungshof bis zum modernsten Volksrechtgesetz, der VP-Ämterentflechtung, der neuen Landtagsgeschäftsordnung, der ersten Politikerbezugspyramide eines Bundeslandes oder zurückliegend die Diskussionen um Schweizer Modell und Dritte Republik.

LH Waltraud Klasnic hat in einem Artikel für die Tageszeitung „Der Standard“ im Dezember 1997 ganz grundsätzlich festgestellt:

„Verfassung und Wahlrecht legen die fundamentalen Spielregeln unserer Demokratie fest. Diese sollen daher nicht während des Spiels, also während einer Legislaturperiode, abgeändert werden. Von Anlaßgesetzgebung und punktueller Tagesaktualität, die nur zu gesetzgeberischem Stückwerk führt, ist daher dringend abzuraten. Reformen sollten also mit größter Sensibilität und hohem Verantwortungsbewußtsein nach sorgfältigem und seriösem Abwägen aller Pro- und Kontra-Argumente und in möglichst breitem Konsens vorgenommen werden. Aber es gibt ohne Zweifel Zeitpunkte, an denen Änderungen geboten erscheinen. In Österreich befinden wir uns gegenwärtig, wenn wir die wachsende Kritik an gewissen verkrusteten politischen Strukturen, aber auch die grundlegenden Umwälzungen im Parteien- und Sozialpartnernetz der letzten Jahrzehnte ernst nehmen, an einem solchen Zeitpunkt. Entscheidungs- und Leistungsfähigkeit des gegenwärtigen politischen Systems werden immer mehr in Frage gestellt. Landesregierungen, die von drei (in Tirol sogar von vier) Parteien gebildet werden, sind der Regelfall, absolute Mehrheiten auf Bundes- und Landesebene hingegen zur Ausnahme geworden. Die Trennung von Regierungsverantwortung und Oppositionsrolle wird bei gleichzeitig fehlender absoluter Mehrheit dadurch noch unschärfer. Zugleich wächst in der Bevölkerung sowohl das Unbehagen an undurchschaubaren Apparaten als auch das Gefühl mangelnder Mitentscheidungsmöglichkeiten. Der Wunsch, konkrete Personen anstelle anonymer Parteilisten zu wählen, wird immer stärker. Dem ist in Österreich auf Gemeindeebene weitgehend entsprochen worden. In sechs Bundesländern gibt es bereits mit großem Erfolg Bürgermeister-Direktwahlen. Abgesehen vom Sonderfall Wien (Land und Gemeinde in einem) fehlen nur noch Niederösterreich und die Steiermark, in der allerdings die entsprechenden VP-Gesetzesanträge seit Jahren vorliegen.

Und auch in der Frage der Landeshauptleute-Direktwahl wird die Zahl der Befürworter immer größer. Auch sozialdemokratische Amtskollegen

sprechen sich nunmehr dafür aus. Michael Häupl betonte kürzlich in einem Interview, in dieser Frage, vom Saulus zum Paulus' geworden zu sein. Und das ist ja das Wichtige und Schöne am österreichischen Föderalismus, daß nicht Einheitslösungen für alle neun Bundesländer dekretiert werden, sondern daß eigenständige Lösungen kreativ gesucht und gefunden werden können. Es geht bei der Landeshauptmann-Direktwahl auch um mehr Verfassungsautonomie für die Länder durch den Bundesverfassungsgesetzgeber. Jedes Land soll für sich selbst entscheiden können, ob es die Direktwahl des Landeshauptmannes für richtig hält oder nicht.

Auch international zeigt sich der Trend zu Persönlichkeitswahlen. In den italienischen Großstädten und in zahlreichen deutschen Millionenmetropolen, die die Einwohnerzahlen unserer Bundesländer übertreffen, sind sie Realität. Der bekannte österreichische Politikwissenschaftler Wolfgang Mantl erwartet sich von den Direktwahlen der Bürgermeister und Landeshauptleute einen Dynamisierungserfolg für unsere Demokratie. Prominente deutsche Verfassungswissenschaftler und scharfe Kritiker von Fehlentwicklungen wie etwa Professor Hans Herbert von Arnim fordern die Direktwahl der Ministerpräsidenten der deutschen Bundesländer. Arnim hält dies für einen 'demokratischen Urknall' im Sinne der wesentlichen positiven Erneuerung des politischen Systems. Diese Meinung ist für mich besonders bemerkenswert, weil die deutschen Landesregierungen nicht nach dem Proporzsystem zusammengesetzt, sondern Koalitionsregierungen sind – freie Regierungsbildung und Direktwahl sind also offenbar durchaus vereinbar.

Es müssen daher meiner Ansicht nach in möglichst naher Zukunft Weichen gestellt und Entscheidungen getroffen werden, die das Vertrauen in unsere demokratischen Institutionen und die Glaubwürdigkeit unserer Politik angesichts der drängenden und großen gesellschaftspolitischen Reformnotwendigkeiten (soziale Sicherheit etc.) stärken. ...

In diesem Demokratiepaket sehe ich vor allem folgende Fragen:

- Zusammensetzung und Größe der Landesregierung
- Direktwahl des Landeshauptmannes und der Bürgermeister
- Wahlrechtsreform mit stärkerer Persönlichkeitsorientierung
- Aufgaben, Stellung und Kontrollrechte des Landtages und seiner Fraktionen
- Zusätzlich zu diesem steirischen Demokratiepaket geht es um ein österreichisches Föderalismus-Paket im Sinne von effizienter, sparsamer und bürgerorientierter Aufgabenerfüllung und der bestmöglichen Positionierung im Europa der Regionen. Es geht nicht um eine Abschaffung der Bundesländer, sondern um eine Stärkung der Bürgernähe und Regionen sowie ihrer bestmöglichen Zusammenarbeit im neuen Europa. Die Bundesstaatsreform sehe ich dazu als einen wichtigen ersten Schritt.

Es geht bei diesen Demokratiereformbemühungen wirklich nicht um 'neue Landesfürstentümer', deren Zeit längst abgelaufen ist, sondern im Gegenteil darum, in demokratischer Weise bestmöglich den Wünschen der Bevölkerung zu entsprechen und unsere Institutionen für die Anforderungen des 21. Jahrhunderts vorzubereiten.“

Eine weitere Anmerkung zum Föderalismus: Daß Zentralisierung kein Lösungskonzept sein kann, zeigt sich darin, daß Staaten mit starker zentralistischer Tradition (die romanischen Länder, aber auch Tony Blairs Großbritannien) und Großunternehmen dezentralisieren. Die österreichischen Bundesländer sind seit Jahrhunderten gewachsene Einheiten, die wesentlich zur österreichischen Identität und zum Heimatgefühl der Menschen beitragen. Gerade angesichts eines immer größer werdenden Europa ist die Verankerung und Verwurzelung in den Regionen besonders wichtig. Die österreichischen Bun-

desländer sind daher nicht nur unverzichtbar, sondern sollten im Sinne der Einheit in der Vielfalt und im Interesse der Bürgernähe und Effizienz gestärkt werden. Das ist auch Ziel der föderalistischen Bemühungen der letzten Jahre.

Die Stärkung des Bundesstaates mit der jahrelang von den Ländern gemeinsam geforderten und den Wiener Zentralstellen aufgeschobenen Bundesstaatsreform und der Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung als erstem Schritt muß daher ein wichtiges Thema sein. Viele haben in den letzten Monaten die steirischen Diskussionsanstöße aufgenommen. So betont der oberösterreichische LH-Stv. Christoph Leitl im Standard vom 12. 8. 1997: „Der Bund wäre die Holding, die Länder operative Einheiten. (...) Es liegt daher nicht am Bund, die Existenz der Länder zu bezweifeln, sondern umgekehrt an den Ländern zu fragen, welche Aufgaben der Bund in einem modernen Bundesstaat am Beginn des 21. Jahrhunderts erfüllen sollte. (...) Unser Staat als modernes Dienstleistungsunternehmen. Mit Kundenähe, Problemlösungskapazität, Sparsamkeit. Eine Utopie? Ganz im Gegenteil: eine längst überfällige Aufgabe, die es mit Mut und Entschlossenheit raschest zu bewerkstelligen gilt!“

Es geht um eine sinnvolle Aufgabenteilung.

Der deutsche Verfassungsrichter Dieter Grimm hat ganz klar auch in einem Aufsatz im Oktober auf die Zukunftsbedeutung des Föderalismus hingewiesen (Die Zeit am 10. Oktober 1997). „Wenn also das Politikverhalten sich nicht durchgreifend ändern läßt, muß man bei den Rahmenbedingungen ansetzen. Das bedeutet freilich nicht die Abschaffung des Föderalismus. Er hat unersetzliche Verdienste bei der Mäßigung politischer Macht, der Bewahrung regionaler Vielfalt und der Bindung der Einwohner an ihr engeres Gemeinwesen. Angesichts der europäischen Integration und der fortschreitenden Globalisierung ist das Bedürfnis nach kleinräumigeren Einheiten mit Selbstgestaltungsrechten sogar im Wach-

sen begriffen.“ Ähnlich auch, um ein weiteres Beispiel herauszugreifen, ein großer Essay eines weiteren wichtigen deutschen Rechtsgelehrten (Klaus Otto Nass) in der FAZ am 30. 12. 1997 unter dem Subtitel „Der Föderalismus wird zu einem Strukturprinzip der Europäischen Union.“

3. Kleine Schritte zur großen Reform – Populismus ist keine Lösung

Es gibt also vielerlei Erneuerungsbedarf. Die Aufgaben und das Selbstverständnis von Parlamenten auf Bundes- und Landesebene gehören genauso zu den Stichworten, die dazu gründlich zu untersuchen wären, wie das new public management, weniger, aber bessere Gesetze, intelligentere Politikorganisation und vor allem die Kernfrage, warum Erkenntnisse und Einsichten, die seit Jahren vorliegen, in einem solchen Schnecken-tempo umgesetzt werden.

Ist unser System etwa schon reformunfähig?

Zweifel und Kritik sind gut und können auch produktiv sein, aber nur solange sie nicht selbstzerstörerisch werden.

Skeptizismus und Fatalismus sind genauso gefährlich wie realitätsferner blauäugiger Idealismus, blinder Eifer, leeres Wortgeklänge und wohl-tönende, aber hohle Phrasen. All dies wird früher oder später entlarvt und führt zu weiteren und durch die Enttäuschung noch größeren Frustrationen, Verdrossenheiten und Glaubwürdigkeitsverlusten.

Weder die rosarote Brille noch Schwarzmalerei, weder Verheißungen des Paradieses auf Erden, dessen Verwirklichungsversuche bekanntlich meistens zur Hölle führen, noch apokalyptische Prophetien helfen weiter.

Angesichts der vielfältigen und großen realen Problemstellungen ist es

natürlich nicht nur für intellektuelle Glasperlenspieler leicht, Pessimismus und Unzufriedenheit zu schüren, sondern vor allem auch für begabte Populisten und Demagogen, Fundamentalisten, Rattenfänger und Klaviervirtuos der Emotionen. Denen wird allerdings oft durch Gesinnungsethiker in naivem Fortschrittsglauben in die Hände gearbeitet. Genau so wie es schlecht ist, erkannte Problemberge so lange vor sich herzuschieben, bis die Lösung fast unmöglich wird, ist es schädlich, die Menschen mit gutgemeinten, aber zuweit gehenden Vorstellungen zu überfordern. Dies alles ist der Nährboden des Protests, auf dem beachtliche Stimmenanteile für Gruppierungen extremistischer Vereinfacher wuchern.

Der amtierende Chefredakteur der ZEIT, Roger de Weck, hat den großen Volksparteien in diesem Zusammenhang in einem Leitartikel am 26. September 1997 unter dem Titel „Populismus lohnt sich nicht“ eine Warnung ins Stammbuch geschrieben:

„Wenn nun die SPD und auch die CDU zum Populismus neigen, betreiben sie letztlich Opposition gegen sich selber. Ist doch der Auftrieb, den rechte Demagogen in Westeuropa erhalten haben, nichts anderes als ein Ausdruck des Mißtrauens gegenüber großen Parteien und der classe politique insgesamt. Das Übel mit dem Übel bekämpfen? Wenn schon, dann bitte nur in winziger Dosis, wie in der Homöopathie, deren Heilwirkung nicht nachgewiesen ist und die wenigstens keinen Schaden stiftet.“

Wir leben im Zeitalter des Fernsehens, das jeden Auftritt zu dramatisieren, jede Botschaft zu verkürzen sucht und in dem Maße versimpelt, in dem die Welt komplexer wird. Das sind an und für sich herrliche Verhältnisse für jene ‚schrecklichen Vereinfacher‘, die fast schon stolz sind, als Populisten gescholten zu werden. Je tiefer ihr Ansehen, desto größer das Aufsehen, das sie erregen. Aber im Grunde bieten sie genau das am allerwenigsten, was am allermeisten gefragt ist: Orientierung, also Zukunfts- und Richtungsweisendes. Des-

halb stoßen sie an ihre Grenzen. Glistrup in Dänemark, Le Pen in Frankreich, Haider in Österreich, Hagen in Norwegen – nirgends in Westeuropa hat ein Rechtspopulist die Regierungsmacht erlangt. Und die Ausnahme, die diese Regel bestätigt, nämlich der Italiener Silvio Berlusconi, konnte sich nur 226 Tage halten. Der Populismus schadet und scheitert.“

Aufgabe seriöser Politik ist es, diese Extreme nicht zu groß werden zu lassen. Es geht um die Stärkung der Mitte. Der verantwortungsbewußte europäische Politiker ist jenen, die er überzeugen will, zwar einen, aber nicht zwei Schritte voraus. Er redet seiner Klientel zwar nicht nach dem Maul, schaut ihr aber auf den Mund. Er setzt alle Energie darauf, das Notwendige und Zukunftsorientierte mehrheitsfähig zu machen. Das ist viel leichter proklamiert als getan. Aber auch, wenn der Fortschritt eine Schnecke ist und Tanker schwer steuerbar sind, gibt es Bewegung und Steuerbarkeit. Mut und Demut, Geduld, Einfühlungsvermögen, Orientierung in einer informationsüberschwemmten Zeit, Standfestigkeit, Kontinuitätsbewußtsein und Neuerungskwillen, die Förderung von Solidarität, Gerechtigkeit, Fairness und Lebenschancen, aber auch Visionen und die Bereitschaft, diese unbeirrbar demokratischen Prozessen zu unterziehen, sind die Vokabeln, um die es geht.

Kohl-Kronprinz Wolfgang Schäuble, einer der nachdenklichsten und zugleich verantwortungsbewußtesten Politiker Deutschlands, hat die Notwendigkeit dieses piece-meal-engineering (Sir Karl Popper) in der Dialektik folgender beider Sätze vor dem CDU-Parteitag im Oktober 1997 in Leipzig formuliert:

„Wer Probleme bestreitet, weil er sich vor der Lösung fürchtet, der verweigert Realität und ist nicht zukunftsfähig. ...

Die Wünschbarkeit des ganz großen Reformansatzes entbindet nicht von der Realisierbarkeit des nächsten Schrittes.“

Letztlich geht es also auch in der künftigen politischen Arbeit darum, was schon Max Weber in seinem zum Klassiker gewordenen Vortrag des Jahres 1919 – „Politik als Beruf“ – zum Abschluß formuliert hat:

„Die Politik bedeutet ein starkes langsame Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich. Es ist ja durchaus richtig, und alle geschichtliche Erfahrung bestätigt es, daß man das Mögliche nicht erreichte, wenn nicht immer wieder in der Welt nach dem Unmöglichen gegriffen worden wäre. Aber der, der das tun kann, muß ein Führer und nicht nur das, sondern auch – in einem sehr schlichten Wortsinn – ein Held sein. Und auch die, welche beides nicht sind, müssen sich wappnen mit jener Festigkeit des Herzens, die auch dem Scheitern aller Hoffnungen gewachsen sind, jetzt schon, sonst werden sie nicht imstande sein, auch nur durchzusetzen, was heute möglich ist. Nur wer sicher ist, daß er daran nicht zerbricht, wenn die Welt, von seinem Standpunkt aus gesehen, zu dumm oder zu gemein ist für das, was er ihr bieten will, daß er all dem gegenüber „dennoch!“ zu sagen vermag, nur der hat den „Beruf“ zur Politik.“

Und es sei mit einem Zitat des jahrelangen kritischen Vordenkers der CDU und heutigen „Zeit“-Kolumnisten Warnfried Dettling geschlossen, der betont, daß es wesentlich darauf ankommt, wie der Bevölkerung die Reformnotwendigkeiten und Reformchancen präsentiert werden, wenn man erfolgreich sein will. Dettling stellt „wider die Blockierer und Angstmacher“ dem Szenario der Bedrohung das Szenario der Hoffnung gegenüber.

„Die Meinungsmacher unterlassen es, Veränderungen und Chancen in einen vernünftigen Zusammenhang zu bringen. Statt dessen entwerfen die Meisterpsychologen unserer Tage ein Szenario der Bedrohung, sie beschreiben Globalisierung, Digitalisierung und die Folgen als Niedergang der Arbeitsgesellschaft – und wundern sich dann, warum die Bürger ihnen nicht in Scharen folgen. Denket um, so geht ihre Bußpredigt, sonst ist das Ende nahe: das Ende der sicheren Arbeitsplätze und Renten, des wirtschaftlichen Wachstums und der sozialen Sicherheit. Sie inszenieren den Wandel als Bedrohung.....

Ein Szenario der Hoffnung würde auch heute wieder den Menschen in einer Zeit des Übergangs sagen: Wir brauchen Veränderungen, damit mehr Menschen bessere Lebenschancen haben; damit sich möglichst alle an der sozialen, kulturellen und ökonomischen Wertschöpfung des Landes beteiligen können; damit keiner den sozialen Tod sterben muß, weil er aus der Gesellschaft herausfällt. In einem solchen Zukunftsszenario erscheint der Staat nicht länger als Bedrohungsschutzanstalt. Oder auch nur als Verwalter eines sanften Niedergangs, sondern als eine öffentlich-republikanische Anstrengung, die Übergänge zu gestalten; Spielräume und Spielregeln zu schaffen; Brücken zu bauen und nicht bloß Krücken für jene, die sonst draußen bleiben. Von Tony Blair ließe sich lernen, daß die Rhetorik der Bedrohung keinen Aufbruch schafft. Die Rhetorik der Chancen könnte von Zielen sprechen, die die Mühen des Weges lohnen.“ (Die Zeit, 3. 10. 1997)

Es besteht Anlaß zu diesem Szenario der Hoffnung, wenn man nur will.

Wer dies als Sysphusarbeit empfindet, sollte sich – frei nach Albert Camus – Sysphus glücklich vorstellen.

BUNDESSTAATSREFORM

Die Bundesstaatsreform beruht auf dem politischen Paktum von Perchtoldsdorf vom Oktober 1992 und sollte das umfassendste Reformwerk auf dem Gebiet des Föderalismus in der Zweiten Republik darstellen. Die Bundesstaatsreform wurde den Ländern im Zuge des EU-Beitritts Österreichs noch vor dem 1. Jänner 1995 versprochen und ist heute zum Jahresende 1997 noch immer nicht Wirklichkeit geworden, obwohl die Regierungsvorlage zur Bundesstaatsreform bereits wesentliche Abstriche gegenüber der Perchtoldsdorfer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern macht.

Was ist der Inhalt der Bundesstaatsreform?

Ziel der Bundesstaatsreform war und ist es, den Ländern einen Ausgleich für Kompetenzverluste durch den Beitritt zur Europäischen Union zu verschaffen.

In der Regierungsvorlage zur Bundesstaatsreform wird vor allem die mittelbare Bundesverwaltung in eine autonome Landesverwaltung unter gleichzeitiger Verstärkung der Aufsichtsbefugnisse des Bundes umgewandelt, dh. weite Kompetenzbereiche aus dem Gebiet des Wirtschafts- und Umweltrechtes (Wasserrecht, Gewerberecht, Forstrecht, UVP) würden künftig von der Landesregierung vollzogen. Die Bundesorgane hätten die Möglichkeit zur Akteneinsicht sowie Berichte über die Vollzugspraxis in den Ländern anzufordern. Die Gesetzgebungskompetenz in diesen Materien verbliebe beim Bund.

In der Kompetenzverteilung beinhaltet die Bundesstaatsreform keine echten Reformschritte, lediglich der Kompetenztypus der Grundsatzgesetzgebung sollte zugunsten neuer Bundes- und Landeskompetenzen zurückgedrängt werden.

Bei aller „Exekutivlastigkeit“ der Bundesstaatsreform – wie sie von der Re-

gierung vorgelegt wurde – würde sie dennoch eine Verstärkung der Verfassungsautonomie und der Organisationshoheit der Länder mit sich bringen. Dies hätte auch beträchtliche Auswirkungen auf die Demokratie- und Parlamentsreform auf Landesebene. Damit wäre der Weg frei für eine Abkehr von einem primär von der Landesverwaltung inhaltlich gesteuertem System in den Ländern. Durch Neuregelungen hinsichtlich der Organisation der Verwaltung in den Ländern (Amt der Landesregierung) würde ebenfalls der landesautonome Bereich erweitert werden, da Zustimmungsrechte der Bundesregierung zur Geschäftseinteilung der Landesregierung entfallen.

Freilich ist auch im Zusammenhang mit der Verfassungsautonomie der Länder die Regierungsvorlage zur Bundesstaatsreform zu wenig weitgehend. Es wäre wünschenswert, wenn sich der Bund bezüglich des Wahlrechtes in den Ländern auf elementare Grundsätze beschränkte und die Direktwahl der Landeshauptleute durch die Bundesverfassung ermöglichen würde.

Das vorgesehene Inkorporierungsgebot würde „schleichende“ Kompetenzänderungen zu Lasten der Länder außerhalb des B-VG verhindern und sollte der Zersplitterung des Verfassungsrechtes entgegenwirken.

Ebenso sollte mit der Bundesstaatsreform das Ziel einer schlankeren Verwaltung und einer Verfahrenskonzentration erreicht werden. Entscheidungsabläufe könnten verkürzt werden und dem Bürokratieabbau würde im Sinne einer Dezentralisierung Rechnung getragen werden.

Die Einrichtung von Landesverwaltungsgerichten ist mittlerweile zu einem integralen Bestandteil der Bundesstaatsreform geworden, obwohl sie in der Regierungsvorlage nicht vorgesehen war. Die Einrichtung von Landesverwaltungsgerichten ist aus rechtsstaatlichen, föderalistischen und rechtspolitischen Gründen zu bejahen, wobei aber im

Detail noch Länderforderungen im Zusammenhang mit den Landesverwaltungsgerichten zu berücksichtigen sind.

Wenn die Bundesstaatsreform für den österreichischen Bundesstaat und für die Länder so wichtig ist, weshalb wird sie von der Bundespolitik so zögerlich behandelt? Dies entspricht ganz und gar nicht der sonst üblichen „Regelungswut“ des Bundesgesetzgebers, der wichtigste Materien in kürzester Zeit novelliert oder gar neu regelt.

Wenn man die Diskussion rund um die Bundesstaatsreform kennt, könnte man den Eindruck gewinnen, es handle sich um einen Stehsatz, der in Regierungsprogrammen und Regierungserklärungen der Bundesregierung kontinuierlich wiederkehrt und sich auch auf den Tagesordnungen der Landeshauptleute-Konferenzen immer wieder findet, jedoch für den Bürger kaum verständlich ist.

Es ist offensichtlich, daß das Beharrungsvermögen der Bürokratie sehr stark ist und tendenziell für die Beibehaltung des status quo plädiert. Welche Abteilung in einem Bundesministerium drängt auf Auflösung, weil ihre Agenden in einem im Land „enderledigt“ werden sollen? Dem Bürger ist abstrakt nicht zu vermitteln, weshalb Kompetenzen verschoben werden sollen. Nur diejenigen die im Einzelfall mit dem „Kompetenzdschungel“ konfrontiert sind, wünschen sich eine Änderung, erkennen jedoch auch nicht den Konnex mit der Bundesstaatsreform.

Tatsächlich müßten ja bei Realisierung der Bundesstaatsreform auch in den Ländern gewaltige interne Reformmaßnahmen gesetzt werden.

Die Bundesstaatsreform ist also ein abstraktes Reformwerk, dessen konkrete Auswirkungen und Vorteile bisher der Allgemeinheit noch nicht verständlich gemacht werden konnten. Aus diesem Grund plädiere ich für Aktionsveranstaltungen in den Ländern, bei denen mögliche Szenarien auf

Basis der Bundesstaatsreform beispielhaft dargestellt werden. Was verbessert sich durch die Bundesstaatsreform in puncto Verfahrenskonzentration und Instanzenzug im Land? Wie könnten die Bestrebungen für ein einheitliches Anlagenrecht in die Bundesstaatsreform eingebaut werden? Wie kann mit der Bundesstaatsreform mehr Bürgernähe durch mehr Kompetenzen für die Länder erreicht werden, ohne zugleich – wie beispielsweise in der E-Wirtschaft angestrebt – wiederum eine Zentralisierung vorzunehmen?

Gegenwärtig besteht auf Bundesebene erneut die Tendenz, die Bundesstaatsreform als solche aufzuschieben. Das Versprechen von Bundeskanzler Klima, noch in diesem Jahr die Bundesstaatsreform zu beschließen, kann also wieder nicht eingehalten werden.

Die Bundesregierung überlegt, ein neues Angebot betreffend eine umfassende Kompetenzbereinigung zwischen den Gebietskörperschaften zu unterbreiten, was im Klartext einem

Aufschub der Strukturreform für mindestens die nächsten 10 Jahre gleichkommt. Es deutet vieles darauf hin, daß in der Angelegenheit zweistufig vorgegangen werden könnte: Es könnte die als Regierungsvorlage im Parlament liegende Bundesstaatsreform unter Auslagerung der Kompetenzbestimmungen beschlossen werden, und über die Kompetenzverteilung könnten weitere Verhandlungen zwischen Bund und Ländern in Aussicht gestellt werden.

Eine derartige Vorgangsweise würde allerdings den Titel „Bundesstaatsreform“ nicht mehr verdienen und kann nach den leidvollen Erfahrungen der Vergangenheit nur als „kleine Verfassungsnovelle“ bezeichnet werden.

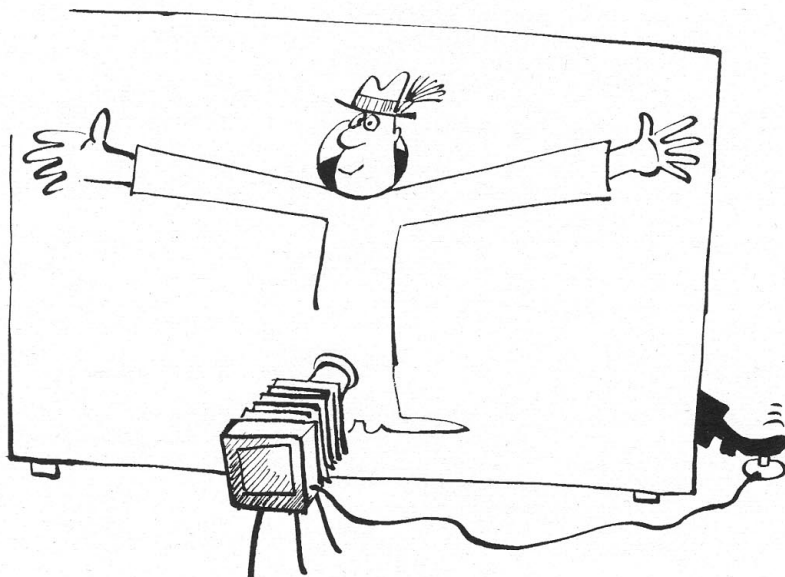
Zwar ist der jüngste Vorschlag der Bundes-SPÖ für eine tiefgreifende Bundesstaatsreform von seinen Zielsetzungen her grundsätzlich positiv zu beurteilen. Allerdings: Glaubhaft wird die SPÖ in der Föderalismuspolitik erst, wenn sie den ersten Schritt mit der Umsetzung der Regierungsvorlage zur Bundesstaatsreform

macht. Erst auf dieser Basis sollten Verhandlungen über eine grundlegende Neuordnung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern geführt werden.

Ich appelliere an die Regierungskoalition auf Bundesebene, ihre eigenen Arbeitsprogrammpunkte zügig und konsequent umzusetzen und allen Tendenzen entgegenzutreten, die Beschlußfassung dieser wichtigen Angelegenheit durch neue Vorschläge oder Initiativen zu verzögern. Die Länder sind im Zusammenhang mit der Bundesstaatsreform bereits sehr sensibel geworden und können sich nicht auf ein neues Versprechen des Bundes zur Neuordnung der Kompetenzverteilung einlassen.

Die Regionalisierung der Entscheidungsstrukturen ist nach dem EU-Beitritt Österreichs überfällig. Die bürgernahe Verlagerung von Zuständigkeiten in Gesetzgebung und Vollziehung von der Bundes- auf die Landesebene ist eine demokratiepolitische Notwendigkeit am Beginn eines neuen Jahrtausends.

... OFFENE GESELLSCHAFT



„DISKURS IN DER DEMOKRATIE“

DIE ÖSTERREICHISCHE PROPORZDEMOKRATIE:

DEMOKRATIE ODER PARTEIENSTAAT?

I. Einleitung

Die Kritik an proporzdemokratischen Ausformungen des politischen Systems Österreichs hat seit der Mitte der achtziger Jahre, nach ihrem letzten Höhepunkt am Ende der ersten Großen Koalition der Zweiten Republik¹, wieder massiv zugenommen. Weitgehend dürfte dies wohl auf die Transformation des bisherigen Zweieinhalbparteiensystems oder „hinkenden“ Dreiparteiensystems² Österreichs zu einem für westliche Demokratien mit einem Verhältniswahlssystem typischen *Mehrparteiensystem* zurückzuführen sein³, das nunmehr bekannterweise aus fünf in den Parlamenten vertretenen Parteien besteht. Die drei erstarkten bzw. neu dazugekommenen Parteien haben verständlicherweise das von den beiden bisherigen Großparteien getragene Proporzsystem ins Korn genommen. Mitgetragen wurde diese Kritik vom Großteil der Medien, verstärkt aber auch durch die diesem System weitgehend negativ gegenüberstehenden modernen Partizipationsvorstellungen vieler Bürger⁴.

Seit einigen Jahren wird nun in und aus den Ländern, etwas abgekoppelt

von der Diskussion um die *Bundesstaatsreform* und seit deren vorläufigen Scheitern⁵ noch akzentuierter, das System der mit Ausnahme von Vorarlberg und dem Spezialfall Wien in allen österreichischen Bundesländern anzutreffenden und Landesverfassungsrechtlich verankerten *Proporzregierung* besonders in Frage gestellt⁶. Zunehmend waren negative Äußerungen nicht nur politischer Akteure, sondern auch prominenter Rechts- und Politikwissenschaftler zu vernehmen⁷. Es wird vor allem kritisiert, daß die Proporzregierungen „zur Versteinigung der politischen Strukturen beitragen, indem sie die Einflußmöglichkeiten der BürgerInnen auf Regierungszusammensetzung und -politik gering halten, ein Wechselspiel zwischen Regierung und Opposition faktisch unmöglich machen und die Kontrollfunktion der Landtage aushöhlen. Zwar wird dem System zugutegehalten, daß es sich nach 1945 große Dienste erworben habe, insbesondere um den Wiederaufbau demokratischer Strukturen und den eindrucksvollen wirtschaftlichen Aufschwung. Heute jedoch, so die Kritik, sei es nicht mehr zeitgemäß – der gesellschaftliche und politische (Werte-)Wandel seit den siebziger Jahren, der zu einer demokratiepolitischen „Modernisierung“

Österreichs geführt habe, verlange nach mehr Transparenz, Kontrolle, Partizipation und Innovation.“⁸

In der politischen und medialen Diskussion wird dieses Thema mittlerweile recht heftig debattiert. Der Begriff „Proporz“ wird häufig als Synonym für „Pfründewirtschaft“, „Paketei“ und „Postenschacher“ verwendet, die Länder mit ihrem System als „demokratiepolitisch unterentwickelt“ bezeichnet⁹. Die Diskussion über ein mögliches Ende des Systems der Proporzregierung beschränkt sich inzwischen politisch auch nicht mehr auf die bisherigen *Oppositionsparteien*, insbesondere die am deutlichsten als Protestpartei agierende FPÖ, sondern hat, wohl vor allem deshalb, weil die FPÖ in sämtlichen das System der Proporzregierung aufweisenden Ländern Regierungssitze errungen hat¹⁰, auch Vertreter der *bisherigen Großparteien* aufgeschauelt und „intensive politische Debatten über Für und Wider des Systems der Proporzregierung, einer der deutlichsten Ausdrucksformen der in Österreich geübten ‚Konkordanzdemokratie‘, ausgelöst.“¹¹

Die vorliegende Arbeit soll nun zuerst eine kurze modellhafte Darstellung der Konkordanzdemokratie liefern,

¹ Vgl. Alfred ABLEITINGER: Die innenpolitische Entwicklung, in: Wolfgang MANTL (Hg.): Politik in Österreich. Die Zweite Republik: Bestand und Wandel, Wien/Köln/Graz 1992, 167ff., und Wolfgang MANTL: Neue Wege der Konkordanzdemokratie, in: ÖMH, 42. Jg., Heft 7 (1986), 31f. Konkurrenz- und konkordanzdemokratische Entwicklungen nach dem Ende der ersten Großen Koalition der Zweiten Republik beschreiben Manfredi WELAN: Vom Proporz zum Konkurrenzmodell: Wandlungen der Opposition in Österreich, in: Heinrich OBERREUTER (Hg.): Parlamentarische Opposition, Hamburg 1975, 151ff., und Wolfgang MANTL: Regieren und Kontrollieren. Marginalien zur Kooperationsregierung, in: ÖMH, 31. Jg., Heft 9 (1975), 19f.

² Wolfgang MANTL: Der österreichische Parteienstaat. Die Rolle und einige Gegenwartsprobleme der Parteien in der österreichischen Demokratie, Retzhof/Leibnitz 1969, 26.

³ Vgl. grundlegend zum österreichischen Parteiensystem Anton PELINKA/Fritz PLASSER, Das österreichische Parteiensystem, Wien/Köln/Graz 1988.

⁴ Vgl. Karl UCAKAR/Klaus UNTERBERGER: Struktur- und Funktionswandel der Demokratie. Neue Bedingungen der politischen Partizipation und der politischen Legitimation der parteienstaatlichen parlamentarischen Demokratie, Wien 1996, und Peter A. ULRAM: Politische Kultur der Bevölkerung, in: Herbert DACHS (Hg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zwei-

te Republik, 3.A., Wien 1997, 514ff.

⁵ Vgl. dazu Peter PERNTHALER/Gert SCHERTHANNER: Bundesstaatsreform 1994, in: Andreas KHOL/Günther OFNER/Alfred STIRNEMANN (Hg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 1994, Wien 1995, 559ff., und Theo ÖHLINGER: Das Scheitern der Bundesstaatsreform, in: Andreas KHOL/Günther OFNER/Alfred STIRNEMANN (Hg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 1994, Wien 1995, 543ff.

⁶ Eine übersichtliche Darstellung der aktuellen Debatte, insbesondere in den Bundesländern bietet Franz FALLEND: Regierungsproporz in der Krise: Zur aktuellen politischen Debatte über die konkordanzdemokratische Regierungsform in Österreichs Bundesländern, in: ÖZP, 26. Jg., Heft 1 (1997), 23ff.

⁷ Vgl. etwa Herbert DACHS: Der Regierungsproporz in Österreichs Bundesländern – ein Anachronismus?, in: Andreas KHOL/Günther OFNER/Alfred STIRNEMANN (Hg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 1994, Wien 1995, 623ff., und Friedrich KOJA: Proportional- oder Mehrheitswahl für die Landesregierungen, in: Die Presse, 28.9.1995, 7.

⁸ FALLEND, Regierungsproporz, 23 (FN 6).

⁹ Vgl. FALLEND, Regierungsproporz, 23 mwN (FN 6).

¹⁰ Von den sonstigen Parteien sind derzeit nur die Grünen in einer Proporzregierung (Tirol) vertreten.

¹¹ FALLEND, Regierungsproporz, 24 (FN 6).

dann eine Analyse der Spezifika der österreichischen Proporzdemokratie anstellen. Nach einer die eingehenden Bemerkungen weiterführenden Suche nach den Gründen für die Krise der Proporzdemokratie soll abschließend mit dem Aufzeigen möglicher Reformalternativen zur aktuellen Diskussion in den Bundesländern, insbesondere auch in der Steiermark, konkret beigetragen werden.

II. Zur Konkordanzdemokratie

Lange Zeit war es weit verbreitete Ansicht, daß das konkurrenzdemokratisch ausgerichtete *Westminster-Modell*¹² die höchst entwickelte und beste Form der Demokratie darstelle und alle anderen Systeme minderwertig seien bzw. sich noch im Entwicklungsstadium befänden.¹³ Diese Meinung ist mittlerweile endgültig überholt, nicht zuletzt aufgrund der Entwicklung der theoretischen Grundlagen der *Konkordanzdemokratie* durch Gerhard LEHMBRUCH und Arend LIJPHART¹⁴. So konnte auch wissenschaftlich belegt werden, daß es gerade durch dieses Demokratie-modell in verschiedenen Ländern – wie Belgien, Niederlande, Österreich oder Schweiz – gelang, trotz schwieriger innerer und äußerer Probleme, insbesondere tiefer gesellschaftlicher Bruchlinien, die *politische Stabilität* zu erhalten. Der Hauptverdienst dafür sei – nach den Ergebnissen der konkordanzdemokratischen Forschung – den politischen Eliten zuzuschreiben, die „spezifische Strukturen und Mechanismen der Entscheidungsfindung entwickelt hätten, um die gesellschaftssprengenden Kräfte, die sich zwischen den in „Lagern“ organisierten Gruppen ergeben, zu bändigen.“¹⁵

Österreich war hier eben geradezu ein Paradebeispiel, fanden ja die politischen Akteure nach den Erfahrungen der Zwischenkriegszeit und dem Grauen der Nazi-Herrschaft, die viele von ihnen gemeinsam im KZ zu spüren bekamen, zu einem neuen Handlungsmuster, dem *Miteinander* – anstatt des Gegeneinanders von zuvor, das schließlich in eine jahrzehntelange Koalition der beiden großen Lager und eine viele, wahrscheinlich zu viele Bereiche von Staat und Gesellschaft bestimmende *konkordanzdemokratische Politik* führte.

Mit Konkordanzdemokratie ist eine Demokratie gemeint, in der nicht durch Mehrheitsvoten, sondern durch auf dem Wege der Verhandlung erzielten, kompromißgeprägten *Konsens* Entscheidungen getroffen werden. „Es ist die Art der Konfliktregelung, die hauptsächlich die Konkordanzdemokratie von der Konkurrenzdemokratie unterscheidet. Die Konkurrenzdemokratie bewältigt Konflikte im wesentlichen mit Hilfe des Mehrheitsprinzips, die Konkordanzdemokratie dagegen regelt sie weder nach dem Mehrheitsprinzip noch durch Befehl, sondern mit Hilfe von Entscheidungsmaximen des gütlichen Einvernehmens.“¹⁶

Franz FALLEND faßt die vier – von Arend LIJPHART genannten – für Konkordanzdemokratien („consociational democracies“) typischen *Strukturprinzipien* bzw. Prozeduren treffend zusammen¹⁷:

- „1) die Bildung von „*grand coalitions*“, also von Koalitionsregierungen, die aus mehr bzw. größeren Parteien bestehen, als für eine 50%-Mehrheit im Parlament notwendig wäre;
- 2) ein *gegenseitiges Vetorecht*, das alle (Regierungs-)Parteien vor

Mehrheitsentscheidungen gegen ihre vitalen Interessen schützt;

- 3) das Prinzip der *Proportionalität*, wonach jede (Regierungs-)Partei bei der Besetzung von Positionen im öffentlichen Sektor und bei der Vergabe staatlicher Subventionen Ansprüche entsprechend ihrer Stimmenstärke bei den letzten Wahlen anmelden kann; schließlich
- 4) die weitgehende *Autonomie* der gesellschaftlichen Segmente, d. h. die Parteien haben Entscheidungsfreiheit in „inneren“ Angelegenheiten „ihrer“ Segmente“.

Wenn nun die Strukturprinzipien und damit die grundlegende Darstellung von Konkordanzdemokratien allgemein kaum umstritten sind, so gibt es über *Stärken* und *Schwächen* solcher Systeme sowie vor allem deren jeweilige Gewichtung weit weniger Einigkeit¹⁸. Als größte Stärke konkordanzdemokratischer Systeme wird häufig die „*politische und soziale Integration*“ genannt, womit größere „Legitimation und Akzeptanz“ und damit „Stabilität, Funktions- und Leistungsfähigkeit“ des politischen Systems erreicht wird¹⁹. Konsens und Kompromiß verbunden mit einem substantiellen Interessenausgleich stehen ebenso im Vordergrund wie pragmatische Realpolitik. Eher geeignet sei dieses Modell daher für sich noch entwickelnde Systeme mit inneren Konfliktlinien, in denen die Wahrung der politischen Stabilität an oberster Stelle steht, als für gefestigte Demokratien, denen es mehr um die effiziente Lösung von Problemen geht. Denn die größte Schwäche der Konkordanzdemokratie seien – so wird eingewandt – die *hohen Entscheidungskosten*, die durch die Notwendigkeit der Einstimmigkeit und damit einer

¹² Vgl. den Beitrag von Ronald E. WEBER in diesem Band.

¹³ Vgl. Manfred G. SCHMIDT: *Demokratiethorien*. Eine Einführung. Opladen 1995, 228.

¹⁴ Vgl. Gerhard LEHMBRUCH: *Konkordanzdemokratie*, in: Manfred G. SCHMIDT (Hg.): *Lexikon der Politik*. Bd. 3: Die westlichen Länder. München 1992, 206ff; Arend LIJPHART: *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*, 2.A., Berkeley/Los Angeles/London 1975; ders.: *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven/London 1977; ders.: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven/London 1984.

¹⁵ FALLEND, *Regierungsproporz*, 24 (FN 6).

¹⁶ SCHMIDT, *Demokratiethorien*, 229f (FN 13).

¹⁷ FALLEND, *Regierungsproporz*, 24f (FN 6, Hervorhebungen im Original).

¹⁸ Vgl. zum folgenden die prägnante Zusammenfassung bei FALLEND, *Regierungsproporz*, 25 mwN (FN 6).

¹⁹ Wolfgang LUTHARDT: *Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie im Vergleich*. Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Schweiz, in: Wolfgang LUTHARDT/Arno WASCHKUHN (Hg.): *Politik und Repräsentation*. Beiträge zur Theorie und zum Wandel politischer und sozialer Institutionen, Marburg 1988, 234.

schwierigen und langdauernden Entscheidungsfindung entstehen. Probleme werden eben selten einfach und rasch gelöst. Wechselseitige Blockaden und das Aufschieben von schwierigen Problemen steht an der Tagesordnung. Politik wird zur Sache einer Elite, es mangelt an Transparenz und Öffentlichkeit.

III. Die Spezifika der österreichischen Proporzdemokratie

Die *österreichische Proporzdemokratie* weist nun in vielen Bereichen klassische Ausformungen einer Konkordanzdemokratie auf. Dennoch sind Besonderheiten zu erkennen, vor allem auch im empirischen Vergleich zu anderen Konkordanzdemokratien, insbesondere der Schweiz. Was sind nun einmal die *konkordanzdemokratischen Eckpfeiler* des österreichischen Systems?

1. Einerseits das für alle Wahlen zu allgemeinen Vertretungskörpern in Österreich bundesverfassungsmäßig zwingend vorgesehene *Verhältnismäßigkeitswahlrecht*. Dabei sind zwar Grundmandatshürde und Sperrklausel möglich, allerdings nur in sehr eingeschränktem Maße. Eine Sperrklausel von deutlich mehr als 5 % wird – angesichts des Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes zum Salzburger Landtagswahlrecht²⁰ – wohl kaum zu halten sein.
2. Weiters das System der *Proporzregierungen*. Einerseits ist, wie schon mehrfach angesprochen, in sieben österreichischen Bundesländern – nicht eben in Vorarlberg und dem Spezialfall Wien – die Proporzwahl der Landesregierung landesverfassungsrechtlich vorgesehen. Andererseits schreibt aber auch die Bundesverfassung für die Wahl des Ge-

meindevorstandes in ganz Österreich das Proporzprinzip vor²¹.

3. Die durch die proportionale Regierungszusammensetzung erzeugte Bildung von „grand coalitions“ wird aber drittens noch erweitert durch die sozusagen „freiwilligen“ *Großen Koalitionen*, die es mit Ausnahme von 1966–1986 auf Bundesebene und bis 1974 in Vorarlberg²² gab. Große Koalitionen waren und sind somit in Österreich fast immer und überall die Regel. In diesem Bereich entspricht das österreichische System daher in höchstem Maße dem Idealmodell der Konkordanzdemokratie.
 4. Das Proporzprinzip kommt aber – und das ist ein vierter Eckpfeiler – nicht nur bei der Regierungszusammensetzung zur Anwendung. Viele andere Bereiche – sowohl bei *Personal-* als auch bei *Sachentscheidungen* – werden mit Hilfe der Proporzregel gelöst. So denke man nur an die Besetzung von Posten – insbesondere Vorstandsposten – bei staatsnahen Unternehmen (etwa Elektrizitätsgesellschaften) oder andererseits auch an die Aufteilung von Finanzmitteln, wofür die steirische Quotenregelung bei den Bedarfszuweisungen für Gemeinden ein plastisches Beispiel bietet²³.
- Die österreichische Proporzdemokratie weist also in vielen Bereichen typisch konkordanzdemokratische Strukturen auf, aufgrund des Systems der Proporzregierungen mit einer besonders starken Ausprägung in den Bundesländern. Daneben gibt es in Österreich aber auch jetzt schon *konkurrenzdemokratische Elemente*. Einige solcher Konkurrenzdemokratischer Elemente seien für die politischen Systeme der Bundesländer hier angeführt²⁴:
5. So sehen alle Landesverfassungen die Wahl des *Landeshauptmanns*

in einem eigenen, ersten Wahlgang nach dem Mehrheitsprinzip vor, in Burgenland, Niederösterreich und Tirol auch der Landeshauptmannstellvertreter in einem zweiten Wahlgang. Erst dann werden in einem zweiten bzw. dritten Wahlgang mit Ausnahme Vorarlbergs die übrigen Mitglieder der Landesregierung nach dem Verhältniswahlrecht gewählt, wobei in der Regel die gewählten Landeshauptmänner bzw. deren Stellvertreter einzurechnen sind. Daß diese Regelungen der Landesverfassungen auch tatsächlich zu nicht unbeträchtlicher Konkurrenz geführt haben, zeigt sich darin, daß Wahlen zu den Landesregierungen immer wieder vor dem Verfassungsgerichtshof angefochten wurden, man denke etwa an die Vorkommnisse im Burgenland 1987 und in Kärnten 1989.

6. Eine weitere Modifizierung des konkordanzdemokratischen Modells ist auch das normativ in allen Bundesländern für die *Beschlußfassung in der Landesregierung* vorgesehene Mehrheitsprinzip – im Gegensatz zum Einstimmigkeitsprinzip, das in der Bundesregierung gilt –, sodaß also trotz proportionalen Vertretung die das jeweilige Bundesland dominierende Partei durchaus ihre Vorstellungen ungehindert auch in und durch die Landesregierung durchsetzen kann, sofern sie dort über eine absolute Mehrheit verfügt. Allerdings wird de facto offensichtlich in den meisten Bundesländern dennoch quantitativ das Einstimmigkeitsprinzip in der Landesregierung praktiziert, doch ist in diesem Bereich die faktische Einstimmigkeit nicht nur durch das sprichwörtliche politische „Landesklima“, sondern auch durch die Praxis des „non-decision making“ zu erklären. Gerade dieser Umstand wird auch immer als ein zentrales Argument dafür angeführt, vom Proporzsystem abzugehen.

²⁰ VGH I. März 1995 G266/94 und G267/94.

²¹ Vgl. Art. 117 Abs. 5 B-VG.

²² Vgl. zur Entwicklung in Vorarlberg Herbert DACHS: Parteien und Wahlen in Vorarlberg, in: Herbert DACHS (Hg.): Parteien und Wahlen in Österreichs Bundesländern 1945–1991, Wien 1992, 493ff.

²³ So stehen für ÖVP- und SPÖ-geführte Gemeinden jeweils an-

nähernd 50 % der Gesamtmittel zur Verfügung.

²⁴ Vgl. zum folgenden Joseph MARKO/Klaus POIER: Die Verfassungssysteme der Bundesländer: Institutionen und Verfahren repräsentativer und direkter Demokratie, in: Herbert DACHS (Hg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik, 3.A., Wien 1997, 824f.

7. Die proportionale Vertretung bedeutet letztlich aber auch bei absoluter Mehrheit einer Partei für in der Landesregierung vertretene Minderheitsparteien nicht nur die Möglichkeit, die Funktion der kontrollierenden „Bereichsopposition“ wahrzunehmen. Aufgrund der Einrichtung des *Ressortsystems* für die Landesverwaltung können sie ihre politischen Vorstellungen auch in ihrem Ressort durchsetzen, so daß gerade die *Verhandlungen über die Geschäftsverteilung* noch einmal ein wesentlicher Faktor der Konkurrenz sind. Es ist daher selbstverständlich, daß die Parteien versuchen, entsprechend dem jeweiligen Ergebnis der Landtagswahl ihre „Hausmacht“ in den Ressorts auszubauen, da die politische Dominanz in einzelnen Sachbereichen nicht nur die Möglichkeit zur „Patronage“ eröffnet, sondern für die „Eigendefinition“ der Partei als „Wirtschafts-“, „Sozial-“ oder „Umweltpartei“ entscheidend ist.

Die österreichische Proporzdemokratie weist also neben geradezu modellhaften konkordanzdemokratischen Elementen auch – wie für die Bundesländer gezeigt wurde – konkurrenzdemokratische Ansätze auf. Das ist allerdings nicht der wesentliche Punkt, wodurch sie sich stark von anderen Konkordanzdemokratien unterscheidet²⁵. Der große Unterschied – insbesondere auch etwa zur Schweiz – liegt viel mehr in der starken und ausgeprägten *Parteienstaatlichkeit* Österreichs, die in weiten Bereichen einen Ausgleich zum fehlenden Antagonismus von Regierung und Opposition insbesondere durch Formen verstärkter Partizipation der Bürger verhindert. Was prägt diese Parteienstaatlichkeit?

8. In Österreich sind eben die Träger der Proporzdemokratie in der Funktion von Regierungsmitgliedern gleichzeitig die *Spitzen* oder *hochrangige Exponenten der politischen Parteien*. Anders etwa in

der Schweiz: Die Bundesräte – die unseren Ministern entsprechen – sind dort fast ausnahmslos in ihren Parteien wenig aktiv, schon gar nicht die Spitzenfunktionäre dieser Parteien.

9. Die parteienstaatliche Ausprägung unseres politischen Systems manifestiert sich aber auch bei der Wahl der Landesregierung bzw. der Möglichkeit der Abwahl der Landesregierung mittels Mißtrauensvotums²⁶. So sehen Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich und die Steiermark die sog. „*Fractionswahl*“ vor, das heißt nur die nach dem Verhältniswahlrecht anspruchsberechtigte Partei darf für die ihr zustehenden Sitze einen Wahlvorschlag einbringen und nur solche Stimmen, die auf diesen Wahlvorschlag entfallen, werden als gültige Stimmen gezählt. Damit wird die „Wahl“ der Landesregierung durch den Landtag eigentlich auf den „Vollzug“ der Parteivorschläge eingeschränkt. Damit ist den Parteien – entgegen dem Schweizer Modell der Konkordanzdemokratie – gesichert, daß nur diese Kandidaten gewählt werden, die sie selbst vorschlagen. Umgekehrt sichern sich die Parteien auch gegen die Abwahl ihrer Regierungsmitglieder dadurch, daß entweder der geschäftsordnungsmäßige Antrag für ein Mißtrauensvotum nur von der eigenen Fraktion gestellt werden darf oder daß durch Vertagungsmöglichkeiten und ein erhöhtes Präsenz- und Beschlusssquorum (in der Regel wie für die Verabschiedung von Verfassungsgesetzen) Überrumpelungsaktionen einer zufälligen Landtagsmehrheit ausgeschlossen sind. In Tirol ist sogar neben dem Mißtrauensvotum, das zumindest einen Abstimmungsvorgang im Landtag voraussetzt, die Möglichkeit der Abberufung durch die eigene Partei vorgesehen.

10. Die Parteiendominanz wird aber auch dadurch gefestigt, daß es – mit Ausnahme der Bürgermeisterdirektwahl in bisher fünf Bundesländern – *keine Direktwahl der jeweiligen Exekutive* gibt und damit die personelle Auswahl der politischen Amtsträger bei den Parteien monopolisiert ist. In Österreich wird nun zumindest auch über eine Landeshauptmanndirektwahl diskutiert²⁷, eine Direktwahl der gesamten Landesregierung, wie sie die Schweiz für Kantonsregierungen kennt, oder gar der Bundesregierung steht aber nicht wirklich zur Diskussion²⁸.

11. Und schließlich ein letzter wesentlicher Unterschied besonders auch zur Schweiz stellt die *geringe Ausprägung der direkten Demokratie*, also der Mitentscheidung der Bürger bei Sachfragen, dar. Direktdemokratische Institutionen können nicht nur einen oppositionshaften Ausgleich zur Verschmelzung von Regierung und Opposition in einer Proporzdemokratie, sondern auch eine partizipatorische Einschränkung der Parteiendominanz darstellen.

IV. Die Proporzdemokratie in der Krise

Vielleicht gerade wegen der dargelegten Überbetonung der Parteienstaatlichkeit ist nun das österreichische Modell der Proporzdemokratie in Diskussion geraten. In der Ersten Republik und auch noch einige Zeit in der Zweiten Republik war dieses Modell angesichts der Spannungen innerhalb der Bevölkerung, der besonderen stabilitätsgefährdenden wirtschaftlichen und politischen innerstaatlichen Problemlage sowie den bekannten von außen kommenden Schwierigkeiten zur „Minimierung der inneren Reibungen und der gemeinsamen Konzentration auf Wiederaufbau und Modernisierung“²⁹

²⁵ Vgl. auch Franz FALLEND: Vom Proporz zur Konkurrenz? Strukturen und Mechanismen der Entscheidungsfindung in österreichischen Landesregierungen am Beispiel von Salzburg und der Steiermark, in: SWS-Rundschau, 36. Jg., Heft 1 (1996), 95ff.

²⁶ Vgl. dazu und zum folgenden MARKO/POIER, Verfassungssy-

steme, 825 (FN 24).

²⁷ Vgl. zur jüngsten Diskussionswelle etwa Der Standard, 4.2.1997, 6 und 14.2.1997, 5.

²⁸ Vgl. aber Fried ESTERBAUER: Demokratiereform – Volkswahl der Regierung und Bundesstaatsreform, 2. A., Wien 1997.

²⁹ DACHS, Regierungsproporz, 630 (FN 7).

äußerst zweckmäßig. Die politischen *Rahmenbedingungen*, insbesondere in den Bundesländern, haben sich inzwischen aber in vielen Bereichen wesentlich verändert, was auch die Frage der Eignung dieses Systems berechtigterweise aufwerfen läßt. Herbert DACHS hat in einer Untersuchung diese Veränderungen treffend und ausführlich analysiert. Einige seiner Ergebnisse seien hier zusammengefaßt angeführt³⁰:

1. Anders als in der Ersten Republik bzw. der Nachkriegszeit ist die österreichische Bevölkerung heute weitgehend *homogen* und *getraut* von einem hohen *Grundvertrauen* in die Problemlösungskraft demokratischer Methoden und Strukturen. Österreich ist in einem Maße eine gefestigte Demokratie wie noch nie zuvor.
2. Die *Auflösung der weltanschaulichen Lager*, die lange Zeit das politische System Österreichs dominierten, hat entscheidende Veränderungen mit sich gebracht, wie die erhöhte Wählermobilität, das Sinken der Parteienidentifikation, das Schwächerwerden der Integrationsparteien oder die Infragestellung bzw. Ablösung von Repräsentationsmonopolen. Der Transformationsprozeß von der „Versäulung“ zur „Entsäulung“ schwächt eine wesentliche Voraussetzung für eine ausgeprägte Konkordanzdemokratie.
3. Die *Anzahl kollektiver politischer Akteure* hat sich entscheidend *ausgeweitet*. So hat sich nunmehr eben nicht nur – wie schon oben angesprochen – ein Mehrparteiensystem gebildet, sondern sind auch in vielen nichtkonventionellen Politikbereichen immer wieder neue Akteure und Gruppen anzutreffen. Diese sind zum größten Teil allerdings eben nicht in den Strukturen der Konkordanzdemokratie verankert.
4. Die *Motive für Wahlentscheidungen* sind bei vielen Bürgern immer stärker von *Protest* geprägt. Der Wunsch, Parteien, Gruppen und

Strukturen zu stärken, die für Kritik und Opposition stehen, nimmt gegenüber dem, etablierte Institutionen und Akteure im Amt bzw. an der Macht zu unterstützen, beträchtlich zu. Die Sehnsucht der Österreicher nach Harmonie und Konsens verringert sich stetig.

5. Ein verschärfter politischer Wettbewerb ist in den Bundesländern auch dadurch entstanden, daß die in die Proporzregierungen eintretenden Parteien und Exponenten *immer weniger miteinander gemeinsam* haben und dadurch auch immer seltener gemeinsame verbindliche und substantielle Arbeitsprogramme zustande bringen.
6. Unterlaufen wird das Modell der Proporzregierung auch durch die Politik des *Doppelspiels*, die manche Parteien bzw. deren Exponenten mittlerweile betreiben, indem sie einerseits in der Regierung die dort offen stehenden Möglichkeiten ausschöpfen, andererseits aber in der Öffentlichkeit mit Kritik und in Oppositionsmanier agieren. *Regierungsbonus* und *Oppositionsbonus* sollen gleichermaßen lukriert werden.
7. Der *Stellenwert der Landtage* verringert sich schließlich immer mehr. Einerseits ist er ohnedies in Systemen mit überbreiten Regierungsmehrheiten schon äußerst klein, andererseits nimmt zusätzlich Bedeutung und Gewicht der Exekutiven aus verschiedenen anderen Gründen, etwa aufgrund der Entwicklungen im Rahmen der europäischen Integration, kontinuierlich zu. Zur Wahrung der gewünschten Balance zwischen Landtagen und Landesregierungen fehlt es den Länderparlamenten an Dynamik, Gestaltungsspielräumen sowie Qualität und Nachhaltigkeit der Kontrolle.

Wie die Analyse von Herbert DACHS eindrücklich zeigt, ist die Krise der österreichischen Proporzdemokratie, insbesondere des Systems der Proporzregierungen in den Bundes-

ländern, nicht nur auf eine beliebige Protesthaltung zurückzuführen, sondern durchaus auch mit entscheidenden Änderungen in den politischen und soziokulturellen Rahmenbedingungen zu erklären.

Sehr häufig bleibt die aktuelle Diskussion über die österreichische Proporzdemokratie in bloßer Kritik bestehen und bringt kaum realistische und durchdachte Alternativvorschläge ein. Im vorliegenden Beitrag sollen nach dieser Analyse daher nun abschließend auch mögliche *Reformwege*, insbesondere für das System der Bundesländer, aufgezeigt und ihre Verwirklichungsmöglichkeiten kurz skizziert werden.

V. Reformansätze

Wird in der Diskussion über die Krise der Proporzregierungen häufig die blanke Forderung nach der *Abschaffung dieses Systems* erhoben, so wird dabei einerseits verkannt, daß es noch andere – sowohl weitergehende als auch andere Aspekte der Proporzdemokratie berührende – Alternativen zur Reform gibt, andererseits, daß durch das bloße institutionelle Abschaffen des Regierungsprozesses wohl nicht alle bisher beklagten Probleme schlagartig beseitigt wären, da viele der angesprochenen Schwierigkeiten sich – wie dargelegt – ja aus geänderten, weniger konsensorientierten Verhaltensmustern der Parteien und ihrer Akteure ergeben. Dennoch wird hier der alleinige Vorschlag oder Appell an die Parteien, wieder konsensbetontere Politik zu betreiben, als nicht ausreichend angesehen. Denn wenn es auch sicher richtig ist, daß institutionelle Strukturen bzw. deren Veränderung ohne entsprechende – zumindest demokratische – *Einstellung* nichts ausrichten können, so können geänderte Einstellungen durchaus *institutionelle Reformen* notwendig machen, um eine für die Qualität und Effizienz der Demokratie möglichst *optimale Kombination* zu erreichen. In der Folge sollen nun ansatzweise mögliche institutionelle Reformwege – sowie deren Chancen und Auswirkungen – kurz vorgezeichnet werden, die dar-

³⁰ Vgl. dazu DACHS, Regierungsproporz, 631 - 633 jeweils auch mwN (FN 7).

auf gerichtet sind, in den Bundesländern den geänderten Rahmenbedingungen einer weniger auf Konsens und Konkordanz orientierten Bevölkerung und Politik durch verstärkt *konkurrenzdemokratische Elemente* gerecht zu werden. Folgende Reformmöglichkeiten bieten sich – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – jedenfalls an:

1. Der völlige Wechsel zu einem Mehrheitssystem

Der weitestgehende Reformweg wäre ein völliger institutioneller Wechsel zu einem *Mehrheitssystem*. Dies würde nicht nur die Abschaffung des Systems der Proporzregierung bedeuten, sondern auch ein *Mehrheitswahlrecht für den Landtag* sowie wohl auch die Beseitigung zahlreicher Proporzbestimmungen in vielen anderen Bereichen notwendig machen. Modell und Praxis von Mehrheitssystemen sind vielfach beschrieben und können an Hand der Erfahrungen zahlreicher Länder, insbesondere ja auch der USA³¹, beobachtet werden. In Österreich gibt es schon lange Forderungen, zumindest ein Mehrheitswahlrecht einzuführen. Diese sind bisher immer gescheitert. Vieles spricht meiner Ansicht nach dafür, daß der geeignete Zeitpunkt, ein reines Mehrheitssystem einzuführen, endgültig *verpaßt* wurde. Vor dreißig Jahren bei der letzten intensiven Diskussion³² noch eine wirkliche Option, scheint diese Möglichkeit heute als einerseits *unwahrscheinliches*, andererseits *wagnisreiches Experiment* kaum mehr in Frage zu kommen. Dies unter anderem aus folgenden Gründen:

- Einerseits steht einem solchen Systemwechsel der praktische Grund entgegen, daß es einer *Änderung der Bundesverfassung* und des darin vorgeschriebenen Verhältniswahlgrundsatzes bedürfte. Eine solche Änderung wird aber schwer erreichbar sein.

– Zudem wäre der politische *Widerstand der kleinen Parteien* enorm, die sich bei einem Mehrheitswahlrecht kaum Chancen ausrechnen könnten, denselben Einfluß auf politische Entscheidungen und insbesondere die Regierungsbildung zu haben wie bei einem Verhältniswahlrecht. Wenn es auch von der konkreten Ausgestaltung des Mehrheitswahlrechts abhängt, ob diese Parteien verschwinden oder nur geschwächt würden³³, so hätten sie jedenfalls in einem Mehrheitssystem weniger Einfluß. Daß der Systemwechsel gegen diesen Widerstand durchgesetzt würde, scheint ebenso äußerst unwahrscheinlich.

- Andererseits wäre auch – und das ist die Entwicklung Italiens ein gutes Beispiel³⁴ – ein Mehrheitswahlrecht keine Garantie dafür, daß nur zwei, sich dichotomisch gegenüberstehende Parteien übrigblieben, die sich als Regierung und Opposition abwechseln könnten. Wenn auch das Mehrheitswahlrecht so ausgestaltet werden kann, daß eine klare Regierungsbildung möglich ist³⁵, so wäre es in jedem Fall wahrscheinlich, daß kein Zweiparteiensystem, sondern ein Mehrparteiensystem, am ehesten ein *Dreiparteiensystem*, bliebe.

- Letztlich könnte – und hier ist wieder ein Blick nach Italien sehr aufschlußreich – ein Wechsel zu einem Mehrheitswahlrecht zu einem *Supergau für die Parteienlandschaft* werden. Welche Parteien überleben und welche in der Versenkung verschwinden würden, könnte wohl niemand wirklich vorhersehen.

2. Beibehaltung des Verhältniswahlrechts

Aus diesen Gründen scheint es daher heute meines Erachtens nach weder

wahrscheinlich noch wirklich opportun, zu einem reinen Mehrheitssystem, das notwendigerweise ein Mehrheitswahlrecht voraussetzt, überzugehen. Bei einem *Festhalten am Verhältniswahlrecht* stehen nun wiederum mehrere, konkurrenzdemokratische Elemente fördernde Reformoptionen offen, die jeweils allein oder kumulativ verwirklicht werden könnten.

a) Abschaffung der Proporzwahl der Landesregierung

Es könnte eben – bei Beibehaltung der Verhältniswahl für den Landtag – die *Landesregierung* nach dem *Mehrheitsprinzip* durch den Landtag gewählt werden, wie dies ja bereits für den Landeshauptmann vorgesehen ist. Es käme dann praktisch zu einer Angleichung des Systems an dasjenige, das für den Bund und ebenso auf Länderebene bereits für Vorarlberg und – mit den bekannten Einschränkungen – auch für Wien gilt. Wegen der immer unwahrscheinlicher werdenden absoluten Mehrheiten würde dies in der Regel bedeuten, daß die Landesregierung jeweils durch eine Koalitionsvereinbarung und nicht mehr durch den verfassungsmäßig vorgeschriebenen Proporz zustande käme.

Anders als die Umstellung auf ein reines Mehrheitssystem hätte dieser Reformweg mit großer Wahrscheinlichkeit kaum Auswirkungen auf das gegenwärtige Parteiensystem. Im Unterschied zur Proporzwahl würde er es jedoch eher ermöglichen, daß sich die Parteien – wie dies üblicherweise in konkurrenzdemokratisch bestimmten Systemen geschieht – bei der Regierungsbeteiligung *abwechseln*.

Ein Blick auf die Verhältnisse in Bund sowie zumindest Vorarlberg läßt die bisherigen praktischen Auswirkungen eines solchen Modells allerdings etwas nüchtern erscheinen. Wie schon vorher in dieser Arbeit beschrieben, machen die freiwilligen

³¹ Siehe näher dazu den Beitrag von Ronald E. WEBER in diesem Band.

³² Vgl. MANTL, Parteienstaat (FN 2), und Heinrich NEISSER/Anton PELINKA (Hg.): Für ein mehrheitsförderndes Wahlrecht. 8 Plädoyers, Wien/München 1971.

³³ So kann eine Mehrheitswahl ja nicht nur in Einmannwahlkreisen verwirklicht werden, sondern durchaus auch in einem einzelnen Wahlkreis und in letzterem Fall mit der proportionalen Verteilung eines Teiles der Mandate gekoppelt sein. Vgl. Klaus POIER:

Die Wahlsysteme des französischen Gemeinderechts. Ein Beitrag zur Diskussion um ein Persönlichkeitswahlrecht, Rechtswiss. Diplomarbeit, Graz 1992, 17ff mwN.

³⁴ Vgl. den Beitrag von Massimo LA TORRE in diesem Band.

³⁵ So könnte etwa der stimmenstärksten Partei jedenfalls die absolute Mandatsmehrheit zugewiesen werden, wie dies etwa im französischen Gemeindewahlrecht geschieht. Vgl. dazu POIER, Wahlsysteme, 17ff und 67ff mwN (FN 33).

Großen Koalitionen sowie die trotz großer Veränderungen in den Wahlergebnissen äußerst selten veränderte Regierungszusammensetzung die konkordanzdemokratische politische Praxis zum entscheidenden Faktor als die eher konkurrenzdemokratisch orientierte institutionelle Struktur. Trotzdem hätte die Abschaffung der Proporzwahl jedenfalls – und eben insbesondere in diesen Zeiten der Abschwächung der Konsensbereitschaft der Parteien – den Vorteil, eher häufigere Wechsel zwischen Regierung und Opposition zu ermöglichen, als dies bisher der Fall ist.

Die Mehrheitswahl der Landesregierung würde es aber in jedem Fall herbeiführen, daß sich Parteien ihre Regierungspartner *aussuchen* könnten – und nicht mehr per Verfassung zugeteilt bekommen –

und daß es dann jeweils eine *klare Rollenverteilung* zwischen Regierung und Opposition gäbe.

b) Abschaffung der Fraktionswahl bzw. -abwahl

Eine in jedem Fall überlegenswerte Reformmöglichkeit wäre es, die *Fraktionswahl* bzw. -*abwahl* der Landesregierungsmitglieder zu beseitigen, die als „inhaltlich eingeschränkter Wahlakt“ eine äußerst fragwürdige Einrichtung darstellt³⁶. Dadurch würde nicht nur die Alleinkompetenz der jeweiligen Partei wegfallen, sondern der Landtag als Wahlgremium demokratisch *aufgewertet* und die *Legitimation* der jeweiligen Wahl entscheidend erhöht.

c) Ausbau der parlamentarischen Kontrollrechte

Auch im Falle der Abschaffung der Proporzwahl, noch mehr jedoch bei ihrer Beibehaltung scheint es eine besonders naheliegende Option, die *parlamentarischen Kontrollrechte für Kleinparteien*, die selbst trotz Proporzsystems nicht in der Regierung vertreten sind, auszubauen. Der systemimmanente Mangel an schlag-

kräftiger Opposition könnte so einigermaßen ausgeglichen werden.

d) Stärkung der direkten Demokratie

Immer eine geeignete Option, dem – besonders in konkordanzdemokratischen Systemen – starken Einfluß der Parteien entgegenzuwirken und mehr an politischer Konkurrenz institutionell zu ermöglichen, bleibt die *Stärkung der direkten Demokratie*. Wenn Instrumente der direkten Demokratie in der Steiermark durch das Volksrechtsgesetz³⁷ schon vor einiger Zeit entscheidend ausgebaut wurden, so ist in diesem Bereich sicher noch keineswegs ein Maximum an Möglichkeiten erreicht. Besonders die in der Schweiz und – in Österreich lediglich – in Vorarlberg bekannte *Referendumsinitiative*, durch die vom Volk aus ein Gesetz – und nicht bloß die parlamentarische Behandlungspflicht – erzwungen werden kann³⁸, wäre eine wesentliche, gerade auch der von den intensivierten Partizipationsvorstellungen getragenen Kritik am Proporzsystem mit seiner Parteien- und eben nicht Bürger- bzw. Wählerkonzentrierung antwortende Bereicherung des demokratischen Systems.

e) Stärkere Personalisierung des Wahlrechts

In dieselbe Richtung würde eine stärkere Personalisierung des Wahlrechts zielen, die darauf hinausläuft, die Auswahl der politischen Amtsträger vermehrt in die Hände der Wähler und nicht wie bisher überwiegend in das Gutdünken der Parteien zu legen. Diskutiert könnte nicht nur die Direktwahl der Exekutivspitzen (Bürgermeister, Landeshauptmann oder sogar Bundeskanzler) werden, sondern sowohl die Direktwahl aller Exekutivorgane (also auch Gemeindevorstand, Landesregierung oder sogar Bundesregierung) als auch die Personalisierung der Wahlen zu den allgemeinen Vertretungskörpern (Gemeinderat, Landtag, Nationalrat und eventuell auch Bundesrat), wiewohl dabei vielerlei andere Vor-, aber auch Nachteil-

le darzulegen wären, die hier jedoch nicht weiter erörtert werden können.

VI. Schluß

Die österreichische Proporzdemokratie, die jahrzehntlang diesem Land gute Dienste erwiesen hat, ist ohne Zweifel in eine *ernste Krise* geraten. Wesentliche Grundlagen ihres Funktionierens und ihrer Erfolgsgeschichte sind selbst Geschichte geworden und heute nicht mehr existent. Die politische Praxis – beides: *Motor* dieser Entwicklung und ihr *Objekt* zugleich – hat ein Mehr an *Konkurrenzdemokratie* in den politischen Alltag gebracht und läßt auch, im Gleichklang mit Medien und Bürgern, die Forderung nach einem – verfassungsrechtlich – mehr konkurrenzdemokratischen Elemente aufweisenden politischen System verlauten.

Vielfach werden deshalb geltende verfassungsrechtliche Institutionen als ein *Hindernis konkordanzdemokratischer Vergangenheit* empfunden. Ein Paradebeispiel dafür ist die in sieben österreichischen Bundesländern vorgesehene *Proporzwahl der Landesregierung*. Für so manchen erscheint die Möglichkeit, konkurrenzdemokratischen Wettbewerb auszuleben, zeitgemäßer als die rechtlich aufgezwungene Pflicht zu einer nicht mehr lebaren Konkordanz.

Wenn die Abschaffung dieser Proporzwahl eine sicherlich überlegenswerte Option darstellt, so muß man sich jedenfalls immer vor Augen halten, daß durch diese Änderung allein keinesfalls allen, das Konkordanzmodell betreffenden Veränderungen und Schwierigkeiten unserer Tage Rechnung getragen würde und diese Reformalternativen sicher nicht der einzige offenstehende Weg ist. Andere Bereiche als die Wahl der Landesregierung, etwa die *Stärkung der Länderparlamente*, die *Personalisierung des Wahlrechts* und der *Ausbau der direkten Demokratie*, dürfen nicht außer Acht gelassen werden. Änderungen in diesen Bereichen könnten

³⁶ Vgl. Friedrich Kojas: Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, 2.A., Wien/New York 1988, 284.

³⁷ LGBl. 1986/87.

³⁸ Vgl. MARKO/POIER, Verfassungssysteme, §27 (FN 24); kritisch Bernd-Christian FUNK: Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 46, Berlin 1988, 81.

der wohl vielerorts als Hauptproblem der österreichischen Proporzdemokratie angesehenen, für westliche Demokratien überdimensionalen *Parteiendominanz* eher bzw. noch stärker entgegenwirken.

So manche Ausformung der österreichischen Proporzdemokratie ist – insbesondere in Hinblick auf die geänderten Rahmenbedingungen und Einstellungen – heute sicher überholt und vielleicht sogar kontraproduktiv. Institutionelle Änderungen scheinen

daher *unerlässlich*. Für einen *völligen Systemsturz* oder „*Starke-Mann-Lösungen*“, die – zugleich mit der Kritik an der Proporzdemokratie – auch immer wieder gefordert werden, gibt es allerdings keinen Grund. Vielmehr können gerade in Zeiten schneller politischer Veränderungen und parteipolitischer Instabilität bewährte institutionelle Grundstrukturen ein *Garant für politische Stabilität* sein.

Innerhalb des gegenwärtigen Systems können und müssen notwen-

dige Reformen jedoch stattfinden. Einige Reformoptionen wurden aufgezeigt. Trotz vermehrter Konkurrenz-demokratischer Elemente in unserem politischen System und ohne Furcht vor ihnen soll aber immer auch die Pflicht aller, der Parteien und ihrer Akteure wie der Bürger und der Medien, zu *Gemeinsamkeit* und *Zusammenarbeit* eingefordert werden. Die Geschichte Österreichs *vor seinem konkordanzdemokratischen Zeitalter* sei allen Mahnung genug.



• • •

„DISKURS IN DER DEMOKRATIE“

PARTEIEN – NICHT GELIEBT, ABER NOTWENDIG!

Politische Parteien haben in den letzten Jahren stark an Bedeutung eingebüßt. Waren SPÖ und ÖVP noch vor wenigen Jahren Herausgeber von Tageszeitungen, Vermittler von Jobs und Wohnungen und mit einer Zustimmung von über 90 Prozent der Wählerstimmen ausgestattet, haben sie heute nicht nur an Wählerstimmen eingebüßt, sondern auch viele ihrer einstigen Möglichkeiten, Macht und Einfluß auszuüben, verloren. Hand in Hand damit ging auch ein deutlich spürbarer Rückgang bei den Parteimitgliedern. Trotzdem halten die Steirische Volkspartei (130.000) und die Landesgruppe der SPÖ (90.000) noch immer eine sehr hohe Mitgliederzahl im Vergleich zu den 273.000 (VP) bzw. 271.000 (SP) Wählerstimmen, die bei den letzten Landtagswahlen auf die beiden Parteien entfielen.

Die FPÖ ging zwischenzeitig sogar soweit, überhaupt auf eine Parteiorganisation verzichten zu wollen und nur mehr als „Bewegung“ zu agieren. Von diesem Vorhaben ist sie aber wieder abgekommen.

Daß politische Parteien gerade beim österreichischen Verhältnis- und Listenwahlrecht notwendig sind, ist mittlerweile eigentlich wieder unbestritten. Die Diskussion setzt erst ein, wenn es um die Rolle der Parteien geht. Den einen genügen reine Wahlparteien. Kurz vor einem Wahlgang werden sie aus der Taufe gehoben, erstellen eine Wahlplattform, treten bei Wahlen an, um dann jedoch ihren Apparat bis zum nächsten Wahlgang auf Sparflamme zu halten oder völlig aufzulösen. Anderen ist das zu wenig. Ich zähle aus sieben Gründen zur zweiten Gruppe, die die Auffassung vertritt, daß gut durchorganisierte Parteien mit entsprechenden Bildungsinstitutionen und qualifizierten Mitarbeiter/innen für ein demokratisches Gemeinwesen von nicht zu unterschätzender Bedeutung sind.

1. Programme bleiben – Politiker kommen und gehen

Sollen sich die Bürger in der von Sekunden- und Minuteninformationen geprägten Mediengesellschaft überhaupt noch irgendwie zurechtfinden, brauchen sie Eckpunkte, an denen sie sich orientieren können. Die Programme der politischen Parteien bieten diese Möglichkeit. Politische Parteien sind gut beraten, wenn sie ihre Grundsätze und Programme weder aus tagespolitischer Opportunität noch um einer Schlagzeile wegen aufgeben. Je breiter die Programmdiskussionen angelegt und je intensiver sie geführt werden, umso stärker gelingt die Positionierung und damit Profilierung einer Partei. Politiker kommen und gehen, Grundsätze und Programme haben Bestand.

2. Angebot zur Mitarbeit

Während es sich Protestparteien leisten können, mit einem Thema in die Wahl zu gehen (zum Beispiel: Autofahrerpartei), erarbeiten politische Parteien – selbst die Grünen – eine umfassende Programmpalette, die von Demokratie-, Umwelt-, Arbeitsplatz- und Wirtschaftsfragen bis hin zu internationaler Politik reicht. In Arbeitsgruppen, Seminaren, Diskussionen und Enqueten bieten Parteien Aktivbürgern so die Möglichkeit, ihre Vorstellungen in politische Parteien einzubringen. Viele machen so wenigstens kurzzeitig Bekanntschaft mit einer politischen Partei. Neue Medien, wie das Internet, eröffnen den Parteien gerade mit der Jugend völlig neue Wege der politischen Kommunikation und Mitarbeit. Wären in wahlfreien Zeiten diese Partizipationsmög-

lichkeiten nicht gegeben, würden vor allem beim kritischen Aktivsegment der Bürger Verdrossenheitsphänomene steigen.

3. Bindeglied zwischen Spitzen- politiker und Wähler

Politische Parteien stärken nicht nur ihre Mandatare, sondern sie fordern von ihnen auch entsprechende Leistungen und den Kontakt zur Basis. Im ländlichen Bereich und auf kommunaler Ebene ist der soziale Druck, der von der Partei auf ihre Spitzenrepräsentanten ausgeht, besonders groß. Ein Abtauchen in die Anonymität ist nicht möglich. Der Politiker, der wiedergewählt werden will, muß im lokalen Gesellschaftsleben voll integriert sein. Der Politiker wird somit aber auch nicht als „unbekanntes Wesen“, sondern als „einer von uns“ empfunden.

4. Integration und Ausgleich von Interessen

Der Ausgleich widerstreitender Interessen, der bereits parteiintern erfolgt, nimmt eine Reihe öffentlicher Auseinandersetzungen vorweg und leistet einen wichtigen Beitrag zum sozialen Frieden. Gerade eine soziale Integrationspartei wie die Volkspartei mit einer Arbeitnehmer-, Wirtschafts- und Bauernteilorganisation ist für den notwendigen Interessenausgleich strukturell bestens ausgestattet.

5. Druck der Basis auf Politiker

Nicht zu unterschätzen ist der Druck, der von der Parteibasis auf die Mandatäre ausgeübt wird, wenn es um die Vertretung ihrer Interessen geht. Hier erzeugt die Parteibasis oft mehr Dynamik als die Opposition.

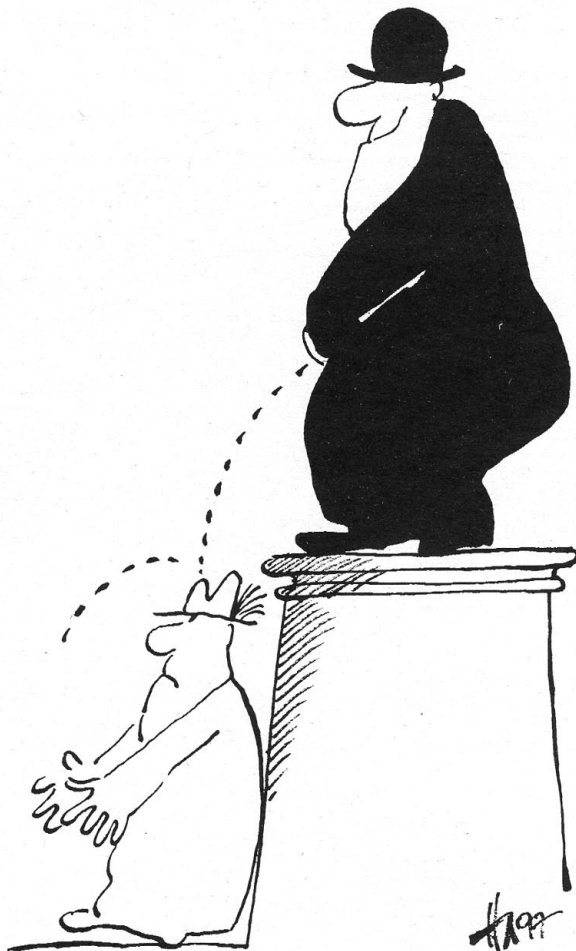
6. Politische Bildung

Immer mehr an Bedeutung gewinnt die politische Bildung, die von den

Parteiakademien wie dem Josef-Kraimer-Haus weit über die Parteimitglieder hinausgehend geleistet wird. Bei der Komplexität vieler Sachthemen schafft die politische Bildung oft erst die Voraussetzung, daß rechtliche und politische Zusammenhänge verstanden werden können.

7. Service

Wenn auch der Einfluß der politischen Parteien in vielen Bereichen stark zurückgegangen ist, sind die Serviceleistungen der Parteien gerade für Sozialschwache und Randgruppen nach wie vor von großer Bedeutung. Die Infrastruktur dieses weit verzweigten Netzes von Büros der politischen Parteien wird daneben von Schüler- und Jugendinitiativen ebenso genützt wie von Seniorenverbänden.



„DISKURS IN DER DEMOKRATIE“

DIE ZUKUNFT DER LANDTAGE IN ÖSTERREICH

Vorbemerkung

Im folgenden werden Überlegungen angestellt, wie durch eine Stärkung der Landtage die Zukunft der Landesparlamente gesichert werden kann. Hiefür erscheint eine Reform an Haupt und Gliedern notwendig, die sowohl in der Bundesverfassung, als auch in der Landesverfassung ihren Niederschlag findet.

Die Schaffung des Bundesstaates nach dem 1. Weltkrieg durch das Bundesverfassungsgesetz 1920 stellt sich als eine halbherzige Angelegenheit dar. Die Länder wurden vergleichsweise mit geringen Kompetenzen, die sich durch laufende Bundesverfassungs-Novellen noch verringerten, ausgestattet. Die Kompetenzen des Bundes wurden nach dem Zuständigkeitsbereich der k. u. k.-Ministerien erstellt. Das Schwergewicht der Landesverwaltung liegt in der Vollziehung der mittelbaren Bundesverwaltung. Zutreffend spricht man von einem Vollzugsföderalismus. Die Gesetzgebungskompetenz der Landtage muß als dürftig bezeichnet werden. Auch die Schaffung einer zweiten Kammer in der Form des Bundesrates kann nicht als gelungene Sache angesehen werden. Der Einfluß der Landtage auf den Bundesrat beschränkt sich im wesentlichen auf den Kurationsvorgang.

Dem Landtag kommen – wie jedem anderen Parlament – folgende Funktionen zu:

1. Kurationsorgan
2. Gesetzgebungsorgan
3. Kontrollorgan
4. Forum für politische Meinungsbildung

Allein in den ersten drei Funktionen ist die Handlungsfähigkeit des Land-

tages, bedingt durch die Verfassungslage auf Bundesebene wie auf Landesebene, eingeschränkt.

Im folgenden werden diese Funktionen einer Bewertung zugeführt und Verändermöglichkeiten aufgezeigt.

Der Landtag als Kurationsorgan

Der Landtag ist das zentrale Legitimationsorgan für die demokratische Herrschaft durch die Landesregierung. Der Landtag wählt die Landesregierung. Der Landeshauptmann wird nach dem Mehrheitswahlrecht gewählt. In der Steiermark gibt es wie in allen anderen österreichischen Bundesländern, mit Ausnahme von Vorarlberg und Wien, das Proporzsystem, das bedeutet, daß Parteien die eine bestimmte – ausreichende – Zahl von Abgeordneten stellen, auch in der Landesregierung vertreten sind.

Die Frage des Regierungssystems war Gegenstand einer Enquete des Steiermärkischen Landtages am 18. März 1997. Alle von den fünf Landtagsfraktionen namhaft gemachten Verfassungsexperten haben sich gegen die Beibehaltung dieses Regierungssystems ausgesprochen.

Zweifelloso überwiegen heute die Nachteile der Konkordanzdemokratie. Die Konkordanzdemokratie hat den Vorteil, daß in einem politisch und sozial zerissenen Gemeinwesen Konflikte nicht durch Mehrheitsentscheidungen, sondern durch ausgehandelte Kompromisse gelöst werden. Das Konkordanzsystem hat eine konfliktverhindernde und konfliktmindernde Wirkung. Wir haben heute keine fragmentierte, sondern eine weitgehend homogene Bevölkerung, mit einem Grundvertrauen in die demokratischen Einrichtungen. Die Wiederaufbauphase liegt schon weit zurück.

Darüberhinaus hat dieses System gewaltige Nachteile. Die Konkordanzdemokratie ist auch gekennzeichnet durch hohe Entscheidungskosten, die durch langwierige Beratungen und komplizierte Kompromisse entstehen. Schwierige Probleme werden vielfach aufgeschoben und nicht gelöst. Die Lösungskapazität der Politik in einem konkordanzdemokratischen System ist eingeschränkt.

Die Verfassungswirklichkeit der Länder mit Regierungsproporz führt auch dazu, daß die Gewaltenteilung, die Trennung von Exekutive und Legislative nicht funktioniert. Das Vorhandensein einer parlamentarischen Opposition kann nur das Zufallsergebnis einer Wahl sein. Wenn eine Partei zwar im Landtag vertreten ist, aber so wenige Mandate errungen hat, daß sie kein Mitglied in der Regierung stellt, dann gibt es eine Opposition. In der Zeit zwischen 1991 und 1996 gab es im Steiermärkischen Landtag keine Opposition, da alle im Landtag vertretenen Parteien auch einen Vertreter in der Landesregierung stellten. Das Proporzsystem führt auch zu einem Doppelspiel, in dem einerseits die Möglichkeiten der Regierung ausgeschöpft werden und gleichzeitig in der Öffentlichkeit in Oppositionsmanner agiert wird. Es wird versucht, Regierungsbonus und Oppositionsbonus in einem in Anspruch zu nehmen.

Im Gegensatz zum Schweizer Modell der Proporzregierung, einem Modell, das nicht in der Verfassung festgeschrieben ist, ist es in Österreich Usance, daß der Regierungschef auch gleichzeitig Parteiboss seiner politischen Partei ist. Die obersten Repräsentanten der politischen Parteien sind in der Regel in der Regierung vertreten. In der Schweiz üben hingegen die Mitglieder des Bundesrates keine Parteifunktionen von besonderer Bedeutung aus.

Erst durch die Einführung der Konkordanzdemokratie im Sinne eines

Westminster-Modells kann es zu einer Institutionalisierung der Opposition kommen.

Es gilt aber auch zu beachten, daß die Konkurrenzdemokratie im wesentlichen dann funktioniert, wenn es zwei starke politische Parteien gibt, die in ihrer Stärke nicht allzu verschieden sind. Die Konkurrenzdemokratie führt auch zu einer klaren Verteilung der Rollen zwischen Regierungsmehrheit und Opposition. Die Opposition erfüllt eine wesentliche Ventilfunktion in der Politik, da sie die in der politischen Meinung vorhandenen Anliegen filtert und zum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen macht. Unzufriedenheit der Bürger richtet sich nicht gegen das parlamentarisch demokratische System, sondern gegen die Regierungspartei.

Besonders muß darauf hingewiesen werden, daß bei Installation eines Westminster-Systems sich auch die Frage einer Veränderung des Wahlrechtes in Richtung Mehrheitswahlrecht stellt. Es könnte auch eine Verbindung von Mehrheitswahlrecht und Proportionalwahlrecht in Erwägung gezogen werden. Diese Entscheidung kann aber nur der Bundesverfassungsgesetzgeber selber treffen.

Die Frage, ob es ein Proporzregierungssystem oder ein Majoritätsregierungssystem im Lande gibt, fällt in die Kompetenz des Landesverfassungsgesetzgebers und könnte somit im Lande selbst gelöst werden. Im Hinblick darauf, daß in den Ländern absolute Mehrheiten einer Partei immer unwahrscheinlicher werden, könnten auch bei einem landesverfassungsgesetzlichen Majoritätssystem nur Koalitionen gebildet werden. Die Landesregierung würde sich dann aufgrund einer Koalitionsvereinbarung und nicht aufgrund des verfassungsmäßig vorgeschriebenen Proporz zusammensetzen. Dies hätte geringe Auswirkungen auf das gegenwärtige Parteiensystem in der Steiermark. Es würden gleiche Verhältnisse geschaffen wie auf Bundesebene. Die entscheidende Änderung liegt jedoch darin, daß die Opposition institutionalisiert wird. Man

kommt auch der Vorstellung, daß Regieren als Herrschaft auf Zeit zu verstehen ist, näher.

Der Landtag als Gesetzgeber

Der Landtag übt die Gesetzgebung des Landes einschließlich der Verfassungsgesetzgebung aus. Zweifelloso liegt das Schwergewicht der Kompetenzen beim Bund. Durch den EU-Beitritt Österreichs kam es zu einer Übertragung von Befugnissen auf die europäische Ebene, wovon auch die Landesgesetzgebung betroffen ist.

Gerade durch die politische Vereinbarung über die Neuordnung des Bundesstaates, besser bekannt als Perchtoldsdorfer Abkommen vom 8. Oktober 1992, abgeschlossen zwischen Bundeskanzler Dr. Franz Vranitzky und dem Vorsitzenden der Landeshauptmännerkonferenz Landeshauptmann Dr. Siegfried Ludwig, wurde eine Kompetenzvereinbarung gefordert. Die Verteilung der Staatsaufgaben auf den Bund, die Länder und die Gemeinden sollte im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, sowie einer effizienten und bürgernahen Versorgung der Staatsaufgaben neu geordnet werden.

Es sollten geschlossene und abgerundete Kompetenz- und damit Verantwortungsbereiche des Bundes und der Länder geschaffen werden. Bestehende Kompetenzersplitterungen für zusammengehörige Lebensbereiche, wie zum Beispiel in den Angelegenheiten der gesetzlichen beruflichen Vertretungen des Gesundheitswesens und des Baurechtes sollten beseitigt werden. Die bisherige Form der Grundsatzgesetzgebung, die sich als völlig ineffektiv erwiesen hat, sollte aufgelassen werden.

Die Umsetzung durch die Bundesstaatsreform ist leider bislang nicht verwirklicht worden. Die Bundesstaatsreform ist am Veto der Landeshauptmännerkonferenz gescheitert. Die Aufsichtsrechte der Bundesministerien waren weitgehend formuliert. Auch waren die Kompetenzbestimmungen zugunsten der Länder nicht

zufriedenstellend. Zweifelloso wird ein Landtag auch nach erfolgter Bundesstaatsreform nicht über derartige Gesetzgebungszuständigkeiten verfügen, daß dieser etwa mit dem Nationalrat verglichen werden kann. Es würde aber diesem Bereich als einem für ein Parlament essentiellen Tätigkeitsfeld ein größerer Raum gegeben werden.

Die heute dem Landtag im Bereich der Legislative zukommenden Kompetenzen müssen als unzureichend beurteilt werden. Insgesamt spielt die Landesgesetzgebung im Bereich der Landespolitik eine eher bescheidene Rolle.

Landtag als Kontrollorgan

Im Zusammenhang mit der Perchtoldsdorfer Vereinbarung ist darauf hinzuweisen, daß durch die Bundesstaatsreform die mittelbare Bundesverwaltung aufgelassen werden sollte. Dadurch sollten Bundesgesetze grundsätzlich durch die Länder vollzogen werden, soweit nicht eigene – unmittelbare – Bundesbehörden bestehen. Durch eine derartige Neuregelung hinsichtlich der Vollziehung von Bundesgesetzen würde der Kontrollbereich der Landtage wesentlich erweitert werden. Nach dem geltenden Verfassungsrecht ist er beschränkt auf die Vollziehung des Landes. Die Kontrollfunktion eines Landesparlamentes hat zweifelloso gegenüber der Funktion als Gesetzgebungsorgan an Bedeutung gewonnen. Aus diesem Grund kommt der Institutionalisierung der Oppositionsfunktion besondere Bedeutung zu. Deshalb ist auch der Ausbau von Minderheiten- und Kontrollrechten von besonderer Wichtigkeit. Es sollte überlegt werden, Minderheitenrechte über das bisher übliche Ausmaß hinaus zu installieren. Minderheitenrechte stärken und vervielfältigen vorhandene Initiativen. Sie beleben den politischen Diskurs.

In diesem Bereich ist zweifelloso die Steiermark ein Vorreiter. Es ist darauf hinzuweisen, daß in der Steiermark das Recht auf Einsetzung eines

Untersuchungsausschusses ein Minderheitenrecht ist. Ein Drittel der Abgeordneten kann dies beantragen. Der Gegenstand des Untersuchungsausschusses wird aber – wenig folgerichtig – mit Mehrheitsbeschluß bestimmt. Das Recht einer Gebarungsprüfung durch den Landesrechnungshof zu verlangen, ist ebenfalls ein Minderheitenrecht.

Durch die neue Geschäftsordnung des Steiermärkischen Landtages vom 1. Juli 1997 wurden die Kontrollrechte und Minderheitenrechte ausgeweitet:

1. Selbständige Anträge von Abgeordneten können bereits von zwei – bisher vier – Mitgliedern des Landtages gestellt werden.
2. Schriftliche Anfragen sind innerhalb von zwei Monaten zu beantworten. Bislang gab es keine Frist.
3. Schriftliche Anfragen an Mitglieder der Landesregierung können ebenfalls von bloß zwei – bisher vier – Abgeordneten gestellt werden. Neu ist, daß die Besprechung einer Anfragebeantwortung auf Antrag von zehn Abgeordneten eine Debatte im Landtag erzwingt.
4. Das Verlangen auf Abhaltung einer Aktuellen Stunde steht auch den kleinen Landtagsklubs zu. Eine Aktuelle Stunde dient der Aussprache von Themen, die von allgemeinem, aktuellem Landesinteresse sind. Das Rechtsinstitut der Aktuellen Stunde wurde erst durch die neue Geschäftsordnung geschaffen.

Damit sind jedoch nicht alle Möglichkeiten des Ausbaues von Minderheiten- und Kontrollrechten ausgeschöpft. In der politischen Realität erfolgt die Kontrolle durch die Medien und erst in der Folge durch den Landtag. Den Medien gehen in der Regel die Informationen um vieles rascher zu. Es könnte daher ein Recht auf Akteneinsicht in der Landesverfassung verankert werden.

Die Landesparlamente verfügen in Fachbereichen über keinen eigenen Apparat. Umso bemerkenswerter ist,

daß die neue Geschäftsordnung des Steiermärkischen Landtages die Einrichtung eines legistischen Beratungsdienstes vorsieht, der die rechtliche Beratung des Landtages und die Erstellung von Gutachten zur Aufgabe hat.

Zum Wesen einer politischen Kontrolle gehört auch die Information. Eine politische Kontrolle durch das Parlament ist ohne Information nicht vorstellbar. Der Informationsvorsprung der Landesregierung gegenüber dem Landtag sowie die Informationsabhängigkeit des Parlamentes von der Regierung müssen verringert werden. Eine Informationsverpflichtung der Landesregierung gegenüber dem Landtag könnte als Bringschuld in der Landesverfassung verankert werden. Eine derartige Normierung gibt es bereits in einer Reihe von Landesverfassungen in der Bundesrepublik Deutschland. Eine spezielle derartige Verpflichtung gibt es in der steirischen Landesverfassung, wonach die Landesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Integration zu einer Information über alle Vorhaben, die Angelegenheiten betreffen, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, oder den selbständigen Wirkungsbereich oder sonstige wichtige Interessen des Landes berühren, verpflichtet ist. Im besonderen sollte die Landesregierung verpflichtet werden, Erfahrungsberichte über die Vollziehung von Gesetzen vorzulegen. Dadurch könnte der Gesetzgebungsprozeß im Parlament zu einem Kontrollvorgang im nachhinein gegenüber der Regierung werden.

Durch eine Verstärkung der Kontrollrechte kann es zu einer Intensivierung des politischen Wettbewerbes kommen. Auch sollte überlegt werden, Kontrollinstitutionen mit anwaltlicher Funktion oder Ombudsmannfunktion wie Umwelthanwalt, Jugendanwalt, Patientenanwalt etc. als parlamentarisches Hilfsorgan einzurichten. Kontrollorgane einzurichten soll in erster Linie ein Vorrecht eines Parlamentes und nicht der Regierung sein. Dadurch würde auch eine Zuständigkeit hinsichtlich der Kreation dieser Organe für die Landtage geschaffen werden.

Das Landesparlament als Forum für öffentliche Meinungsbildung

Wesentlich ist die Beziehung eines Parlamentes zur Öffentlichkeit. Demokratie erschöpft sich nicht im Wahlakt allein, sondern verwirklicht sich durch laufende Kommunikation. Ein Parlament ist der Ort, an dem in legitimer Weise zum Fenster hinausgesprochen werden muß. Das Plenum ist der Schauplatz der politischen Auseinandersetzungen. Der Adressat des Plenums ist die Öffentlichkeit. Zweifellos ist politischer Streit erforderlich und fruchtbar. Die öffentliche Erörterung der Pro- und Contra-Argumente ist notwendig, soll die Politik nicht bloß zu einem „Entertainment“ verkommen. Die Politik muß in der Lage sein, auch Überzeugungsarbeit zu leisten. Dies steht allerdings im Widerspruch zum Harmoniebedürfnis der Öffentlichkeit. Vielfach nimmt auch durch eine dem Publikums geschmack abträgliche politische Auseinandersetzung die Politik selbst Schaden. Dennoch ist diese Auseinandersetzung unabdingbar, um für die Medien ein interessanter Partner zu sein. Auffallend ist in diesem Zusammenhang, daß den elektronischen Medien zunehmend mehr Bedeutung zukommt als den Printmedien. 1959 bezogen noch 51 Prozent der Amerikaner ihre Information aus dem Fernsehen, 1994 bereits 71 Prozent.

In diesem Zusammenhang ist zu betonen, daß in einem Landtag, auch über den eigenen Zuständigkeitsbereich hinaus, Meinungen und die Artikulierung von Anliegen Gegenstand von Beschlußfassungen sein können. Durch die Landesverfassungsgesetz-Novelle 1997 wurde diesem Anliegen explizit für den Steiermärkischen Landtag Rechnung getragen. Der Steiermärkische Landtag ist befugt, zur Wahrung des allgemeinen Landesinteresses Beratungen durchzuführen und Entschlüsse zu fassen.

Im Hinblick auf die geringe Kompetenzausstattung eines Landesparla-

menten erfüllt die Aufgabe des Landtages als Forum für öffentliche Meinungsbildung eine Ventilfunktion. Im Bereich der öffentlichen Meinungsbildung haben die durch Verfassungen gezogenen Grenzen der Zuständigkeit zur Gesetzgebung keine Bedeutung. Gemeindefragen, Landesthemen, nationale Fragen, Fragen der Europäischen Union und Weltfragen können Gegenstand parlamentarischer Beratungen und Beschlüßfassungen werden. In diesem Funktionsbereich wird das Landesparlament durch den Trend

zur Globalisierung aller Lebensbereiche herausgefordert, zumal die Politik in einer pluralistischen Demokratie als das „kommunikative Geschäft“ schlechthin angesehen werden muß.

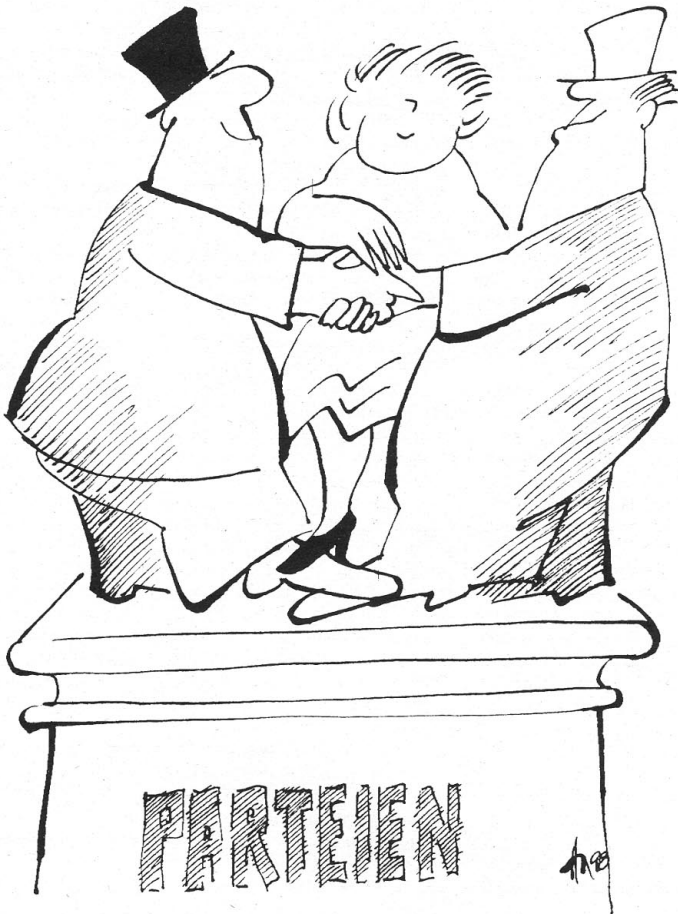
Schlußbemerkung

Der Landtag hat zweifellos eine Zukunft, wenn es gelingt, wichtige Reformschritte zu setzen. Der Landtag ist unentbehrlich als Legitimationsorgan für die demokratische Politik im Lande. Durch die Abschaffung des

Proporzsystems, die Ausgestaltung der Kontrollrechte und die Erweiterung der dem Landtag zuzuordnenden parlamentarischen Hilfsorgane, insbesondere solcher mit anwaltlicher Funktion kann ein „neuer“ Landtag geschaffen werden, der durch aktives und zeitnahes Behandeln von Problemen ein kompetenter Partner im gesamtpolitischen Dialog für die Medien und die Bürger sein kann.

Dieser Artikel gibt die private Meinung des Autors wieder.

DIE ROLLE DER PARTEIEN ...



„DISKURS IN DER DEMOKRATIE“

POLITBULIMIE

Einleitung

Bulimie, genauer die Bulimia nervosa, wird laut „Brockhaus“ als „Form eines bewußten gestörten Eßverhaltens“ folgendermaßen definiert: „Symptome sind Heißhungerattacken, wobei große Mengen hochkalorischer Nahrungsmittel gegessen werden, und das anschließende selbstinduzierte Erbrechen, da eine hochgradige Angst vor einer Gewichtszunahme besteht.“

Populär geworden ist dieses Krankheitsbild durch die Royals, vor allem durch die unglückliche Di, bevor sie mit ihrem Dodi ihr tragisches Ende fand. Jetzt ist die Seitenblicke-Gesellschaft ganz gierig nach News der Regenbogenpresse über die Bulimie der schwedischen Prinzession Victoria.

Kann mit Bulimie vielleicht auch ein generelles Krankheitsbild der Gesellschaft beschrieben werden, der Genuß, die Produktion, die Gier von bzw. nach gewissen Dingen bis zum Überdruß, bis man es angewidert zum Kotzen findet? Politbulimie ließe sich jedenfalls leicht diagnostizieren: sowohl bei den Politikern als auch bei den Vermittlern der Politik in den Medien und der Verwaltung und vor allem beim Publikum, den Wählern: die fast schon krankhafte Überproduktion von Normen und Regeln und die anschließende Kritik, sodaß man angewidert von gewissen Formen der Politik ist und diese „zum Kotzen“ findet. Dies tun nicht nur Kommentatoren und Wähler, dies haben wortwörtlich mir Erinnerung zumindest zwei österreichische Spitzenpolitiker – ein Wiener Bürgermeister und ein Parlamentsklubobmann – so gesagt. Und niemand kann es Wählern und Journalisten verdenken, daß sie ähnlich empfinden.

Diagnose

Vielfach geortete Politikverdrossenheit beruht primär auf zwei wesentlichen Phänomenen: Zum einen ist die Ursache in den politischen Funktionen zu suchen und zum anderen in der

Art, wie Politiker ihre Aufgaben – vorzüglich die Gesetzgebung – erfüllen.

Im Zuge der Debatte über die Politikerbezüge (Stichwort: Pyramide) wurden die Politiker in den Medien als geldgierig dargestellt, ohne dabei jemals über ein Leistungsprofil zu diskutieren.

Das, was Herr und Frau Österreicher in erster Linie als Aufgabe der Politiker sehen – nämlich die Gesetzgebung –, ist unter jeder Kritik.

Besonders unintelligent war in den letzten Jahren vor allem auch die Diskussion über die Politikerbezüge. Solange die Bevölkerung die Politik insgesamt als mies empfindet, solange werden Politikerbezüge immer als zu hoch angesehen werden. Geschulderte Gesetze, fehlendes Qualitätsbewußtsein, bestenfalls pubertäres parlamentarisches Verhalten („Stinkefinger“; Verbalinjurien) und das ständige Hinauf- und Hinunterlizitieren lassen auf einen austromasochistischen Politodestrieb schließen – eine Art Politbulimie im finalen Stadium.

Das führt dazu, daß nicht einmal die wirklich gründlich ausgetüftelte Gehaltspyramide öffentlich vermitteltbar ist. *

Ein ganz wichtiger Punkt ist das Selbstverständnis eines Politikers: Je mehr Reden er hält, je mehr Gesetze er initiiert und produziert, je mehr Kirtage er besucht und je mehr Pokale er spendet und Biertischrunden er zahlt, umso besser ist vermeintlich der Politiker. Ist das nicht ein äußerst seltsames und fragwürdiges Leistungsprofil?

Muß nicht unbedingt statt der Quantität die Qualität der Gesetze, der Kontrolle und des politischen Konzeptes im Vordergrund stehen?

Wenn wir so weitermachen wie bisher, werden wir nur eine Negativauslese als Politiker bekommen – bestenfalls aus dem geschützten Bereich; Geltungssüchtige, aber keinen repräsentativen Querschnitt. Denn enga-

gierte, idealistische, qualifizierte und leistungsorientierte Menschen, die es in ihrem Beruf zu etwas gebracht haben, werden zunehmend meinen, daß ihre Berufslaufbahn und Lebensplanung durch ein politisches Mandat nachhaltig beschädigt wird. Und die Wählerschaft wird sich mit noch mehr Grauen von dieser Art von Politik abwenden – ebenfalls mit allen Symptomen der Politbulimie.

Therapie

Daher brauchen wir ein Leistungs- und Anforderungsprofil für die Politiker im umfassenden Sinne. Sachkompetenz, politisch-moralische Integrität, Führungseigenschaften, Leistungsbereitschaft, emotionale Intelligenz, Kommunikationsfähigkeit, taktisch-strategisches Denkfähmögen, das alles wäre unter der Chiffre Intelligenztest zu subsumieren.

Nicht mit unangemessenem Bierernst und Leichenbittermien, die die vorgetauschte Unentbehrlichkeit und das Tragen der Last der Welt und immenser Verantwortung vermitteln sollen, sondern mit Selbstreflexion und der Fähigkeit zur Selbstkritik mit einem Schuß von Selbstironie und gesundem Humor werden Sympathien gewonnen.

Es geht auch um eine neue Kultur der Politik – einerseits im Umgang der Politiker miteinander, andererseits in der Kommunikation mit den Wählern und Medien. Es geht, so altmodisch und wenig zeitgeistig es klingen mag, auch um Stil und Formen, um Haltung und Anstand, Seriosität und Solidität. Nur so kann das Ansehen der Politik wiedergewonnen werden, um als Katalysator, Initiator, Gestalter, Begleiter und Motor des notwendigen Aufbruchs zu wirken.

Es kommt nicht auf die Quantität, sondern auf die Qualität der Mandatare an. Österreich hat in der Relation zu seiner Größe und im Vergleich zu Deutschland und Großbritannien mit 183 im Nationalrat zu viele, aber zu wenig gute Abgeordnete. Es reichen 100 gutbezahlte Gute, ermittelt

durch ein neues Wahlrecht, das eine echte Trennung von Regionalabgeordneten und Landeslisten bringt, als Persönlichkeiten, die die Anforderungsprofile für die jeweiligen Politikbereiche erfüllen. Auch bei der Zahl der Mandatare gilt: Oft ist weniger mehr und besser. Diese Feststellung gilt aber nicht nur für das nationale Parlament. Zurecht ist im Rahmen des Modell Steiermark, mutig und notwendig zugespitzt durch Vordenker Gerhard Hirschmann – denn nur dadurch kann unter den Bedingungen der hiesigen Mediengesellschaft eine fruchtbare Diskussion mit Resonanz erzeugt werden –, auch die Frage nach den Aufgaben und Größen der Landesparlamente gestellt worden. Manche haben ihn bewußt gerne mißverstanden, aber gerade seit dem Beitritt Österreichs zur EU und den damit gewanderten Kompetenzen muß das Selbstverständnis der Landtage sich wandeln. Und es gibt aus meiner Sicht genug neue und alte Aufgaben, die wahrzunehmen sind – aber andere und in anderer Form als bisher.

Ganz generell sind die strukturellen Voraussetzungen zu schaffen, damit die Qualität der gesetzgeberischen Arbeit verbessert wird:

1. Begrenzung der staatlichen Aufgaben

Welche Aufgaben können ebensogut (wenn nicht besser und billiger) vom privaten Markt erledigt werden, und welche sind nichtdelegierbare „hoheitliche Aufgaben“? Beispielsweise bedarf es zu einer erfolgreichen Schneeräumung nicht zwingend der Mithilfe von Beamten, wohingegen die Gerichtsbarkeit marktmäßig nicht abdeckbar ist.

2. Kostenmanagement

Unter Kostenoptimierung sind weder lineare Kostenreduktionen (= Sparen) noch bloßes Privatisieren zu verste-

hen. Vielmehr gilt es, Kapital zielgerichtet bestmöglich einzusetzen. Dazu ist es in einem ersten Schritt erforderlich, Kostentransparenz zu bewerkstelligen, um sich bei Aufgabenkalkulationen der Kostenwahrheit nähern zu können. Benchmarking als Mittel ökonomischer Optimierung wird bereits in einigen Staaten erfolgreich – wenn auch nicht ohne Schwierigkeiten – angewendet. Weiters sind die Instrumentarien Budgetierung, Controlling und Berichtswesen konsequent einzuplanen.

3. Qualitätssteigerungen

Qualitätsmanagement mit einer ständigen Prüfinstanz ist mittlerweile in Qualitätsbetrieben unumstrittener Standard. Meine Forderung nach einem „gesetzlichen Qualitätsmanagement“ schlägt in dieselbe Kerbe. Gesetze und Verordnungen sind in einem beratenden parlamentarischen Organ (Juristen bzw. Volksanwaltschaft, Lektoren, Wirtschaftsprüfer ...) entsprechend einem – bereits entwickelten – Prüffragenkodex zu testen, respektive qualitativ zu verbessern: Ist überhaupt die Notwendigkeit des Regelungsbereiches gegeben? Existieren andere Steuerungsmöglichkeiten? So kann häufige Anlaßgesetzgebung vermieden werden. Finanzielle Auswirkungen auf Wirtschaft und Gemeinwesen sind anhand von Kosten-Nutzen-Rechnungen (Folgekosten) zu überprüfen. Hinsichtlich der Lesbarkeit gilt es, bürgernahe und allgemeinverständliche Textformulierungen zu finden, um größtmögliche Transparenz zu erreichen. Neben einer Befristung für neue Gesetze, die einem künftigen gesetzlichen Wildwuchs natürliche Grenzen setzen, ist der Altbestand an Gesetzen genauestens zu durchforsten. Letztendlich ist das zu beschließende Gesetz – nachdem es alle Prüfstationen bestanden hat – verfassungskonform in das bestehende Rechtssystem einzubetten.

4. Kundenorientierung

Den Bürger nicht mehr als Bittsteller zu betrachten, sondern als Kunden muß eines der Metaziele der Entbürokratisierung und der Chance einer Neugestaltung sein. Es gilt hierbei, weniger Zeit mit „verwalten“ aufzuwenden als vermehrt Dienstleistungen anzubieten: Verfahrensmanagement, Bürger- und Projektsprechtag, Projektantenberatung, Einrichtung von Bürgerämtern, Auskunftsstellen in jedem Amt, bürgerfreundliche Zeiten des Parteienverkehrs bzw. die Ermittlung der Kundenzufriedenheit (beispielsweise durch Kundenbefragungen, Beschwerdebriefkasten, Rückmeldungen bei Bescheiden).

5. Mitarbeiterorientierung

Der Erfolg einer Reform wächst mit dem Engagement der Mitarbeiter. Fast jedes erfolgreiche Unternehmen betrachtet seine Mitarbeiter als eines seiner wertvollsten „Kapitalien“. Viele Reformansätze mußten meines Erachtens schon daran scheitern, daß die Hauptbetroffenen – die öffentlich Bediensteten – nicht eingebunden waren. Veränderungswille kann nun einmal nicht „verordnet“ werden.

Die seit Jahrzehnten geforderte Verwaltungsreform kann überhaupt nur dann wirksam werden, wenn die strukturellen Rahmenbedingungen der Politik in die vorhin skizzierte Richtung und vor allem auch die Mentalität der „politischen Klasse“ sich ändern. Ohne diese Voraussetzungen hat die ständige Forderung nach einer Entbürokratisierung zynischen Alibicharakter. Eine bessere Politik und bessere Normen sind unabdingbar für eine bessere Verwaltung.

Es gibt meistens mehrere Therapiewege, die zum Erfolg führen können. Eines haben sie alle gemeinsam: den ernsthaften Willen zu einer Veränderung des Status quo.

ENTWICKLUNG DES PARLAMENTARISMUS IN ÖSTERREICH

Betrachtet man die Entwicklung des Parlamentarismus auf Bundes- und auf Länderebene in den letzten 10 bis 15 Jahren, so ist diese von zwei Faktoren geprägt:

1. dem Übergang von drei Parteien-Parlamenten mit zwei Großparteien und einer Kleinpartei hin zu fünf Parteien-Parlamenten mit zwei größeren Parteien, einer immer größer werdenden Mittelpartei und zwei kleinen Parteien.
2. der Fortentwicklung der Medien- und Informationsgesellschaft, die die Schnelligkeit der Politik und damit der Parlamente forciert.

Formalrechtlich haben Parlamente Gesetzgebungs-, Kontroll- und Kreationfunktion. Letzteres in bezug auf die Wahl von obersten Organen bzw. Mitgliedern von Höchstgerichten. Diese Funktionen müssen durch parlamentarische Spielregeln, nach denen sich der Prozeß der staatlichen Willensbildung richtet, gewährleistet sein. Dabei spielen die Gesichtspunkte der Arbeitsfähigkeit und der Verhandlungsökonomie unter besonderer Beachtung der Minderheitenrechte eine wichtige Rolle.

Parlamente sind aber auch Tribüne: Konkurrierende politische Positionen werden präsentiert und öffentlich dargelegt. Dieser Aspekt der politischen Bühne hat zu einer Verlebendigung des lange Zeit verkrusteten Parlamentarismus geführt und immer mehr zur Einsicht beigetragen, daß einhergehend mit der Bildung von Fünf-Parteien-Parlamenten parlamentarische Minderheitenrechte aus demokratiepolitischer Notwendigkeit schrittweise auszubauen sind.

In diesem Zusammenhang soll nicht unerwähnt bleiben, daß im Steiermärkischen Landtag das Recht auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses einer Minderheit von einem

Drittel zukommt, was im österreichischen Vergleich ein Unikum ist. Ebenso wurden durch das neue Geschäftsordnungsgesetz des Steiermärkischen Landtages die Rechte der Minderheiten, insbesondere der Klubs von nur zwei Abgeordneten, wesentlich gestärkt.

Parlamentarismus auf Bundesebene

Auf Bundesebene hat sich der Nationalrat ohne Zweifel von der Regierung emanzipiert. Die Parlamentsarbeit ist sowohl quantitativ als auch qualitativ gestiegen. 1980 fanden 40 Sitzungen des Nationalrates statt, im Jahr 1996 bereits 54 Sitzungen. Die gesamte Sitzungsdauer betrug im Jahr 1980 373 Stunden 27 Minuten und im Jahr 1996 494 Stunden. Das Stenographische Protokoll einer Sitzung umfaßte im Jahr 1980 100 Seiten, im Jahr 1996 131 Seiten. Im Wahljahr 1995 erreichte das Stenographische Protokoll einer Sitzung sogar 159 Seiten.

Die Zahl der schriftlichen Anfragen hat im Vergleichszeitraum 1980 bis 1996 von 630 auf 1.927 zugenommen und sich somit mehr als verdreifacht. Im Jahr 1980 wurden elf Dringliche Anfragen im Nationalrat eingebracht, im Jahr 1996 bereits 25. Die Ansprüche an den Parlamentarismus sind durch Geschäftsordnungsdebatten, schwierige Abstimmungsverfahren und durch zusätzliche Aufgaben in EU-Angelegenheiten auch qualitativ gestiegen.

Mit dem Geschäftsordnungsgesetz 1975 wurde die Grundlage für ein modernes Arbeitsparlament im heutigen Parteienstaat geschaffen. In der Novelle 1988 wurde auf die Tatsache eingegangen, daß eine Fraktion im Nationalrat, die Klubstärke aufweist, auch die Möglichkeit haben sollte, Anträge zu stellen und Dringliche

Anfragen einzubringen. In der Folge, im besonderen wegen des Zunehmens der Zahl der Dringlichen Anfragen, wegen der starken Inanspruchnahme der schriftlichen Anfragen und wegen Erfahrungen mit Obstruktionsversuchen durch Dauerreden, wurde wieder stärker das Ziel einer Straffung der Verfahrensabläufe im Nationalrat verfolgt. Dies vor allem deshalb, um die legislative Funktion des Parlaments nicht noch mehr in den Hintergrund zu drängen. Die Arbeits- und Beschlußfähigkeit des Nationalrates als Rechtsetzungsorgan stand ab diesem Zeitpunkt wieder im Vordergrund. Nicht zuletzt auch wegen der verfassungsrechtlich geänderten Rahmenbedingungen durch den EU-Beitritt Österreichs war es notwendig, im Jahr 1996 eine größere Geschäftsordnungs-novelle zu beschließen. Neben der Verankerung des EU-Hauptausschusses sollte das parlamentarische Verfahren planbarer werden. Kontrollrechte werden gesockelt und zwischen den Oppositionsparteien neu verteilt.

Veränderte politische Rahmenbedingungen

Zugleich zeigt sich, wie sehr das Parlamentsrecht einem zunehmenden Verrechtlichungsprozeß unterworfen ist und immer wieder auf die veränderten politischen Rahmenbedingungen reagiert. Diese stellen sich folgendermaßen dar:

Seit 1986 sind vier Parteien im Nationalrat vertreten, mit der Bildung des Liberalen Klubs und der Abspaltung von der FPÖ im Februar 1993 fünf Parteien. Diese Parteien beanspruchten ab sofort das Recht, ihre politische Position im Parlament darzustellen. Die Freiheitliche Partei hat seit 1986 von 18 auf 42 Mandate zugelegt und damit den Status einer großen Oppositionspartei erreicht, die mit mehr als einem Fünftel der

Mitglieder des Nationalrates vor allem auch das Recht erlangt hat, jederzeit Sondersitzungen des Nationalrates zu erzwingen. Durch die Kontingentierung und Sockelung dieses Instruments auf alle Klubs wurde mit der GOG-Novelle 1996 die „unkontrollierte“ zahlenmäßige Inanspruchnahme dieses Rechts ausgeschlossen.

Mit der Entwicklung zum Fünf-Parteien-Parlament geht auch die Tendenz einher, vermehrt TV-Direktübertragungen von wichtigen Plenarsitzungen des Nationalrates zu senden. Nationalratsdebatten müssen daher medien- und TV-gerecht gestaltet werden – ein zusätzliches Argument, Redezeitverkürzungen im Nationalrat vorzunehmen.

Bereits mit der Geschäftsordnungsnovelle 1988 wurde das Beweisverfahren in Untersuchungsausschüssen medienöffentlich gemacht. Seit der Geschäftsordnungsnovelle 1996 ist diese Möglichkeit auch für Anhörungen von Auskunftspersonen im Rechnungshofausschuß gegeben, ferner bei Teilen von Enquetekommissionen sowie im Falle der Enderledigung von Regierungsberichten in Ausschüssen und prinzipiell bei der Behandlung von Vorhaben der Europäischen Union im EU-Hauptausschuß.

Parlamentarismus auf Landesebene

Die politische Emanzipation der Landtage von den Landesregierungen ist gegenwärtig noch rudimentär, aber auch hier bereits voll im Gange. Immer wieder stößt sich das parlamentarische System in den Ländern an der Regierungsübermacht und am Unverständnis des Regierungsapparates gegenüber den Landesparlamenten. Landtagsgeschäftsordnungen, die auf Gesetzesstufe gehoben werden, Oppositionsparteien in den Landtagen, die nicht in der Regierung vertreten sind, und der Versuch von einzelnen Regierungsparteien, im Proporzsystem den Oppositionsbonus im Landtag auszunützen, führen zu einem neuen Parlamentsverständnis. Weil auch in den Ländern die Zeit der absoluten Mehrheiten vorbei ist,

müssen im Verhandlungswege parlamentarische Mehrheiten gesucht werden, die Kompromisse bedingen.

Weil die Landtagskompetenzen bescheiden sind, nehmen die Landtage zu einem großen Teil Tribünen- und Öffentlichkeitsfunktion ein. Diese Funktionen erhalten durch neue Instrumente in den Landtagsgeschäftsordnungen, wie etwa die Aktuelle Stunde, eine zusätzliche Stärkung. Auch die Zunahme der Anzahl der Landtagssitzungen und die Verlängerung der einzelnen Landtagssitzungszeiten sind ein Zeichen für die steigende politische Konkurrenz und Präsentation in den Ländern. Im Steiermärkischen Landtag gab es 1980 elf Landtagssitzungen, im Jahr 1996 waren es 14. Die durchschnittliche Sitzungszeit betrug im Jahr 1980 sechs Stunden, im Jahr 1996 neun Stunden 30 Minuten. In personeller Hinsicht ist die Landtagsdirektion der Steiermark mit zwölf Dienstposten sehr schwach ausgestattet. Ein einziger zusätzlicher Dienstposten, der für die legislative Beratung des Landtages im neuen Geschäftsordnungsgesetz geschaffen wurde, wurde als Affront gegenüber einzelnen Abteilungen in der Landesregierung gesehen.

Auch das Instrument der schriftlichen Anfrage wird in der laufenden XIII. Gesetzgebungsperiode verstärkt von Mitgliedern des Landtages in Anspruch genommen, was auf ein steigendes Informations- und Kontrollbedürfnis schließen läßt. Daß Dringliche Anfragen in Landtagssitzungen ebenso zum Normalfall werden, beweist auch den zunehmenden Grad der politischen Verschärfung in den Ländern. Es bleibt dahingestellt, ob eines der stärksten Oppositionsinstrumente, wie es die Dringliche Anfrage ist, nicht auf diese Weise überstrapaziert wird. Die Loslösung des Landtages aus den Fängen der Landesregierung wird naturgemäß eine Stärkung der Landtagsorgane, insbesondere des Landtagspräsidenten, mit sich bringen, was mittel- und langfristig nicht aufzuhalten sein wird.

Parlamentarismus und Medien

In der Zeit der Mediengesellschaft sind die öffentlichen Plenarsitzungen oder zumindest Teile davon zum zentralen Ort des politischen Diskurses geworden. Neben den wöchentlichen Pressefeyers nach dem Ministerrat hat die politische Argumentation im Nationalrat den höchsten innenpolitischen medialen Stellenwert. Nach dem Bundeskanzler und dem Vizekanzler sind die Nationalratspräsidenten und die Klubobmänner zu den zentralen politischen Handlungsträgern geworden. Bei den Klubobmännern ist diese Entwicklung sicherlich auch darauf zurückzuführen, daß die parlamentarischen Klubs zunehmend die Aufgaben der General- bzw. Zentralsekretariate der politischen Parteien übernehmen. Während die Funktion des Nationalratspräsidenten vor 15 Jahren im wesentlichen auf die Repräsentation des Gesetzgebungsorgans beschränkt war, sind heute die Meinungen und Äußerungen des Nationalratspräsidenten von entscheidender Bedeutung im politischen Machtgefüge. Die Bedenken des Nationalratspräsidenten gegen die Bundesstaatsreform oder gegen den Konsultationsmechanismus konnten diese Vorhaben jahrelang blockieren, obwohl Abmachungen zwischen Bund und Ländern auf Regierungsebene zur Umsetzung dieser Vorhaben vorlagen. Wenngleich diese Entwicklung auch stark mit den handelnden Personen verknüpft ist, so halte ich sie dennoch für prinzipiell irreversibel.

Es geht also primär um die mediale Präsentation, die zugleich zu einem der Hauptprobleme unserer Politik geworden ist. Vizekanzler a. D. Erhard Busek hat einmal das Faktum beklagt, daß man in der Politik die Antwort auf ein Problem früher wissen müsse, als man das Problem überhaupt erkannt habe. Die Schnelligkeit und Kurzlebigkeit unserer Informationsgesellschaft hat auch die Parlamente erfaßt. Unverzüglich sollen Problemlösungen parat stehen, für substantielle Diskussion der Vor- und Nachteile von Regelungen ist zu wenig Zeit. Reflexionsphasen über die Auswirkungen von Gesetzen gibt es nicht. Politiker und Betroffene unterliegen gelegentlich einer Regelungswut, wie dies Nationalratspräsident Heinrich Neisser formuliert.

„DISKURS IN DER DEMOKRATIE“

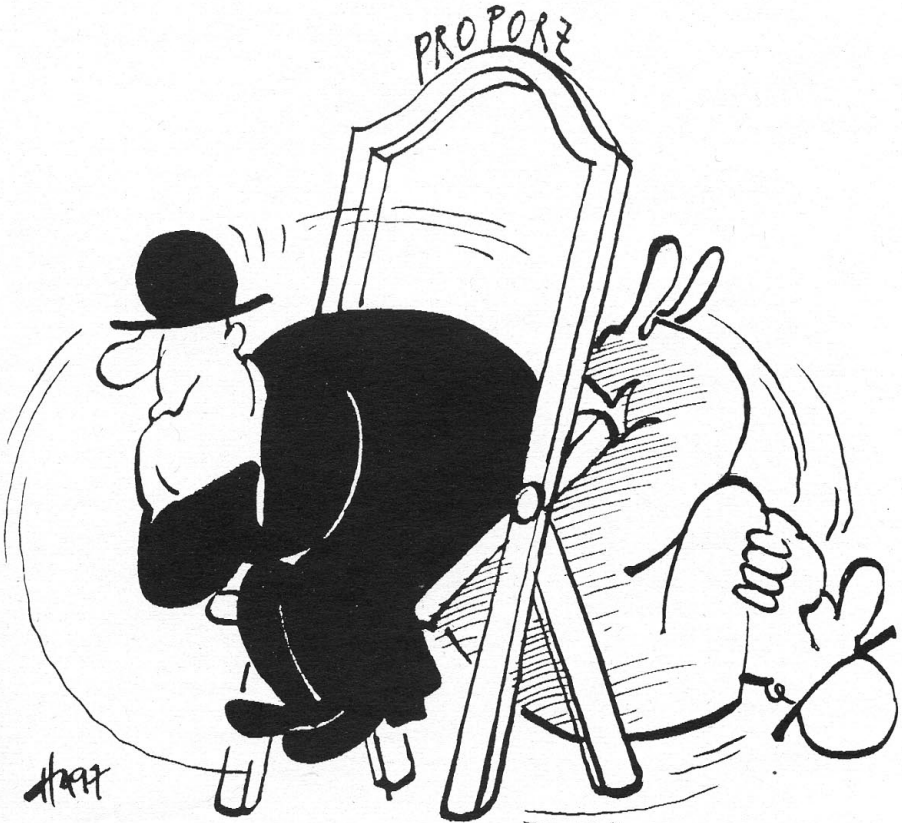
Dabei stehen wir vor strukturellen Problemen, die eine längerfristige Entscheidungsvorbereitung und Strategien bräuchten. Die mediale Situation, der permanente Druck, parlamentarisch initiativ zu werden, und der Wunsch der Bürger nach Lösungskompetenz lassen dies aber nicht zu. Wir sind mit dem Phänomen konfrontiert, daß Bürger und Medien rasche Lösungen von der Politik verlangen und daß die Politik diesen Wunsch vielfach durch einen Resolutions- oder Gesetzgebungsakt nur scheinbar erfüllen kann oder daß sie

danach trachtet, die Forderungen auf die nächsthöhere Ebene (Nationalrat, EU) bzw. auf die Höchstgerichte zu verschieben.

Diese „Politikbeschleunigung“ trägt zur steigenden Politikverdrossenheit bei, die an den Wurzeln zu bekämpfen ist. Dient es den Parlamenten und der Politik im allgemeinen, wenn aus populistischen Gründen immer wieder einfache Lösungen für die komplexesten Probleme angeboten werden? Dient es der Politik im allgemeinen, wenn das Eingeständnis, daß

man die Lösung für ein Problem noch nicht kennt, aber man sich damit ernsthaft auseinandersetzen wird, als Unfähigkeit abgetan wird? Wäre es nicht zielführender, die eigene tatsächliche Gestaltungsmacht auf der jeweiligen politischen Ebene zuzugeben, aber diese dafür umso ernsthafter auszufüllen? Politik und Gesellschaft müssen auch in Zeiten des verstärkten politischen Wettbewerbs zu einem realeren wechselseitigen Verständnis und Bezug finden. Die Medien sind aufgerufen, dabei unterstützend zu wirken.

PROPORZDEMOKRATIE



„DISKURS IN DER DEMOKRATIE“

DEN KINDERN EINE STIMME GEBEN!

ZUR DISKUSSION UM DIE EINFÜHRUNG EINES JUGEND- UND KINDERWAHLRECHTES

In den letzten Jahren wurden immer wieder und immer öfter einerseits die Herabsetzung des Wahlalters für Jugendliche und andererseits die Einführung eines Kinderwahlrechtes durch die Eltern für ihre minderjährigen Kinder gefordert. Die Meinungen dazu gehen weit auseinander und durch alle Bevölkerungsgruppen.

Unbestritten ist, daß viele politische Entscheidungen von heute weit in die Zukunft reichen und sich stark auf die Lebensbedingungen der nachfolgenden Generationen auswirken werden. Überschuldung oder Ausgeglichenheit von Budgets, Fragen der Umwelt, Bildungs- und Forschungsförderung, die Gestaltung des Pensionsrechtes sind nur einige Beispiele für solche langfristig wirksamen Entscheidungen. Unbestritten ist auch, daß es durch die demographische Entwicklung zu einer starken Verschiebung des Wählerpotentials zugunsten der älteren Generation kommt. Dadurch verlagert sich das politische Gewicht stark in Richtung ältere Generation, und die Interessen der Jungen finden weniger Gehör. Eine Erweiterung des Wahlrechtes auf Kinder und Jugendliche könnte hier ein neues Gleichgewicht schaffen.

Das „allgemeine Wahlrecht“ ist heute ein Erwachsenen- wahlrecht

Nach der Einführung des Frauenwahlrechts sind Kinder und Jugendliche heute die einzige Bevölkerungsgruppe, die vom Wahlrecht ausgeschlossen ist. Damit finden die Wünsche und Interessen eines Fünftels der österreichischen Bevölkerung im Wahlrecht keinen Niederschlag. Das in der Verfassung vorgesehene „all-

gemeine Wahlrecht“ ist in Wirklichkeit ein Erwachsenenwahlrecht und gilt derzeit nur für 80 Prozent der Allgemeinheit. Eigentlich sollte aber laut Verfassung die Macht vom „ganzen Volk“ ausgehen.

Wer ist das Volk? Gehören auch Kinder zum Volk?

Selbstverständlich, erwerben sie doch schon mit ihrer Geburt die Staatsbürgerschaft. Auch an ihrer Rechtsfähigkeit ist nicht zu zweifeln.

Nach der österreichischen Rechtsordnung ist grundsätzlich jeder Mensch von seiner Geburt an Träger von Rechten und Pflichten, besitzt Grundrechte und kann den Rechtsschutz des Staates beanspruchen. Niemand zweifelt heute daran, daß das Neugeborene Eigentümer, Steuerzahler, Schuldner wie Gläubiger sein kann, daß ihm ein Milliardenvermögen gehören kann, obwohl es in seinem Babybettchen davon noch nichts weiß. Das Wahlrecht ist nach Prof. Hans Hattenhauer von der Universität Kiel Teil der angeborenen Rechtsfähigkeit des Menschen und nicht ein dem Bürger vom Staat nach dessen Belieben verliehenes Privileg. Nach dem Prinzip „ein Mensch - eine Stimme“ müßten auch die Kinder in das Wahlrecht einbezogen werden.

Zweiteilung der Gesellschaft

Es ist paradox, daß diejenigen, die von wesentlichen Entscheidungen am längsten betroffen sein werden, also Kinder und Jugendliche, nach den heute gültigen demokratischen Spielregeln keinen Einfluß auf diese Entscheidungen haben. Durch die starken demographischen Veränderungen zugunsten der älteren Bevölkerung laufen junge Menschen Gefahr, daß ihre Interessen weniger

wahrgenommen werden. Es zeigt sich nämlich immer wieder, daß politische Prioritäten auch auf die Größe von Wählerpotentialen abgestimmt werden. Hinter Kinder- und Jugendthemen und den Anliegen junger Familien stehen nur wenige Wählerstimmen, es könnte daher passieren, daß diese Themen weniger gewichtet werden. Ansätze dazu waren bereits in den jüngsten Diskussionen um die Pensionsreform erkennbar. Viele nachteilige Wirkungen gegenwärtiger Entscheidungen werden heute leichtfertig in die Zukunft verlagert. Die heutige Jugendgeneration könnte so als Erwachsenengeneration vor einem Verteilungsproblem von bisher nicht dagewesener Qualität stehen.

Aufgrund der demographischen Verschiebungen zeichnet sich eine Zerteilung des Volkes in einen wahlberechtigten Teil mit tendenziell kurzfristigen Interessen und einen nicht wahlberechtigten Teil mit tendenziell langfristigen Interessen ab. Das ist ein Defizitbereich in unserer demokratischen Gesellschaft. Dieses Defizit könnte und sollte beseitigt werden, indem den Kindern und Jugendlichen ein Stimmrecht und damit eigenes Gewicht gegeben wird.

Wie könnte ein Jugend- und Kinderstimmrecht aussehen?

- Jugendliche ab 16 Jahren sollten nach meiner Ansicht bereits selbst wählen können. Das bedeutet eine Herabsetzung des Wahlalters.
- Für Kinder unter 16 Jahren sollten die Eltern eine Stimme erhalten. Dieses Stimmrecht könnte

„DISKURS IN DER DEMOKRATIE“

pro Kind je zur Hälfte von Vater und Mutter wahrgenommen werden. Im Fall von Alleinerziehern sollte der/die Alleinerzieher/in eine ganze Stimme erhalten. Technisch ist dieses Problem im Zeitalter des Computers leicht lösbar.

- Um den Interessen der Kinder auf Mitbestimmung stärker entgegenzukommen, sollten Kinder zwischen zehn und 16 Jahren auf ihren Wunsch hin mit den Eltern in die Wahlzelle mitgehen und gemeinsam wählen können. Eine solche Beteiligung des Kindes an der Wahl würde zugleich eine Stärkung der Kinderrechte bedeuten und auch die Forderung der UN-Kinderkonvention, Kinder altersgemäß an der politischen Willensbildung zu beteiligen, erfüllen.

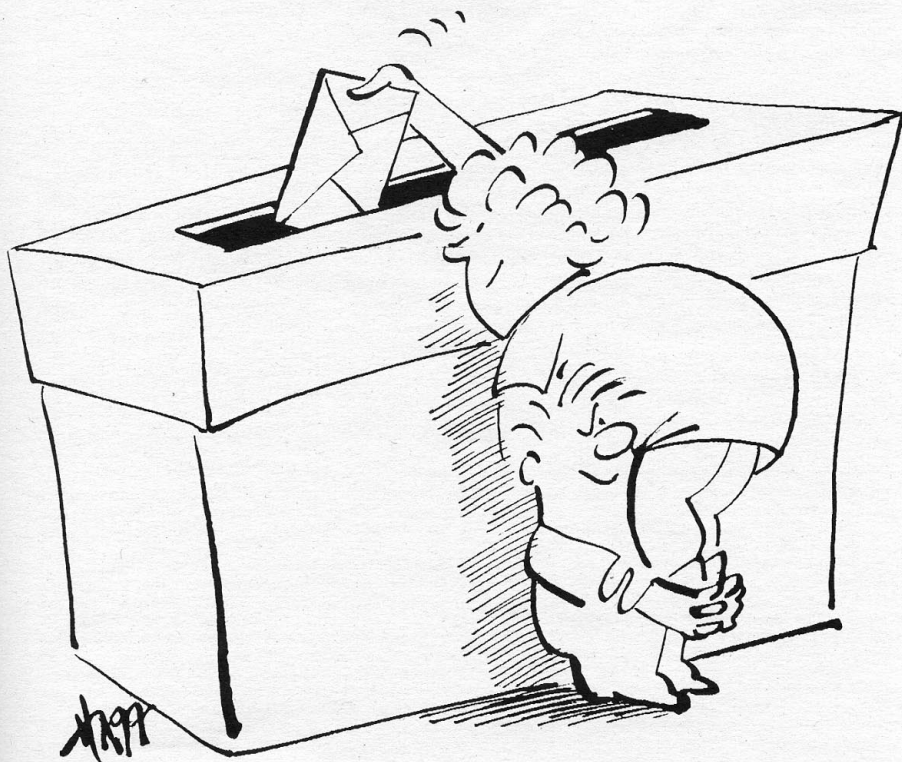
Die Einräumung eines Stimmrechtes der Eltern für ihre Kinder bedarf einer Änderung der österreichischen Bundesverfassung. Dafür ist eine qualifizierte Mehrheit im Parlament nötig. Diese ist heute vermutlich nicht gegeben. Die politischen Widerstände gegen die Einführung eines Stimmrechtes der Eltern für ihre minderjährigen Kinder sind heute noch groß. Während Familienbund und Katholischer Familienverband schon vor längerer Zeit Beschlüsse in Richtung Elternstimmrecht als politische Forderung gefaßt haben, sprechen sich viele Jugendorganisationen gegen ein solches Stimmrecht aus, da sie eine weitere Bevormundung der Kinder durch ihre Eltern befürchten.

Ich bin davon überzeugt, daß ein Kinder- und Jugendwahlrecht nicht un-

bedingt zu einer Bevormundung führen müßte, sondern ganz im Gegenteil auch in vielen Familien die innerfamiliären wie die allgemeinen bürgerlichen Rechte der Kinder stärken könnte. In partnerschaftlichen Familien wird es sicher interessante Diskussionen und erstrebenswerte Formen der Kinderpartizipation geben. In patriarchalischen Familien könnte es zu Gesprächen führen, die in Richtung größere Kinderbeteiligung münden.

Auf der gesellschaftlichen Ebene wäre das Kinderwahlrecht ein wichtiger Schritt, den Interessen der Kinder und Jugendlichen in der Gesellschaft stärkeres Gewicht zu verleihen. Die Diskussion um ein Jugend- und Kinderwahlrecht sollte daher unbedingt weitergeführt werden.

ELTERNSTIMMRECHT



JUGEND UND POLITIK¹

Es geht um die Jugend, es geht um Politik in diesem Jahrzehnt, das im besonderen Maße im Spannungsfeld der „Zeit“ liegt. In ihm bündeln sich die Entwicklungen der letzten zwei bis drei Jahrzehnte, und es ist die Schwelle zum neuen Jahrtausend. Dieses Jahrzehnt bietet einen Moment des Atemholens oder wie der Trendforscher Matthias Horx die „90er“ charakterisiert: Sie sind „zuerst eine Epoche der Revision“, „der zivilisatorischen Bilanz“, „Sie sind das Jahrzehnt, in dem überhaupt nichts Neues mehr stattfinden wird“. Mit dem Nahen der Jahrtausendwende steigt aber das „Bedürfnis nach Pathos“, und die Gefühlslagen schwanken zwischen prophetisch und kulturkritisch, zwischen emphatisch und apokalyptisch.²

Nach ersten Überlegungen zum Begriff „Jugend“ und der Selbstbefindlichkeit der Jugend heute wird ähnliches in einem zweiten Schritt für das Begriffsfeld „Politik“ versucht; die Verknüpfung beider Sektoren zu „Jugend und Politik“ findet dann vor allem unter der Perspektive der Krise von Politik und Staat statt, wie sie sich anhand von Umfrageergebnissen unter den Jugendlichen deutlich abzeichnet. Abschließend wird der Blick auf die „Jugend auf Sinnsuche“ gerichtet und damit auch der Blick auf die Zukunft freigegeben.

I. Der Begriff „Jugend“

1. Die neue Altersunordnung

Der Begriff „Jugend“ selbst hat sich gewandelt, und das in mehreren Hinsichten: Wenn wir von den „Jugendumfragen“ ausgehen, umfaßt „Jugend“ die Alterskategorie von den 15- bis zu den 30jährigen.³ Galt es früher als ein Spezifikum für „Jugend“, kritisch zu sein, rebellisch zu sein, werfen heute viele der Jugend gerade ihr Angepaßtheit vor, ihren Mangel an Utopien und ihren Mangel an Widerstand gegen das Etablierte. Doch selbst dort, wo sie Zeichen der Rebellion setzt, werden diese zumindest in ihrer Äußerlichkeit in den Markt integriert bzw. für den Konsum ausgebeutet.

Zugleich gilt aber: Wogegen sollte eine Jugend in einer Zeit noch rebellieren, in der das gesamte Kultursystem sich auf Jugendlichkeit umgestellt hat? Man spricht von einer neuen Altersunordnung, denn: heute verhalten sich Sechzigjährige wie Zwanzigjährige, mobil, reisefreudig, sportlich, und Zwanzigjährige wirken wie verfrühte Greise. Vierzigjährige Männer tendieren zu ewiger Pubertät, Achtzehnjährige geben sich reif, weise, abgeklärt.⁴ Viel tiefer greift das Problem dort, wo das Alter einen Funktionsverlust erleidet, dort z.B., wo Erfahrung und in langen Lernprozessen erworbenes Berufswissen durch die explosionsartige Entwicklung von Wissen und technischen Umsetzungsmöglichkeiten außer Kraft gesetzt werden.

Eine Übersteigerung dieser Entwicklung sieht jüngst Robert Bly⁵, für den

in der „kindlichen Gesellschaft“ die „Halberwachsenen“ längst die Regenschaft angetreten haben. „Immer mehr Enddreißiger verlängern ihre Adoleszenz bis hart an die Grenze zum Vorruhestand, während Jugendliche erst gar keinen Antrieb verspüren, erwachsen zu werden. Kindheit, Jugend und Erwachsensein gehen nahezu fugenlos ineinander über und vermischen sich.“ Statt Neil Postmans „Verschwinden der Kindheit“ erleben wir – so Bly – das Verschwinden der Erwachsenen.⁶

Mit der Infantilisierung einher geht die „Viktimisierung“: der Hang, sich stets als ohnmächtiges Opfer der Gesellschaft zu inszenieren und damit die eigene Verantwortung zu reduzieren. Die Vermutung liegt nahe, in der Psychologisierung unseres Wirklichkeitsverständnisses zumindest eine der Ursachen dafür zu sehen.

2. Sozialisation ist heute Selbstsozialisation

In einer „Gesellschaft der Individuen“, die im letzten Jahrzehnt durch einen neuerlichen Individualisierungsschub gekennzeichnet ist, wie er sich etwa in einem besonderen Hedonismus der Werte oder in neuen Beziehungsmustern niederschlägt, ist Sozialisation heute Selbstsozialisation.

Herausgelöst aus traditionellen Milieus und institutionellen Bindungen, hat jeder die Chance der Selbsthaltung und autonomen Gestaltung

¹ Eine ausführliche Darstellung findet sich in Fischer, Michael, Kriebbaum, Robert, Strasser, Michaela: Trendlandschaften. Blicke in unsere Gesellschaft. Graz 1997.

² Horx, Matthias: Das Wörterbuch der 90er Jahre. Ein Gesellschaftspanorama. Hamburg 1991, 12; ders., Trendbuch 2. Megatrends für die späten neunziger Jahre. Düsseldorf 1995, 19.

³ Das Belegmaterial ist verschiedenen Studien entnommen – in zeitlicher Reihenfolge:

Spiegel-Umfrage. Jugend '94. Die Deutschen von morgen. Wie sie denken. Was sie wollen. Wen sie wählen. In: Der Spiegel 38/94 bzw. Spiegel special 11/94.

profil-Studie. Die gespaltene Jugend. In: profil 1/95.

Salzburger Trendstudie 1995. Regionale Reaktionsmuster auf Trends. Eine empirische Grundlagenstudie, bestehend aus Pretest und Haupterhebung. Durchgeführt vom Institut Dr. Brunmayr im Auftrag der Salzburger Industriellenvereinigung, der Salzburger Kommission und der Bausparkasse Wüstenrot. Gmunden November 1995 (abgekürzt TS).

Diess, Sigurd, Raos, Josef: Ergebnisse der begleitenden Jugendbefragung zur Novelle des Jugendförderungs- und Jugendschutzgesetzes. Amt der Salzburger Landesregierung. Salzburg 1996 (abgekürzt JS).

Focus-Umfrage. Jugend '96. Das Herz schlägt grün. Der Nachwuchs der Republik unter der Lupe. Warum Jugendliche gar nicht früher wählen wollen und was sie von den Parteien halten. In: Focus 31/96.

⁴ Horx, Matthias, Wippermann, Peter: Markenkult. Wie Waren zu Ikonen werden. Düsseldorf 1995, 59.

⁵ Siehe Bly, Robert: Die kindliche Gesellschaft. Über die Weigerung, erwachsen zu werden. München 1997.

⁶ Siehe Postman, Neil: Das Verschwinden der Kindheit. Frankfurt a.M. 1987.

⁷ Siehe Elias, Norbert: Die Gesellschaft der Individuen. 2. Aufl. Frankfurt a.M. 1994.

der Lebensführung. In der Ästhetisierung seines Alltags, in der Inszenierung seines Selbst nach rasch wechselnden Moden und Lebensstilen ist jeder der „Bastler seiner eigenen Biographie“⁸. Entscheidend für das, was die Jugend dabei an Optionen geboten bekommt, sind die Medien. Sie definieren in hohem Maße das, was die Jugendlichen als Realität begreifen. Sich in der durch die Medien vermittelten virtuellen Realität, sich in der Phantasie wohler zu fühlen als in der Wirklichkeit ist dann vielfach das Ergebnis bei dieser ersten durchgemittelten mediensozialisierten Jugend.⁹

3. Risiko – Individualisierung

Individualisierung ist aber auch Risikoindividualisierung. Die Wirtschaftskrise und die gerade jetzt auch die Jugendlichen bedrohende Arbeitslosigkeit treiben viele Jugendliche in Existenzängste. Armut wird zum alltäglichen Existenzrisiko.¹⁰ In einer Zeit, die vor allem durch Individualisierung gekennzeichnet ist, wird der einzelne eben nicht nur in die Freiheit der Selbstverwirklichung und Selbstinszenierung versetzt. Die Kehrseite ist, daß die Individualisierung auch als solche des Risikos durchschlägt und Mißerfolge – wie zum Beispiel drohende Armut – als persönliches Schicksal dem einzelnen zugemessen werden.

Die Umfragen bergen jedoch auch ein überraschendes Ergebnis in sich, das als das „optimistische Paradox“ bezeichnet werden kann, denn: Nie war eine Jugendgeneration so optimistisch und pessimistisch zugleich. Für ihre eigene Zukunft sagen sie: „Ich werde es schon irgendwie schaffen, ich will an mich selbst glauben“, für die Zukunft der Welt vor allem geht sowieso schon „alles den Bach hinunter!“

4. Wie sieht sich diese Jugend selbst? Wie wird sie von „anderen“ gesehen?

In seinem Kommentar zu den Ergebnissen der 1995 von Spiegel durchgeführten Spezialstudie unter 2.034 repräsentativ ausgewählten Jugendlichen beschreibt Cordt Schnippen die junge Generation so: „Sie durchschauen alles, aber sie tun nichts. Wenn sie etwas verändern, tun sie es für sich“; „sie möchten nicht rebellisch sein, weil sie es rebellischer finden, nicht rebellisch zu sein“. Andere Charakterisierungen lauten: Sie ist eine „gut getarnte Generation“, sie sind „schweigende Individualisten“.¹¹

Diese Jugend traut keinem außer sich selbst.

Der Selbstbeschreibung nach ist diese Generation sehr selbstkritisch, eher nüchtern, sie ist materialistisch, selbstsüchtig; zugleich tolerant, aufgeschlossen, ehrlich und realistisch. Auf die Zukunft hin sucht sie vor allem eine neue Ehrlichkeit und Offenheit. In der Suche nach Echtheit, nach Authentizität, Wärme und Geborgenheit, Freundschaft und Treue biegt sie den hedonistischen Individualismus der 80er Jahre zu einem – wie Matthias Horx dies beschreibt – Softindividualismus ab, einer neuen Konjunktur humaner Werte.¹²

Gerd Gerken¹³, gleichfalls prominenter Trendforscher, beschreibt sie als eine „desillusionierte“ Generation, „also eine weise Generation. Sie fällt auf nichts herein, kennt keinen blinden Enthusiasmus. Sie ist unfestgelegt, sie ist toleranter. Durch den Verzicht auf ideologische Programmatik macht sie die Tore auf“, sie ist der Möglichmacher von Neuem.

II. Die Politik

Wie sieht nun das Gegenüber aus, jener Raum, in dem die Jugend „Neues möglich machen“ sollte?

1. Politisierung der Kultur

Wir leben heute in einer medial total integrierten Kultur. Längst haben die Massenmedien die Relaisfunktion der Politik übernommen. Die politische Macht ist nur noch eine Macht unter anderen. Mit der schwindenden Bedeutung der Politik korrespondiert eine enorme Politisierung der Kultur. Und: Es ist eine mediale Kultur-Hegemonie entstanden, allein schon angesichts der Bedeutung der Massenmedien oder der demoskopischen Neurose der Meinungsführer, vor allem der Politiker, sich permanent nach den Ergebnissen der letzten Umfragen zu richten.

2. Politik als Entertainment-Business

Wer erinnert sich nicht an die Bilder und die Kommentare aus dem Wahlkampf Bill Clintons im Herbst 1996? Der „Präsident als Infomercial“ – so lautete der Titel des profil-Berichts über Clintons Parteitagssinszenierung.¹⁴

Auch Politik konkurriert heute auf dem Unterhaltungs- und Erlebnismarkt als Ware neben anderen Waren. Politiker müssen – wie Norbert Bolz¹⁵ sagt – „Kultfiguren“ sein, müssen, um überhaupt wahrgenommen zu werden, Warencharakter haben. Die unzähligen Politbarometer, die uns fast wöchentlich zugemutet werden, bezeugen das. Damit verlieren die Parteien ihre traditionelle Funktion als Träger des politischen Systems.

⁸ Siehe Beck, Ulrich, Beck-Gernsheim, Elisabeth (Hrsg.): Riskante Freiheiten. Individualisierung in modernen Gesellschaften. Frankfurt a.M. 1994.

⁹ Tatsächlich zeigen die Ergebnisse der Umfrage(n), daß die Phantasiewelt, die in erster Linie von der virtuellen Welt der Medien, der Musikszene, der Computer, der Unterhaltung und der beginnenden Cyber-Welt geprägt ist, vor allem bei den Jugendlichen eine rasant ansteigende Bedeutung erhält. So haben in TS 1995 über ein Drittel der unter 19jährigen angegebenen, die imaginäre, medial vermittelte Welt spannender und faszinierender zu finden als die reale, alltägliche Welt.

¹⁰ 80 Prozent der in Salzburg Befragten erwarten in Zukunft soziale Spannungen (TS, 82).

¹¹ In: Spiegel, 38/1994, 59.

¹² Gleichzeitig gilt es aber, so Norbert Bolz, „die alten Schablonen der humanistischen Werte ... als Fesseln der Welterfahrung“ abzustreifen. Vgl. Die Sinngehalt. Düsseldorf 1997, insbes. Kap. 3, 106.

¹³ Gerken, Gerd, Konitzer, Michael-A.: Trends 2015. Ideen, Fakten und Perspektiven. 2. Aufl. Bern u.a. 1995, 53.

¹⁴ profil 36/96.

¹⁵ Siehe Bolz, Norbert, Bosshart, David: Kult-Marketing. Die neuen Götter des Marktes. 2. Aufl. Düsseldorf 1995, 2.

Statt Parteiprogrammen haben wir heute Werbekampagnen. Wenn Politik noch Programme erstellt, braucht sie zuerst ein gutes Werbekonzept. Politiker werden vermarktet wie Popstars, politische Inhalte wie Levi's-Jeans oder Coca-Cola.

In der Welt der Waren hingegen kommt es zu einer „Markenpolitisierung“. Während nämlich die Distanz der Menschen zur (traditionellen) Politik zunimmt und so die Parteien als Moralträger weitgehend ausfallen, werden Unternehmen und Marken in einen Engagementzwang, einen Bekenntniszwang (im Sinne des Bekenntniskonsums) hineingezogen. Sie müssen Farbe bekennen, das Vakuum füllen, das die Politik hinterläßt.¹⁶

3. Re-Moralisierung von Politik und Gesellschaft

Mit der Politisierung der Gesellschaft einher geht die De-Legitimierung des Staates. Politisierung inkludiert dann aber auch Moralisierung. Im Sinne der Re-Moralisierungsthese (Hermann Lübke) kann man dann doch auch sagen: Über die politisierte, moralisierende Gesellschaft kehrt die Moral auch in die Politik zurück, etwa in Gestalt der „political correctness“. Die „political correctness“ ist eine ureigene Kreation der Generation X. Sie haben live miterlebt, daß ihre Eltern hehre Ideale immer wieder auf der Jagd nach Wohlstand verraten haben. Daher ihr Bedürfnis nach absoluter moralischer Unbedenklichkeit. Etwa die Hälfte der Jugendlichen ist bereit und weitere fast 40 Prozent sind bedingt bereit, eine Marke oder ein Produkt zu boykottieren, das auf menschenverachtende Weise produziert oder vermarktet wird.

Moralisierung trifft auf Betroffenheit – so diagnostiziert etwa Cora Stephan¹⁷ einen wahren Betroffenheitskult unserer Tage – und Bekenntnis-konsum. Einer der Sektoren, in dem diese Re-Moralisierung stattfindet,

sind auch die Medien selber, wie jüngst die Debatte um die Glaubwürdigkeit der Medien zeigt; nicht weniger betroffen ist der Ökologie-Sektor, und oft fragt man sich, wo sind da noch die Grenzen zu ziehen zu katharsis-verschaffendem Ablaufhandel? Nicht minder brisant ist der Bekenntnisfeminismus, der in seiner fundamentalisierenden Einseitigkeit gerade die eigenen Anliegen nicht zur Realisierung zu bringen vermag.

Norbert Bolz sieht eine der wichtigsten Aufgaben der Wissenschaft zur Zeit darin, „Widerstand dagegen“ zu „leisten, daß Theorieprobleme in Moralprobleme verwandelt werden. Moralisierung ist nämlich die große Blockade jedes nüchternen politischen Diskurses. Moralische Sollensforderungen an die Realität bedeuten: Hier bin ich nicht lernbereit. Und dagegen steht der Geist der Wissenschaft. Insofern kann gerade reine Wissenschaft indirekt der Politik dienen: indem sie das Moralin aus der Diskussion absaugt“.¹⁸

Ulrich Beck hat darauf aufmerksam gemacht, daß samt und sonders die Apparate der Wörterbücher zur Politik völlig veraltet sind, aber ihre Begriffe weiter verwendet werden. Wir operieren mit Sprachruinen, die die Wirklichkeit längst nicht mehr zu fassen vermögen. Doch überall täuscht die Gleichheit der Wortfassaden über die völlig veränderten Realitäten hinweg. Wenn eine Schematik heute nicht mehr greift, dann ist es die von „links“ und „rechts“. Gefordert ist somit auch ein neues Wörterbuch der Politik.

Doch nicht nur die vertrauten Begriffe und Ideologien sind ins Abseits geraten. Sämtliche Umfrageergebnisse machen folgendes deutlich: Die Politik hat ihre Attraktivität als gestaltende und visionäre Kraft völlig eingebüßt. Es wird negativ bewertet, daß sie bloß im Alltagsgeschäft agiert. Wo Politik keine Visionen mehr hat, keine Bilder der Zukunft

entwirft, die sie mit ihrem politischen Handeln anstreben und erreichen will, dort signalisiert Politik auch keinerlei Hoffnung mehr. Hoffnung bezieht sich stets auf die Verwirklichung angepeilter Ziele. In diesem Sinn hat Politik aufgehört, Hoffnungsträger zu sein.

III. Jugend und Politik oder: Die Krise von Politik und Staat

1. Die Ideenlosigkeit der Politik¹⁹

Viele Jugendliche sehen in der Ideenlosigkeit der Politik das Charakteristikum unserer Zeit, und mit Blick auf die Zukunft sehen über die Hälfte der Befragten in eben dieser Ideenlosigkeit die Bedrohung der Zukunft. Angesichts von Vereinsamung, von sozialen Spannungen zwischen arm und reich, Arbeitslosigkeit, wachsender Härte und Mitleidlosigkeit – gleichermaßen als Bedrohungen der Zukunft genannt – gewinnt das Bild von unserer Politik und Gesellschaft keineswegs weichere Konturen.

Es wachsen die Unzufriedenheit und die Politikverdrossenheit der Jugend, wie auch jene der Bürger ganz allgemein. Diese Gefühlshaltungen greifen in immer weiteren Bereichen der Gesellschaft um sich und fördern allgemein eine pessimistische Grundeinstellung gegenüber der Leistungsfähigkeit politisch-staatlicher Strukturen.

Das ist allerdings nicht nur ein Ergebnis der jüngsten Entwicklung. Wie sich anhand früherer Untersuchungen nachweisen läßt, glaubte die österreichische Bevölkerung insgesamt ab Beginn der 80er Jahre mit steigender Tendenz an das „Versagen der Politik“, 1989 waren es schließlich über 40 Prozent.²⁰ Mit 1997 haben sich vor allem zwei Trends fort-

¹⁶ Einen Niederschlag findet dieser Trend im „SocialSponsoring“ vieler Unternehmen, die sich für Randgruppen und Gesellschafts-probleme engagieren. Vgl. Horx, Matthias: Trendwörter von Acid bis Zippies. 2. Aufl. Düsseldorf 1995, 198. Benetton war hier – zumindest visuell – führend.

¹⁷ Siehe Stephan, Cora: Der Betroffenheitskult. Eine politische Sit-

tengeschichte. Reinbek b. Hamburg 1994.

¹⁸ Bolz, Norbert, Die Sinn-gesellschaft, aaO. 84.

¹⁹ Die hier angeführten Umfrageergebnisse beziehen sich, wenn nicht anders angegeben, auf die 1995 durchgeführte Salzburger Trendstudie.

²⁰ Das bezieht sich auf eine Ende 1989 von Fritz Plasser und Peter Ullrich durchgeführte Studie.

geschrieben und verstärkt: der Trend zu einem höheren Politisierungsgrad des Österreicher und der Trend zur gefühls geladenen Ablehnung von „Politik“: „Sie ruft überwiegend negative Emotionen hervor. Die Hälfte der Befragten assoziiert mit Politik Gefühle, wie Ärger, Mißtrauen und Widerwillen.“²¹

Was sich durch die verschiedenen Umfragen abzeichnet und bestätigt, ist: Das wachsende Mißtrauen und die sich verschärfende, gegenwärtig schon als vernichtend zu bezeichnende Kritik gelten den traditionellen Institutionen der Politik, vor allem den Parteien und den Politikern, nicht aber dem politischen System selbst.²² Handlungsbedarf ist somit mehr denn je angesagt. Hinter den Zahlen verbirgt sich das positive Faktum, daß der Bürger – und damit auch die Jugend – politisch mündig geworden und bereit ist, sich jenseits der oder quer durch die Parteienlandschaft zu engagieren, an der Politik zu partizipieren.

2. Absage an die traditionellen Institutionen – Parteienverdrossenheit

Vor allem das Vertrauen in die politischen Parteien, die in der öffentlichen Meinung zu amorali schen Machtbeschaffungsapparaten degeneriert sind, nimmt weiter ab. Wenn sich kritische junge Leute im politischen Spektrum links ansiedeln, gehen sie eher zu Amnesty International oder Greenpeace als zu den traditionell linken Parteien. Glaubwürdigkeit wird den politischen Parteien abgesprochen.²³ Dieses Bild wiederholt sich, wenn nach der Parteipräferenz gefragt wird: ein Drittel

der Befragten verweigert jeder der Parteien die Sympathie.²⁴

Das politische Engagement Jugendlicher bezüglich neuer Armut, Rassismus, blankem Kapitalismus und Umwelt ist nahezu ungebrochen, findet aber nicht mehr im traditionellen Rahmen der Parteienpolitik statt, sondern in Aktivitäten jenseits der Parteienlandschaft: in Bürgerinitiativen, losen Projektgemeinschaften und sonstigen engagierten „Szenen“. Die Wählerschaft wird insgesamt mobiler, Sozialstrukturen und Wahlverhalten werden entkoppelt und das Lagerdenken verschwindet. Der ungebundene Wechselwähler mit Distanz zu allen Parteien gewinnt gegenüber dem loyalen Parteianhänger ständig an Gewicht.

3. Die Politik hat keine Zukunftskompetenz

Auf die Frage, wem sie Zukunftskompetenz zutrauen, verwies die Jugend die politischen Parteien auf den letzten Platz; nicht viel besser liegen die Interessensvertretungen, in „guter“ Gesellschaft mit den Medien. An der Spitze der positiven Bewertung stehen die Wirtschaft und vor allem internationale Organisationen wie Amnesty International oder Greenpeace, denen unsere Jugend eine hohe Zukunftskompetenz beimißt.²⁵

Das war nicht immer so, die Wende in der Entwicklung liegt zwischen den 70er und 80er Jahren. Bis weit in die 70er Jahre hinein vertrauten die Österreicher den politischen Instanzen. Noch 1976 gehörten die Politiker zu jener Berufsgruppe, der die Jugendlichen größten Respekt und größte Wertschätzung entgegen-

brachten. Neben Technik, Wirtschaft und Wissenschaft waren sie Symbole des Fortschritts und die erfolgreichen Gestalter der Zukunft. Gerade Kompetenz aber und Vertrauen werden ihnen heute in einem Maße abgesprochen und entzogen, wofür die angeführten Zahlen eine deutliche Sprache sprechen.

Umfragen bestätigen nunmehr der Wirtschaft eindeutig eine höhere Zukunftskompetenz als dem Staat.²⁶ Tendenziell soll nach der Auffassung der Befragten die Wirtschaft den Sozialstaat ersetzen. Auf dem Gebiet der gesellschaftlichen Verantwortung ist die Wirtschaft heute also mehr gefordert als je zuvor. Sie wird einbezogen in soziale, kulturelle und ökologische Fragestellungen, vor denen sie ehemals Berührungängste hatte, und korrespondierend wird sich der Staat wirtschaftlicher Effizienz öffnen müssen.

Mit Blick auf die Krise des Wohlfahrts- und Sozialstaates ist das Sicherheitsdenken von besonderer Relevanz, wobei die Sehnsucht nach emotionaler Geborgenheit einen nicht minder hohen Rang in der Werteskala der Jugendlichen einnimmt wie die existentiell-materielle Absicherung. Der „Safety Net-Ism“ der Generation X (Douglas Coupland)²⁷ bündelt sich im „Glauben daran, daß es irgendwo im Hintergrund immer ein finanzielles und emotionales Absicherungsnetz gibt, eine Pufferzone für die Verletzungen im Leben“. Viele wünschen die Rückkehr ins „Hotel Mama“.

Die traditionelle Parteipolitik verliert auch zunehmend die Fähigkeit, gesellschaftliche Prozesse zu gestalten.

²¹ Wie profil (1/2, 1997) über die Ergebnisse der jüngsten Untersuchung von Fritz Plasser und Peter A. Ulram zum „Politischen Kulturwandel in Österreich – Empirische Trends“ berichtet.

²² 1996 stellen sich neun von zehn Österreichern vor die Demokratie und gegen eine Diktatur. In Deutschland beträgt der Zustimmungswert zur Demokratie als etwas „Wertvolles“ 90 Prozent (Spiegel-Umfrage 1994). Und auch nach der Focus-Umfrage Ende 1996 sind 7/10 der Jugendlichen mit dem politischen System und der Demokratie zufrieden.

²³ Nach der Salzburger Trendstudie sind es überhaupt nur zwei Prozent der Jugendlichen, die den politischen Instanzen Glaubwürdigkeit zusprechen. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt die Profilstudie (1995): Unter den 15- bis 20jährigen schenken nur zwölf Prozent den politischen Parteien „Glaubwürdigkeit“, den Gewerkschaften immerhin 31 Prozent, und auch die Kirche erhält noch 18 Prozent. 83 Prozent messen ai und Greenpeace das höchste

Maß an Glaubwürdigkeit zu. Die Vergleichswerte der Spiegel-Umfrage (1994): Greenpeace 64 Prozent und ai 50 Prozent, Gewerkschaften 17 Prozent, Kirchen 15 Prozent, die Parteien hingegen genießen nur bei fünf Prozent der Jugendlichen (15-29jährige) Glaubwürdigkeit und werden lediglich noch von den Ministern mit nur mehr drei Prozent geschlagen.

²⁴ So die eindeutigen Ergebnisse der Spiegel- wie auch der Profilumfrage. Die Focus-Umfrage 1996 ergab bei 43 Prozent der 16-24jährigen eine „Parteien-Abstinenz“.

²⁵ Vgl. dazu TS 1995, 145: etwa 35 Prozent der Befragten geben den internationalen Organisationen den Vertrauensvorschuß in die Zukunft, nur zwei Prozent den politischen Parteien.

²⁶ Über 50 Prozent der Befragten sind der Ansicht, daß Manager erheblich besser als Politiker geeignet sind, künftige Probleme zu lösen, TS 152.

²⁷ Coupland, Douglas: Generation X. Geschichten für eine immer schneller werdende Kultur. 2. Aufl. Berlin u. a. 1994, 46.

Vom einst umfassenden Aufgabenkatalog der Parteien verbleibt nur mehr ein durch tagespolitische Zwänge bestimmtes Krisenmanagement. Bürgerinitiativen und vor allem die Medien vertreten oft gesellschaftliche Interessen viel effizienter, welcher Sachverhalt mit dem Stichwort „Pluralismus der Mikromächte“ ganz gut wiedergegeben wird.

IV. Jugend auf Sinnsuche, denn...

*Verbannt sind sie nun, die Dämonen und Feen,
Der Vernunft geopfert. Mit dem Erlöschen des Zaubers
Wurden unsere Herzen der Öde ausgeliefert.
Die Vernunft, schal und triste, breitet sich aus.
Man läuft, o weh, der Wahrheit nach:
Ach, glaubt mir, der Irrtum hat seine Vorzüge!*

Mit solchen Worten hat schon Voltaire am Beginn des Prozesses der Moderne die Entzauberung der Welt eingeklagt.

Hier kann und soll auch gar nicht in den – mittlerweile nicht mehr überschaubaren – Diskurs über die Moderne und ihre Konsequenzen, die Aufklärung und ihr Scheitern (?) eingetreten werden, es gilt lediglich, das festzuhalten, was sich als Faktum abzeichnet: wie auch immer wir „unsere“ Zeit benennen, sie ist geprägt von Komplexitätssteigerung und Kontingenz. Mit diesen Kennzeichen der Gegenwart fertigzuwerden und die Gegenwart in die Zukunft fortzuschreiben, ist Aufgabe der Jugend.²⁸

Die Jugend hat viele Optionen, doch in einem Punkt hat sie keine Wahl: Sie muß „in die Zukunft“ hineingehen, denn sie ist die Zukunft. Doch: die Zukunft ist offen, nicht prognostizierbar, schon gar nicht meßbar.

Wie sieht die Jugend die Zukunft? Nicht so sehr die Zahlen sind es, son-

dern die Gewichtungen, wenn für je etwa die Hälfte der Befragten das Bild der Zukunft gezeichnet ist durch zerstörte Umwelt oder explodierende Staatsschulden, durch Drogen- und Suchtprobleme oder durch den Egoismus der Menschen, durch hohen Leistungsdruck oder durch ein zunehmendes Auseinanderklaffen von Arm und Reich, vor allem aber durch die Einsamkeit vieler Menschen.

Was erwartet also unsere Jugend in der Zukunft und von der Zukunft?

Waren es bei einer Spiegel-Studie 1991 28 Prozent der Jugendlichen, die die Zukunft der Gesellschaft düster sahen, waren es 1994 schon 46 Prozent.²⁹ Die Ängsteskala der Jugendlichen listet auf: Umweltkatastrophen, Einsamkeit, Arbeitslosigkeit, Gewalt und Langeweile.

Viele der Jugendlichen durchleben Streßgefühle, leiden unter Versagensängsten und unter Einsamkeit. Sie entfliehen der Realität, der sie sich nicht gewachsen fühlen, im besten Falle „nur“ in die Virtualität.

Vor allem: sie sind auf Sinnsuche. Vielfach wurde und wird unsere Zeit als eine Zeit der Sinn- und Orientierungslosigkeit bezeichnet. Bei näherem Hinsehen bleibt aber bloß die Orientierungslosigkeit angesichts einer wahren Fülle von Sinnangeboten. Es geht also vielmehr um Orientierungshilfen in einer Fülle von Sinnofferten einer sogenannten „Multioptionsgesellschaft“. Oder, um mit Norbert Bolz zu sprechen:

„Was manche als Sinnlosigkeit erfahren, ist nichts anderes als die Offenheit des Sinnhorizonts, die Fülle der Optionen. Paradoxerweise wird das Mangelgefühl des Sinnlosigkeitsverdachts durch ein Überangebot kultureller Sinnformen erzeugt. Es ist alles voller Sinn! Und deshalb heißt ‚Sinnlosigkeit‘ eigentlich nur: leiden daran, daß alles auch anders möglich wäre. Also letztlich: leiden an der eigenen Freiheit, an der Kontingenz. Sinnlosigkeit heißt, die eigene Frei-

heit als Bedrohung zu empfinden.“³⁰ Die Frage müßte also lauten: Was tun mit der eigenen Freiheit?

Mit Blick auf die Möglichkeiten, die sich der Jugend bieten, spannt sich der Bogen von der Flucht in die irrealen Welt der Bilder über die Selbstpreisgabe an politische Extremismen und die Erfahrung von Gewalt bis zum positiven Gestaltungswillen, zur Bereitschaft zu Mitarbeit und Engagement in Gesellschaft und Politik.

Die erste Perspektive rührt an das Verhältnis von „Medien und Jugend“: die Welt der Phantasie, die Welt der Virtualität und neue Wunschträume im Cyberspace konstruieren neue Wirklichkeiten und lassen die Grenzen zwischen Wirklichkeit und Möglichkeit verschwimmen.

Eine andere Perspektive ist der Zusammenhang von Medien und Gewalt, der unbestreitbar gegeben ist, so wie auch die 1996 in Salzburg durchgeführte Jugendstudie den deutlichen Zusammenhang zwischen dem häufigen Konsum von Brutal-Videos und der Unfähigkeit zu friedlicher Konfliktlösung aufgedeckt hat.³¹ Abstumpfungsprozesse und unstimulierende Weltbilder sind die Folge davon: Es gab noch niemals so viele Möglichkeiten wie heute, Gewalt als ein erfolgreiches Handlungsmuster zu erleben. Verstärkt werden diese medialen Negativtrends durch Entwicklungen, die sich überall in den westlichen Industrienationen vollziehen: Anonymität und zerbrechliche Bekanntschaften nehmen zu, Solidarität oder Nächstenliebe werden immer seltener erfahren. All dies sind Tendenzen, die gewalttätiges Verhalten begünstigen. Das Resultat ist eine „Singularisierung“ und „Entsolidarisierung“ des einzelnen in der Gesellschaft. Vor allem von den Modernisierungsverlierern und sozial benachteiligten Jugendlichen wird die Gesellschaft immer mehr als „Ellbogengesellschaft“ erfahren.

Mit dem Blick auf die Zukunft von Politik und Gesellschaft – und das ist

²⁸ Informativ dazu SpOKK (Hrsg.): Kursbuch JugendKultur. Stile, Szenen und Identitäten vor der Jahrtausendwende. Mannheim 1997.

²⁹ Schnibben, Cordt, in: Spiegel 38/94, 61.

³⁰ Bolz, Norbert, Die Sinngesellschaft, aaO. 57 f.

³¹ Vgl. JS, 4.

ja das Thema von „Jugend und Politik“ – signalisieren uns die Umfragen, daß die Zeiten des extremen Individualismus und Narzißmus vorbei sind. Bei den Jugendlichen ist der Gestaltungswille im sozialen Leben stark ausgeprägt. Es geht ihnen um Authentizität, Echtheit, Zuverlässigkeit. Freilich ergeben sich dabei Widersprüche: Die Jugendlichen sind einerseits bereit, sich in überschaubaren Bereichen zu engagieren, verhalten sich jedoch abwartend und verlangen das Engagement primär von anderen.

Auch aus diesem Grund wird es eine Aufgabe einer künftigen Politik, insbesondere Jugendpolitik, sein, Engagementmobilität zu fördern, Erfolgskompetenz zu delegieren, vor allem aber auch Eigenverantwortung zu übertragen und zu fördern.

Eine herausragende Rolle in dem Prozeß der Förderung von Engagementbereitschaft spielt insbesondere, daß auch die entsprechenden Infrastrukturen zur Verfügung stehen. Deutlich zeigen die Studien, daß das Potential der vor allem an kommunaler Mitar-

beit interessierten Jugendlichen bei weitem höher liegt als die Zahl der tatsächlich Engagierten. Diese Relation ändert sich aber dort auffallend, wo beginnend bei den Freizeiteinrichtungen die Infrastruktur der Gemeinden so gestaltet ist, daß die Jugendlichen ihre Wohnregion positiv bewerten. Nur am Rande sei erwähnt, daß es da um die Schaffung neuer Strukturen und Einrichtungen gehen muß, wenn man zugleich bedenkt, daß die Bindung der Jugendlichen an traditionelle politische oder kirchliche Jugendorganisationen drastisch zurückgegangen ist. Verglichen mit 1981 (zehn Prozent) gehören 1996 nur noch drei Prozent zum Beispiel einer politischen Jugendorganisation an.

Wo es gelingt, Neues zu schaffen, da steigen sämtliche Werte, dann sind die Jugendlichen

1. stärker erfolgsmotiviert,
2. sind sie wesentlich optimistischer,
3. fühlen sie sich seltener überfordert,

4. genießen sie das Leben mehr und
5. haben sie das Gefühl, alles im Griff zu haben,
6. fühlen sie sich mehr geborgen und
7. sind sie weniger medienabhängig.

Zum anderen muß die Politik selbst Aufforderungscharakter haben, um die Jugend in das Engagement zu bewegen und die Resource zu nutzen, die in der sich abzeichnenden Re-Politisierung der Jugend liegt.

Es ist die Suche nach Alternativen für viele bestehende Strukturen angesagt, die sowohl auf der Ebene der Institutionen wie auch auf der Ebene des Bewußtseins liegen, zum Beispiel die Lösung, die viele in der Mitbestimmung, in der Stärkung partizipatorischer Möglichkeiten, sehen. Gerade auch hier bedarf es sowohl der Schaffung institutioneller Rahmenbedingungen als auch eines Bewußtseinswandels.

JUGEND UND POLITIK



„EUROPA GEMEINSAM GESTALTEN?!“

EIN BEITRAG ZUR FRAUENPOLITIK UND ZUM DEMOKRATIEDEFIZIT IN DER EUROPÄISCHEN UNION

Geht man der Frage nach dem Anteil der Frauen am politischen Willensprozeß innerhalb der Europäischen Union (EU) nach, stößt man unwillkürlich auf die Frage nach der Gleichberechtigung der Frauen, welche einen grundlegenden Bestandteil der demokratischen Gesellschaft darstellt. Hier zeigt sich, daß die EU an einem Demokratiedefizit leidet, zumal Europas Frauen nach wie vor in administrativen und beratenden Gremien, im öffentlichen Bereich, in der Finanzwelt und in den Medien unterrepräsentiert sind, und das, obwohl die Frauen in der Union, die ca. 372 Millionen Einwohner zählt, mit 190 Millionen Europäerinnen die Mehrzahl darstellen.

In diesem Beitrag soll einerseits die Politik, die für die Frauen seitens der Union gemacht wird, aufgezeigt werden und andererseits die bereits vorhandenen bzw. noch zu schaffenden Möglichkeiten politischer Partizipation der Frauen innerhalb der Union. Die Teilnahme am politischen Willensprozeß äußert sich in demokratischen Gesellschaften in erster Linie im Wahlrecht. Was für die Männer eine Selbstverständlichkeit darstellte, bedeutete für die Frauen einen sehr langen und beharrlichen Kampf um das aktive und passive Wahlrecht, welcher (abgesehen von Amerika, dort erhielten die Frauen des Bundesstaates Wyoming bereits 1869 das Wahlrecht) in Europa nach dem Ende des Ersten Weltkrieges einsetzte und 1986 (, Portugal) endete. Damit war auch das Ziel der ersten Frauenbewegung erreicht – nun galt es, die im politischen Bereich erkämpfte Egalität auf sämtliche Bereiche des gesellschaftlichen Lebens auszudehnen. So erhebt die in der Mitte der siebziger Jahre einsetzende „neue Frauenbewegung“ den Anspruch, die Unterschiede zwischen den Geschlechtern, die im alltäglichen Leben zwischen Mann und Frau auftreten, zu beobachten und aufzuheben. Den mit Ehr-

geiz und Beharrlichkeit vorgetragenen Forderungen konnte sich auch das sich allmählich vereinende Europa nicht verschließen; der Kampf um die Gleichberechtigung, der vorerst auf die nationale Ebene beschränkt war, sollte daher eine europäische Dimension erhalten.

Der folgende Abschnitt bietet einen kurzen Abriss über die Frauenpolitik der Europäischen Gemeinschaften bzw. Union, um im Anschluß daran auf die Frauenpolitik innerhalb des vereinten Europas einzugehen.

Die Frauenpolitik des sich vereinenden Europas

Der erste Erfolg im Einigungsprozeß europäischer Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg zeichnete sich durch die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) im Jahr 1950 ab: Deutschland, Frankreich, Italien und die Benelux-Staaten unterzeichneten den sogenannten EGKS-Vertrag und übertrugen erstmals in der Geschichte Europas freiwillig Souveränitätsrechte, welche vorerst freilich nur auf den wirtschaftlichen Bereich beschränkt waren, an eine „Hohe Behörde“. Den nächsten Schritt setzten die EGKS-Staaten durch die Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), welche in der Unterzeichnung der „Römer Protokolle“ im Jahre 1957 und somit im EWG-Vertrag ihre vertragliche Verankerung fand.

Den Forderungen der Frauen wurde durch Artikel 119 EWG-Vertrag Rechnung getragen: Dieser beinhaltet den Grundsatz des gleichen Entgeltes für Mann und Frau. Es zeigte sich jedoch sehr schnell, daß die Umsetzung dieses Artikels an den nationalen Regierungen scheiterte. Daher erließ der

Rat dementsprechende Richtlinien, welche allerdings keine Rechtsverbindlichkeit besitzen (Entgeltrichtlinie 1975, Gleichbehandlungsrichtlinie 1976, Richtlinie über die Gleichstellung in gesetzlichen und berufsbezogenen Sozialversicherungssystemen 1978, für Selbständige und deren Ehepartner 1986, Richtlinie über Karenzurlaub und Bezahlung in diesem Zeitraum sowie über ausreichende Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen für Schwangere und Stillende am Arbeitsplatz 1992 und Richtlinie über Elternurlaub und Arbeitsfreistellung aus familiären Gründen 1996). Nichtsdestoweniger stellt Artikel 119 die Basis für eine umfassende Gemeinschaftspolitik zur Förderung der Chancengleichheit der sich weiterentwickelnden Union dar. Auch wird ersichtlich, daß die Gleichberechtigung für Männer und Frauen innerhalb des sich vereinenden Europas hauptsächlich wirtschaftlich tendiert ist.

Die erste große Revision des EWG-Vertrages erfolgte im Jahr 1992 durch den Vertrag von Maastricht: Artikel 119 wurde in das neue Vertragswerk übernommen und durch ein Protokoll, die Gleichberechtigung von Mann und Frau hinsichtlich der Alters- und Hinterbliebenenrente beinhaltend, ergänzt. Weiters hatte man durch Artikel 2 des Abkommens über Sozialpolitik die Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsplatz und die Gleichbehandlung am Arbeitsplatz festgesetzt.

In der Zwischenzeit wurde 1982 der „Beratende Ausschuß für Frauenfragen“ installiert, er gilt als das informelle Gremium der Kommission. Im selben Jahr wurden Expertenkreise eingesetzt, welche bis 1989 sämtliche Maßnahmen, welche Europa hinsichtlich der Chancengleichheit und der nationalen Familienpolitiken setzte, beobachten und darüber Bericht erstatten sollten. Die von der Kom-

mission initiierten Frauennetzwerke dienen als Kontaktstellen zwischen einerseits den nationalen Frauenbewegungen und andererseits der Kommission. Diese unterstützte auch finanziell die Schaffung der Europäischen Frauenlobby im September 1990; sie sieht sich als *pressure group*, um die Forderungen, Probleme und Anliegen aller Frauen in der Europäischen Union gegenüber der Kommission zu vertreten. In der Lobby ist je eine Frau aus jedem Mitgliedstaat der Union vertreten sowie Delegierte von internationalen Frauenorganisationen.

Damit die Forderungen nach Chancengleichheit auch zur Umsetzung gelangen, startete der Rat im Jahr 1982 spezielle Aktionsprogramme. Derzeit läuft das vierte Aktionsprogramm (1996-2000), welches die Frage der Würde der Frau nicht nur am Arbeitsplatz, sondern im allgemeinen Kontext und die Frage der Einbeziehung der Frau in sämtliche Politiken und alle Programme auf Gemeinschaftsebene zum Inhalt hat. Im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative zur Förderung der Chancengleichheit für Frauen werden Programme, die neue Ideen für die Ausbildung und Beschäftigung von Frauen entwickeln, durch die Initiative „Employment-NOW“ (1994-1999) unterstützt.

Alle diese erwähnten Bemühungen seitens der Kommission und des Rates werden von den Frauen honoriert, doch weisen die Europa-Parlamentarierinnen sehr deutlich darauf hin, daß die „Hauptzuständigkeit für das Ziel der Gleichstellung und vor allem die Verbesserung der recht erschreckenden Situation in bezug auf Chancengleichheit immer noch bei den Mitgliedstaaten liegt“ (Angela Kokkola, Bericht 18. Juli 1997 an das Europäische Parlament). Weiters werden die „Frauen Europas“ nicht müde, auf die Unzulänglichkeit des Artikels 119 hinzuweisen. Als drastische Rechtfertigung für obiges Engagement sei das Kalanke-Urteil 1995 zitiert: Damals entschied der Europäische Gerichtshof, daß eine automatische Bevorzugung von Frauen gegenüber Männern bei gleicher Qualifikation gegen Artikel 119 verstoße. Dieses Urteil verstärkte klarerweise die Diskussion

um Chancengleichheit und man (frau) kann das Urteil des Gerichtshofes vom November 1997 als kleinen Teilerfolg in diesem Kampf sehen: Jetzt entschied der Gerichtshof, daß eine „positive Diskriminierung“ nicht – die automatische Bevorzugung allerdings schon – gegen Artikel 119 verstoße.

Als einen weiteren Erfolg für die Frauen, auch wenn dies die Europäische Frauenlobby und die Europa-Parlamentarierinnen nicht unbedingt als einen Fortschritt werten, kann man die Artikel 2 und 3 des Vertrages von Amsterdam, welcher im Oktober 1997 von den Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde und der 1999 in Kraft treten wird, bezeichnen: Im revidierten Artikel 2 erklären die Mitgliedsstaaten die Gleichheit von Mann und Frau zu einer weiteren Aufgabe der Europäischen Union, und in Artikel 3 bekennen sie sich dazu, die Ungleichheit innerhalb der EU zu beseitigen und die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern. Somit wurde die Gleichberechtigung erstmals mit einer soliden Rechtsgrundlage ausgestattet.

Im folgenden Abschnitt soll der Anteil der Frauen im öffentlichen Bereich auf europäischer Ebene untersucht werden sowie deren Aktivitäten innerhalb der Europäischen Union.

Die aktive Teilnahme der Frauen am politischen Willensprozeß innerhalb der Union

Der „geringe“ Anteil der Frauen an der aktiven Gestaltung der europäischen Politik wird durch Überprüfung der Organe der Union auf deren weiblichen Anteil ersichtlich.

So sind von den 20 Kommissären lediglich fünf Frauen. Ihre Aufgabenbereiche umfassen zum Beispiel Fragen im Zusammenhang mit Einwan-

derung, Justiz und Inneres, Wissenschaft, Forschung, Bildung, Umwelt, Regionalpolitik oder Verbraucherpolitik. Die jeweiligen Leitungen der 24 Generaldirektionen der Kommission sind mit einer Ausnahme (GD 20, Finanzkontrolle) fest in männlichen Händen. Dasselbe gilt auch für den Gerichtshof Erster Instanz (EuGH), welcher zur Arbeitsentlastung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) geschaffen wurde, hier befindet sich unter den neun Richtern nur eine Frau. Hingegen stellt der EuGH eine männliche Domäne dar wie auch der Rechnungshof. Schließlich wird der Anteil der Frauen im öffentlichen Bereich auf europäischer Ebene auf 40% der Beschäftigten geschätzt. Anders gestaltet sich die Situation im Europäischen Parlament (EP). Im Laufe der Entwicklung der Europäischen Union nahm hier auch der Anteil der Frauen zu, sodaß zur Zeit von den 626 Abgeordneten 163 weiblich sind, das sind 26 Prozent. Bei drei der neun politischen Fraktionen ist jeweils eine Frau Vorsitzende.

Vom EP gingen die wesentlichen Impulse für die Gleichbehandlungspolitik der Gemeinschaft aus. Seit seiner Gründung im Jahr 1952 bezeichnet das Parlament die Chancengleichheit für Frauen und Männer in Bildung und Beruf, die Gleichberechtigung im wirtschaftlichen und politischen Geschehen als seine wesentlichen Anliegen. So wurde nach den ersten direkten Parlamentswahlen, die 1979 erfolgten, ein „Ad hoc-Ausschuß für die Rechte der Frauen“ eingesetzt. Im selben Jahr trat Simone Veil als erste Frau die Parlamentspräsidentin an; unter ihrem Vorsitz erfolgte 1981 die Gründung des „Untersuchungsausschusses zur Situation der Frau in Europa“.

Nach den zweiten Parlamentswahlen 1984 wurde der Ad hoc-Ausschuß zu einem ständigen Ausschuß für die Rechte der Frauen umgewandelt. Diesem Ausschuß gehören heute 41 Mitglieder des Europäischen Parlamentes an, dessen Vorsitzende – Nel van Dijk – aus den Niederlanden kommt. Der Ausschuß sieht seine Aufgabe darin, die Tätigkeiten der Frauen innerhalb der EU-Institutionen zu fördern, ihren Einfluß auf die EU-Politi-

ken auszubauen, Gleichberechtigungsrichtlinien anzuwenden, Frauenrechte innerhalb der EU zu definieren, beschäftigungs- und bildungspolitische Maßnahmen der Frauen zu fördern und die Frauenarbeitslosigkeit zu bekämpfen.

Der Ausschuß erstattet jährlich Bericht über seine Tätigkeiten und nimmt Stellung zu den aktuellen Politiken der Kommission. So zB. forderten die „europäischen Frauen“ in ihrem Bericht über den Jahresbericht der Kommission zum Thema „Chancengleichheit für Frauen und Männer in der Europäischen Union 1996“ (Marie-Paule Kestelijn-Sierens, 24. Juli 1997) diese auf, im nächsten Jahresbericht die Entwicklungen des betreffenden Jahres umfassender zu beleuchten, mehr Beispiele aus den Mitgliedsstaaten anzuführen, eine Terminologiesammlung zur Chancengleichheit aufzunehmen, die Themen umfassender zu analysieren, sodaß der Bericht die Grundlage für die Diskussion der zukünftigen Strategie bilden kann. Weiters wird die Kommission aufgefordert, in den Bereichen „Frauen im Entscheidungsprozeß“, „Frauen und die Wirtschaft“, „Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben“ und „Rechte der Frauen“ aktiv tätig zu werden bzw. die bisher gesetzten Maßnahmen zu verstärken. Ein weiteres Anliegen der Frauen stellt die Durchsetzung des Begriffes „Mainstreaming“ in allen Politikbereichen dar. Mainstreaming bedeutet die „Förderung der Einbeziehung der Dimension der Chancengleichheit von Männern und Frauen bei der Konzeption, Durchführung und Begleitung aller Politiken und Aktionen der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Zuständigkeit“. Kurz

kann man „Mainstreaming“ mit Gleichstellungspolitik umschreiben. Die Europapolitikerinnen fordern daher die Kommission auf, eine spezielle Abteilung oder Dienststelle im Generalsekretariat der Kommission zu schaffen, welche die Politik des Mainstreamings kontrollieren soll - einzelne Beamte in den Generaldirektionen sollen speziell in der Politik des Mainstreamings geschult werden, damit ein Erfolg dieser Politik gewährt ist (Kokkola, 18. Juli 1997).

Mainstreaming drückt sich vor allem auch in der verbalen und schriftlichen Sichtbarmachung des „unsichtbaren Geschlechts“ aus. So kritisieren die Europäischen Frauen, daß der Prozeß der Sichtbarmachung des weiblichen Geschlechts, den bereits Olympe de Gouges 1791 in Frankreich mit der Verkündung der Menschenrechte für Frauen auslöste, bis heute noch nicht zur EU durchgedrungen ist, spricht diese doch mit größter Selbstverständlichkeit von Unionsbürgern. In der Mißachtung der Dimension des Geschlechts sehen die Frauen eine Ursache, warum sie in der Arbeitswelt nicht in den vollen Genuß ihrer Rechte gelangen.

Alle hier kurz aufgezeigten Bemühungen europäischer Parlamentarierinnen stellen letztendlich nur eine deklaratorische und symbolische Politik dar, da die Entschließungen des Parlamentes lediglich Empfehlungen sind, welche keine Rechtsverbindlichkeit besitzen. Daher muß die Aufwertung des EP (mehr Mitentscheidung, engere Zusammenarbeit mit dem Rat – der Vertrag von Amsterdam ist der erste Schritt zu mehr Demokratie im EP) vehement und beharrlich von den Frauen gefordert werden, denn sie trifft das Demokratiedefizit stärker als

die Männer, sind diese doch im EP nach wie vor in der Mehrzahl. Eine mögliche Chance, den Anteil der Frauen in Straßburg zu heben, könnte die Änderung des Wahlrechts darstellen, wie folgender Bericht näher ausführt: In einem Ende des Jahres 1997 erschienenen Artikel des Europäischen Parlamentes – Auswirkungen der unterschiedlichen Wahlsysteme auf die politische Vertretung der Frauen – wird hingewiesen, daß das Verhältniswahlrecht zur größten Zahl von Frauen in Wahlämtern führt. Die Studie zeigt, daß von den 162 Ländern dieser Welt alle jene Länder, deren Frauenanteil im Parlament mehr als 25 Prozent Abgeordnete ausmacht, das Verhältniswahlrecht anwenden. Länder, die nach dem Mehrheitswahlrecht oder dem gemischten Wahlrecht wählen, haben einen geringeren Anteil an weiblichen Abgeordneten in ihren nationalen Parlamenten. Weiters berichtet die Studie, daß innerhalb der EU die Frauen vor allem auf regionaler Ebene besser vertreten sind als auf nationaler oder lokaler – als Erklärung dafür kann man wiederum die Anwendung des Verhältniswahlrechts in Betracht ziehen.

Die gleichgestellte Partizipation von Frauen und Männern an Wirtschaft, Politik und Gesellschaft stellt einen wesentlichen Punkt der Bürgerrechte dar, ist entscheidender Faktor für dauerhaften Fortschritt und Indikator eines hohen Grades an politischer Reife. So sollte sie innerhalb der Europäischen Union nicht mehr Thema bleiben, sondern zur Selbstverständlichkeit werden. Dieser Zustand kann jedoch nur durch Zusammenarbeit der Frauen mit den Männern und nicht durch deren Ausgrenzung erfolgreich und dauerhaft erreicht werden.

NEUE FORMEN DER BÜRGER-BETEILIGUNG AUCH IN ÖSTERREICH?

I. Einleitung

Als ein Phänomen unserer arbeitsteiligen und sich globalisierenden Gesellschaft zeigt es sich, daß die Komplexität und Fülle der vom Staat zu bewältigenden Aufgaben immer größer und immer unübersichtlicher wird; während sich Parlament und Regierung daher veranlaßt sehen, immer mehr Rechtsnormen zu produzieren und behördliche Entscheidungen zu treffen, wächst das Mißtrauen des Bürgers. Schon längst nicht mehr herrscht uneingeschränktes Vertrauen in den alles regelnden Staat, vielmehr machen sich Kritik an der Staatsspitze und allgemeine Politikverdrossenheit breit. Lange, gar zu lange hatte der Bürger geschwiegen, bis er – Anlaß boten umweltpolitische Entscheidungen – seine Fähigkeit zum Mündigsein entdeckte und mitreden wollte. Eine Entwicklung, die sich bis zum heutigen Tage noch verstärkt hat. Während daher in früheren Jahren Eröffnungen von Straßenbauten oder Industrieanlagen mit großem Pomp gefeiert wurden, existiert in Österreich bald kein Projekt mehr, das nicht um seine Akzeptanz beim Bürger kämpft.

Darüber hinaus fühlt sich der Bürger bei ihm oder seine Umwelt (im wirklichen Sinn) betreffenden Entscheidungen überfahren und schlecht bis gar nicht informiert, ja geradezu von der Politik getäuscht. Daher mag es nicht verwundern, daß das Konfliktpotential zwischen Politik, Wirtschaft und Bevölkerung im Wachsen begriffen ist; die Liste der Beispiele, wie das Verfahren um die Ennsnahe Trasse, den Kraftwerksbau in Lambach, Kunsthaus in Graz, Standorte für eine Müllverbrennungsanlage, Verbauung von erhaltenswerten Grünlandflächen, Verlängerung einer U-Bahn-Li-

nie in Wien¹, ließe sich beliebig fortsetzen. Was diese verschiedenen Projekte miteinander verbindet, ist folgendes: Widerstreitende Interessen prallen aufeinander, sei es in der Umwelt- oder Verkehrspolitik oder in der Stadtentwicklung; weder Wirtschaft noch Politik noch Bürger sind in der Lage, einen konstruktiven Dialog zu eröffnen, um letztlich einen für alle Beteiligten zumindest tragfähigen Kompromiß, wenn nicht Konsens zu finden. Konflikte sind somit über Jahre hinweg vorprogrammiert; riesige finanzielle Kosten und gewaltiger Zeitaufwand entstehen durch die Verzögerung von Genehmigungsverfahren infolge wütender Bürgerproteste.

Gibt es aus diesem Dilemma einen Ausweg, wie der mündige Bürger in Entscheidungsprozesse möglichst frühzeitig eingebunden werden kann?

Bevor Modelle einer neuen, durchaus konstruktiven und funktionierenden Bürgerbeteiligung vorgestellt werden, soll ein kurzer Blick auf das bestehende Instrumentarium der Partizipation in Österreich geworfen werden.

II. Analyse des Istzustandes

Ausgangspunkt für diese Analyse bildet die Frage, ob die österreichische Rechtsordnung den zwar interessierten, aber nicht unmittelbar von einem geplanten Projekt betroffenen Bürger an der Entscheidungsfindung mitwirken läßt. Dieses Problem ist naturgemäß mit der Frage nach der Weite des Parteibegriffes verknüpft, denn nur die Partei eines Bewilligungsverfahrens kann die Entscheidung, das heißt Genehmigung oder Nichtgenehmigung eines umstrittenen Projektes, beeinflussen und even-

tuell sogar verhindern. Die Bestimmung des § 8 AVG (Allg. VerwaltungsverfahrensgG), wonach jede Person Parteistellung² besitzt, die einen Rechtsanspruch auf eine bestimmte behördliche Entscheidung oder ein rechtliches Interesse daran hat, ist wenig ergiebig. Ein Blick in die für bewilligungspflichtige Vorhaben zur Anwendung kommenden Rechtsvorschriften, wie Bauordnung, Gewerbeordnung, Wasserrechtsgesetz, Forstgesetz, Naturschutzgesetz etc., ergibt ein uneinheitliches Bild; dem bloß „betroffenen“ oder „interessierten“ Bürger oder gar Bürgerinitiativen räumen diese Gesetze keine Parteistellung ein. Einzig und allein das 1993 erlassene und am 1. Juli 1994 in Kraft getretene Umweltverträglichkeitsprüfungs-Gesetz (UVP-G)³ läßt gemäß § 18 (4) eine Bürgerinitiative, die über mindestens 200 Unterstützungserklärungen verfügt, als Partei mit dem Recht auf „Einhaltung von Umweltvorschriften“ zu. Der für den betroffenen Bürger bestehende Nachteil – abgesehen vom Erfordernis der 200 Unterschriften – besteht darin, daß solche Bürgerbeteiligungsverfahren erst ab einer gewissen Projektgröße zwingend durchzuführen sind und durch die Stückelung von Projekten diese Form der Mitbestimmung umgangen werden kann.⁴ Außerdem beschränkt sich jene Art von Bürgerbeteiligung auf den Umweltbereich; Verkehrsplanungen im kleineren Rahmen sowie städtebauliche Konzepte sind von einer UVP-Pflicht und Bürgerbeteiligung zur Zeit noch nicht umfaßt – geplant ist vom Gesetzgeber aber eine Ausdehnung der UVP-Pflicht auch auf weniger große Projekte, wie beispielsweise Hotelanlagen.

Neben dem Problem der Einbindung des Bürgers durch Gewährung von Parteirechten – dies bezieht sich ja nur auf die für ein Projekt erforderli-

¹ Die Presse, 13. 11. 1997.

² Walter/Mayer, Grundriß des österreichischen Verwaltungsrechts, 6. Auflage (1995) Rz 114ff.

³ BGBl 1993/697; siehe dazu Ritter, Umweltverträglichkeitsprüfung 1995.

⁴ So zum Beispiel für den Ausbau der Schiregion Naßfeld/Kärnten, Der Standard, 25. 10. 1997.

chen Genehmigungsverfahren – kennt die österreichische Rechtsordnung noch das Modell der Bürgerbeteiligung mittels direktdemokratischer Instrumente. Zu diesen zählen die sowohl auf Bundesebene⁵ als auch auf Landes-⁶ und Gemeindeebene⁷ verankerten Instrumente, wie Volksbefragung, Volksbegehren und Volksabstimmung. In einigen Landesverfassungen sind darüber hinaus sogenannte „Bürgerbegutachtungen“ von Gesetzesentwürfen – vergleichbar der Begutachtung durch Interessensvertretungen – vorgesehen.⁸ Obgleich verfassungsrechtlich verankert und gerade in der jüngsten Zeit immer öfter eingesetzt, kommt ihnen realpolitisch gesehen relativ wenig an Gewicht zu. Gerade die Abhaltung von Volksbegehren – der Nationalrat muß sich mit einem diesbezüglichen Gesetzesantrag nur befassen und diesen ja nicht beschließen – hat gezeigt, daß trotz großer Beteiligung des Volkes die „politischen“ Früchte sehr rar gesät sind⁹. Daher darf es angesichts der Ignoranz der Regierenden und der Parlamente nicht verwundern, wenn die allgemeine Politikverdrossenheit in der Bevölkerung im Steigen begriffen ist. Trotzdem stimmt dabei die Tatsache positiv, daß es in Österreich ein großes Potential an interessierten und mündigen Bürgern gibt, denen Kritik allein zu wenig ist, die konstruktiv mitreden und mitgestalten wollen.

III. Auswege aus dem Dilemma

Einen der Eckpfeiler unserer Demokratie bildet die Einbeziehung der Bürger in die Politik. Um zu vernünftigen, im Sinn von rational, effizient und gerecht gefundenen, Entscheidungen zu gelangen¹⁰, ist daher auch die Information des Bürgers von großer Bedeutung. Darüber hinaus stellt das Eingehen auf die Bedürfnisse und

Interessenlagen der von einem Vorhaben Betroffenen, der daran Interessierten und der Entscheidungsträger sowie eine darüber stattfindende Diskussion eine wesentliche Voraussetzung für von den Beteiligten akzeptierte Entscheidungen dar.

Eine der Möglichkeiten eines von gegenseitiger Akzeptanz getragenen Dialogs zwischen dem Bürger und der Politik stellt folgendes Modell dar:

1. Die Konsens-Konferenz

Ganz allgemein formuliert versteht man darunter die Einbeziehung der Öffentlichkeit durch Laienbeteiligung bei gesellschaftspolitisch aktuellen Problemen und Fragen¹¹. In Grundzügen läuft diese Art der Bürger im Sinne von Laienbeteiligung folgendermaßen ab:

Bei konfliktträchtigen Entscheidungen des Gesetzgebers, der Regierung, von Verwaltungsbehörden werden Laien eingesetzt, die durch die Einbringung ihres Vorwissens, ihres Hausverstandes und ihrer Sichtweise die Entscheidungsfindung erleichtern sollen.

Zum Ablauf:

- über die Medien (per Zeitungsannoncen etc.) werden Laien aufgefordert, sich zur Teilnahme an einer Konsens-Konferenz zu melden;
- ein Projektteam wählt aus den sich gemeldeten Personen 9-30 Laien aus, die auf verschiedene Gruppen der Gesellschaft nach Ausbildungsstand, Beruf, demographischen Faktoren, Geschlecht verteilt sind;
- an Wochenendseminaren werden diese Laien von unabhängigen Experten über das zu behandelnde Problem vorinformiert;

– bei der 3-4 Tage dauernden Laien-(Konsens-)Konferenz werden die Laien mit weiteren Informationen, Expertengesprächen konfrontiert;

– die Laiengruppe formuliert schließlich ein Abschlusdokument; die Entscheidungsfindung basiert nicht auf Mehrheitsbeschluß, sondern auf dem Prinzip des Konsenses in dem Sinne, daß niemand widerspricht;

– dieses Dokument ist rechtlich unverbindlich, findet mediale Verbreitung und wird den Entscheidungsträgern zugeleitet. Allenfalls kann das Schlusdokument zusammen mit Politikern in einer Pressekonferenz vorgestellt werden.

Entwickelt wurden Konsens-Konferenzen Ende der 70er Jahre in den USA, im europäischen Raum hat Dänemark eine Vorreiterrolle übernommen, seit den 80er Jahren wurden dort 15 derartige Konferenzen mit Schwerpunkt Technologieentwicklung und gentechnische Fragen abgewickelt. Dänemark fungiert hierbei insofern als Paradebeispiel, weil sich das Parlament mit dem Ergebnis der Konsens-Konferenz auseinander zu setzen hat¹². Auch in den Niederlanden und Großbritannien¹³ sowie in Norwegen konnten Laienkonferenzen erfolgreich eingesetzt werden. Norwegen hielt erst kürzlich eine derartige Konferenz zum Thema gentechnisch veränderter Nahrungsmittel ab¹⁴.

Erst- und bisher noch letztmalig wurde in Österreich diese Form der Partizipation von Laien im Rahmen einer „Ozon-Konsens-Konferenz“ eingesetzt. Anlaß bildete der von den Bundesländern Wien, Niederösterreich und Burgenland ausgearbeitete „ozongesetzliche Maßnahmenplan“ aus 1996, der – neben technischen

⁵ Art 41 (2), 43, 44 (3), 49 B-VG.

⁶ Siehe Hinweise bei Walter/Mayer, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 8. Auflage (1996) Rz 810.

⁷ Öhlinger, Verfassungsrecht, 3. Auflage (1997) 188ff; Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht Rz 874.

⁸ Burgenland, Steiermark, Vorarlberg, Wien.

⁹ Das Frauenvolksbegehren erhielt 645.000 Unterschriften, das Gentechnikvolksbegehren 1.227.000, das Schilling-Volksbegehren 254.000, das Atomvolksbegehren 248.894. Die Presse, 3. 12. 1997.

¹⁰ König, Die „Ozon-Konsens-Konferenz“, in: König (Hg), Ozon-Konsens-Konferenz (1997) 15.

¹¹ Siehe dazu grundsätzlich: König, Ozon-Konsens-Konferenz.

¹² Salzburger Nachrichten, 17. 6. 1997.

¹³ 1994 zum Thema gentechnologischer Eingriffe bei Pflanzen.

¹⁴ Siehe dazu: The National Committees for Research Ethics (Hg), Fast salmon and technoburgers (1997), Report from the consensus conference and genetically modified food, 18-21 October 1996.

Maßnahmen – auch Bewußtseinsbildung und Kooperation der Betroffenen vorsah. Einer der Schritte zur Umsetzung dieses Maßnahmenplanes lag daher in der von der Wiener Umwelthanwaltschaft initiierten „Ozon-Konsens-Konferenz“. Finanziert wurde dieses Projekt, das insgesamt ein halbes Jahr dauerte, von den genannten drei Bundesländern. Interessant dabei ist die hier gewählte Vorgangsweise, nämlich ausschließlich Jugendliche im Alter von 18-28 Jahren als Laien einzusetzen¹⁵.

Bewertung der Konsens-Konferenz

Laienkonferenzen stellen eine neue Form der Politikberatung und Erleichterung von Entscheidungen durch Einbringung von Hausverstand und Unparteilichkeit dar und bilden daher einen wichtigen Beitrag zur demokratischen Kultur einer Gesellschaft, eines Staates. Die zentralen Elemente dieser Partizipationsform liegen einerseits im Dialog zwischen den beteiligten Laien und den Experten bzw. jeder Gruppe für sich, andererseits haben sich nach Abschluß der Konferenz die Planenden mit dem Ergebnisdokument auseinanderzusetzen. Als Manko muß hier natürlich die mangelnde Rechtsverbindlichkeit des Laiengutachtens empfunden werden, doch kann durch diese Art von Bürgerbeteiligung die Meinung einer kritischen Öffentlichkeit zu einem umstrittenen Thema eingefangen und damit ein wertvoller Beitrag zur öffentlichen Diskussion umkämpfter Projekte gewährleistet werden; die Politik sollte dadurch zumindest einen Anstoß erhalten, ihre Strategien neu zu überdenken.

Als problematisch könnte sich für die Zusammensetzung des Laienforums die mangelnde finanzielle Abgeltung herausstellen; allerdings wird sich gerade aus diesem Grund der Teilnehmerkreis eher aus idealistisch gesinnten und höheren sozialen

Schichten zusammensetzen, sodaß die Gruppe als solche eine größere Homogenität aufweisen wird¹⁶.

2. Die Planungszelle

Unter diesem in Deutschland seit den siebziger Jahren für Umwelt- und Planungsfragen bereits erfolgreich angewandten Modell versteht man ganz allgemein eine Gruppe von Bürgern, die nach dem Zufallsprinzip ausgewählt und für eine bestimmte Zeitspanne von ihren beruflichen und sonstigen Verpflichtungen gegen Bezahlung freigestellt werden. Diese werden dafür eingesetzt, Lösungen für Planungsprobleme zu erarbeiten¹⁷.

Konkret werden in einem Zufallsverfahren 25 Personen ausgesucht, die auch „Umweltschöffen“ genannt werden. Diese bilden eine Planungszelle und werden auf ungefähr drei Wochen freigestellt sowie von der öffentlichen Hand für ihre Tätigkeit vergütet – ähnlich den Schöffen in der Laiengerichtsbarkeit. In Kleingruppen sollen diese Laienplaner Lösungsvorschläge für ein beabsichtigtes Vorhaben erarbeiten; unterstützt werden sie hierbei durch vorbereitetes Informationsmaterial, Expertenhearings, Gespräche mit Betroffenen, Standortbesprechungen etc. Resultat der Beratungen und Informationen bildet ein in schriftlicher Form ergehendes sogenanntes „Bürgergutachten“, welches zwar rechtlich unverbindlich ist, aber einer breiten Öffentlichkeit präsentiert wird.

Der Vorteil einer solchen Form von Partizipation liegt darin, daß diese zufällig ausgewählten Laien ihren jeweils eigenen Wissensstand, ihre Lebensweise, ihren Hausverstand in den Gruppenprozeß einbringen können. Aufgrund der Zeitintensität und der hohen Anforderungen an die Teilnehmer ist aber eine Freistellung unumgänglich¹⁸.

Nicht übersehen werden darf auch der in der finanziellen Vergütung lie-

gende Anreiz, an einer Planungszelle aktiv mitzuwirken – psychologisch gesehen wird bezahlten Tätigkeiten von unserer Gesellschaft ein höherer Stellengrad beigemessen. Eine solche Art der Motivation für die Teilnahme an demokratischen Prozessen stellt eigentlich nichts Neues dar, auch im antiken Athen zahlte man den Bürgern für die Teilnahme an den Volksversammlungen Diäten aus und hielt dies für einen essentiellen Bestandteil der Demokratie¹⁹.

Ein weiterer Vorteil der Planungszelle liegt in der Zufallsauswahl der Teilnehmer: Letztlich kann es praktisch jeden Bürger treffen, womit der Gedanke verwirklicht wird, daß der Bürger Ausgangspunkt und Ziel von Demokratie sei. Natürlich ist es möglich, die Zufallsauswahl auf ein bestimmtes Gebiet oder eine Altersgruppe einzugrenzen²⁰.

Ein nicht von der Hand zu weisender Einwand mag in der mangelnden Informiertheit der Laien liegen; diese werden ja erst mit Beginn des Zusammentretens als Planungszelle mit den notwendigen Informationen versorgt. In Zusammenhang damit steht die Tendenz, daß die breite Öffentlichkeit bzw. Verwaltung dem Laien die Qualifikation zur Entscheidungsvorbereitung bzw. -findung abspricht – im Gegensatz zum Experten, der über jahrelange Ausbildung und Erfahrungen verfügt. Allerdings kann durch die Aufbereitung und Vermittlung des Informationsmaterials und seine Qualität wesentlich zur Entschärfung dieses Problems beigetragen werden bzw. sollten weder Lebenserfahrung noch Lernfähigkeit von Laien unterschätzt werden²¹. Außerdem wird der Laiengruppe in der Regel als Art Prozeßbegleiter eine Person zur Seite gestellt, die den Arbeitsablauf organisiert und leitet.

Ebenso wie das Modell der Konsens-Konferenz werden Laien, also nicht unmittelbar betroffene Bürger, in vorbereitende Entscheidungsprozesse eingebettet; während die Mitglieder

¹⁵ König, Ozon-Konsens-Konferenz 55.

¹⁶ König, Ozon-Konsens-Konferenz 55.

¹⁷ Dienel, Die Planungszelle: Der Bürger plant seine Umwelt; eine Alternative zur Establishment-Demokratie, 3. Auflage (1992).

¹⁸ Dienel, Planungszelle 78.

¹⁹ Dienel, Planungszelle 81 und der Nachweis bei Aristoteles, politia, 1317b.

²⁰ Dienel, Planungszelle 88.

²¹ Dienel, Planungszelle 92f.

einer Konsenskonferenz sich jedoch zur Teilnahme freiwillig melden, in nur wenigen Tagen ein Schlußdokument verfassen und ohne finanzielle Abgeltung tätig sind, tagt die Planungszelle wesentlich länger, werden die Laien zwar auch per Zufallsprinzip ausgewählt, erhalten aber eine finanzielle Vergütung für ihre Tätigkeit. Die mangelnde Verbindlichkeit des Bürgergutachtens ließe sich dadurch entschärfen, daß bei Nichtverwendung der präsentierten Ergebnisse innerhalb einer gewissen Frist deren Ablehnung zumindest öffentlich begründet werden müßte.

In Summe muß betont werden, daß Laien als spezifisch Nichtbetroffene von bestimmten Planungen und Vorhaben durchaus in der Lage sind, Probleme von anderen Personen, anderen Orten und auf anderen Ebenen möglichst flexibel zu lösen. Somit lassen sich Konflikte bereits im Planungsstadium neutralisieren, indem nicht betroffene Bürger durch ihre Unvoreingenommenheit Projekte bewerten²².

3. Die Mediation

Unter dieser sich in den USA herausgebildeten Form der Konfliktlösung versteht man ein auf freiwilliger Basis der in einen Konflikt verwickelten Personen beruhendes Verfahren, bei dem ein Mediator – eine juristisch und psychologisch geschulte Person – versucht, Konflikte durch Verhandlungen einvernehmlich zu lösen²³. Die Lösungen werden von den Parteien selbst erarbeitet, der Mediator fungiert sozusagen als Moderator und Regisseur der Verhandlungen, muß sich aber immer unparteiisch und neutral verhalten. Endprodukt einer erfolgreichen Mediation bildet eine zwischen den Streitparteien abgeschlossene bindende Vereinbarung, die den gefundenen Konsens festhält und damit das Ergebnis letztlich auch kontrollierbar macht.

Ogbleich in Österreich erst langsam bekanntgeworden, hat dieses Kon-

fliktlösungsmodell eine lange Tradition: So wird es schon seit der Antike in China und Japan praktiziert, seit den sechziger Jahren wendet man Mediation – auch „negotiation“ genannt – in den USA an²⁴. In Deutschland breitete sich die Mediation erst Ende der achtziger Jahre aus. Die häufigsten Anwendungsfelder finden sich im Familien- und Scheidungsbe- reich; Mediation macht sich aber auch im außergerichtlichen Tatausgleich, im Schulbereich, zur Lösung von Nachbarschaftskonflikten, und schließlich im Wirtschafts- und Umweltbereich breit. In Österreich wird und wurde Mediation bislang fast ausschließlich zur Regelung familiärer Konflikte eingesetzt. Deutschland ist hier schon einige Schritte weiter: Dort hat man die Umweltmediation im weitesten Sinn für die Erstellung von Abfallwirtschaftskonzepten, bei der Sanierung von undichten Sonderabfalldeponien, bei der Planung von Verkehrskonzepten und schließlich bei der Suche nach einem geeigneten Standort für einen neuen Großflughafen (Berlin) erfolgreich eingesetzt²⁵.

In diesem Sinne für Österreich erstmalig wurde für die Müllverbrennung in einem Zementwerk in der Nähe der Stadt Salzburg ein vom Ökologie-Institut konzipiertes Umweltmediationsverfahren durchgeführt²⁶. Ein Bürgerbeirat, der sich aus Anrainern, dem Betriebsrat und Vertretern der betroffenen Gemeinden zusammensetzte, verhandelte mit dem Zementwerk unter Anleitung eines Mediators über den Einsatz von Altfreien und Kunststoffresten als Ersatzbrennstoffe für Heizöl schwer und Steinkohle. Endprodukt monatelanger erbitterter Diskussionen bildete eine rechtsverbindliche Vereinbarung, in der man sich aufgrund der nachweislich verbesserten Umweltsituation auf den Einsatz der Ersatzbrennstoffe einigte. Somit konnte das Projekt den Behörden zur Bewilligung vorgelegt werden.

Probleme ergeben sich für die Umweltmediation im Sinne einer Stand-

ort-, Verkehrs- und Planungsmediation vor allem durch die große Anzahl der Teilnehmer; neben dem Projektanten und den Behörden können unter Umständen Bürgerinitiativen, Einzelpersonen, Naturschutzverbände etc. im Mediationsverfahren ihre Interessen durchsetzen wollen. Praktikabel erscheint hierfür die Lösung, daß jede größere Personengruppe einen Vertreter entsendet, der ihre Interessen in der Mediation wahrnimmt.

Nicht von der Hand zu weisen ist die Tatsache, daß solche Konfliktlösungsverfahren einen hohen Zeit- und finanziellen Aufwand benötigen, diese Kosten wiegen jedoch ungleich geringer als jene, die infolge massiver Bürgerproteste für Projektanten und Behörden entstehen²⁷. Denn läßt sich ein Mediationsverfahren bereits vor oder im Planungsstadium erfolgreich durchführen, so lassen sich die nachfolgenden Genehmigungsverfahren weitaus schneller und damit kostensparender abwickeln, weil für die widerstreitenden Interessen der Konfliktparteien durch gegenseitige Akzeptanz und Dialogbereitschaft ein Konsens gefunden werden konnte.

Kombiniert werden kann der Abschluß von Mediationsverhandlungen mit der Gewährung von Kompensationsleistungen an betroffene Bürger²⁸; so kann die Gemeinde, in der ein umstrittenes Projekt errichtet wird (zum Beispiel Sondernülldeponie), bei den Bürgern durch die Bereitstellung von kommunalen Dienstleistungen (Bau eines Schwimmbades) oder durch Direktzahlungen eine höhere Akzeptanz erreichen.

IV. Schlußfolgerungen

Für Österreich wünschenswert wäre, daß die dargestellten neuartigen Modelle von Konfliktlösung in der Form der konstruktiven Einbindung des Bürgers verstärkt in der Praxis ein-

²² Dienel, Planungszelle 104f.

²³ Hehn, Nicht gleich vor den Richter (1996); Holznapel, Mediation im Verwaltungsrecht, in: Breidenbach/Henssler (Hg) Mediation für Juristen (1997).

²⁴ Hehn, Nicht gleich 6f; Holznapel, Mediation 149.

²⁵ Hehn, Nicht gleich 106.

²⁶ Umweltschutz 1997/9, 18f.

²⁷ Hehn, Nicht gleich 129.

²⁸ Holznapel, Mediation 149.

gesetzt werden; Anwendungsfelder böten sich in hinreichender Zahl. Ob und wie zum Beispiel eine Mediation in die Rechtsordnung eingebaut werden soll, erscheint aufgrund mangelnder Erfahrungswerte noch fraglich: Mediation als zwingende Voraussetzung für die Erteilung einer Genehmigung eines Projektes im Planungsstadium abzuhalten, wäre denkbar, sollte aber erst nach mehrjähriger Erprobung erfolgen. Denkbar wäre allenfalls eine rechtliche Einbeziehung der Mediation in das Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren; die getroffene Vereinbarung könnte der Behörde als Entscheidungsgrundlage dienen. Würde sie bei der Bescheiderlassung nicht gehörig Berücksichtigung finden, dann könnte der Mediator dies mittels Berufung oder Verwaltungsgerichtsbeschwerde relevieren. Mag man

daher auch die bestehende rechtliche Unverbindlichkeit kritisieren, so liegt gerade darin auch eine Chance, sachlich und unvoreingenommen, aber hinreichend informiert über Planungen und Projekte zu diskutieren²⁹.

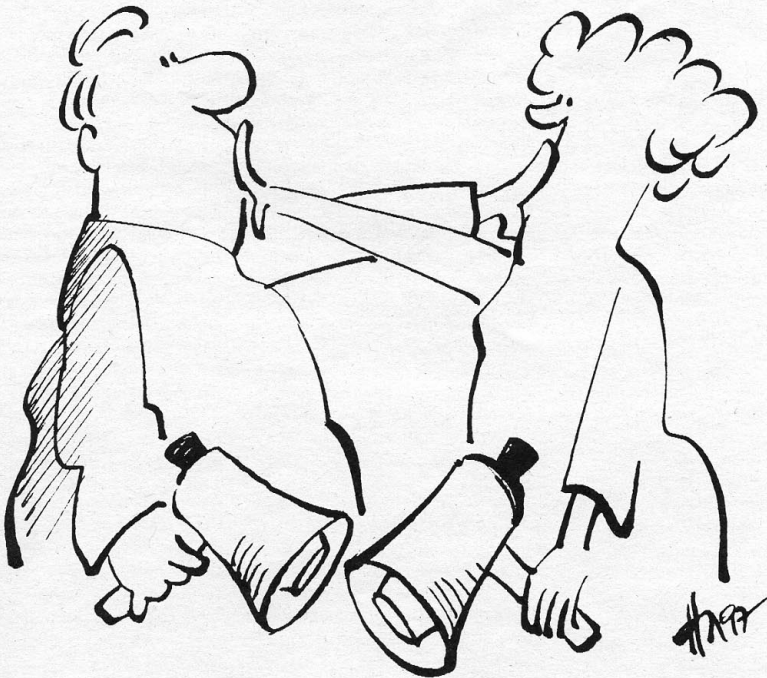
Denn das wesentliche Merkmal von Planungszelle, Konsens-Konferenz und Mediation liegt in der Kooperations- und Dialogbereitschaft der beteiligten Personen, in der Loslösung von unsachlich und emotional gefärbten Argumenten und in der Schaffung eines Ergebnisses, das jeden der Beteiligten in irgendeiner Weise gewinnen läßt, also kein Nullsummenspiel, sondern eine win-to-win-Situation schafft³⁰.

Nicht gegenseitiges Mißtrauen, sondern Vertrauen könnte in die Politik

in Österreich Eingang finden, wenn diese neuen Wege der Konfliktbewältigung durch Transparenz und Information sowie durch aktive Beteiligung der Betroffenen eingesetzt werden und sich daraus Projekte sozialverträglich gestalten lassen und sich eine neue Form der Streitkultur entwickeln kann.

- Der Bürger nicht als Gegner, sondern als Partner!
- Nicht Konflikte, sondern Gesprächskultur!
- Nicht Bürgerzorn, sondern Bürgerzufriedenheit!
- Keine Verliererpositionen schaffen, sondern alle gewinnen lassen!

GESCHLECHTERDEMOKRATIE



²⁹ Hehn, Nicht gleich 141.

³⁰ Holznagel, Mediation 155.

APOKALYPSE NOW

MEDIATION ALS MITTEL ZUR LÖSUNG AUCH NATIONALER UND GLOBALER PROBLEME?

Zeitungsberichte könnten einen die Apokalypse leicht glauben lassen. In erster Linie durch den Umstand, daß der in den letzten 50 Jahren aufgebaute Sozialstaat in seinen Grundfesten aus den Angeln gerissen ist. Aber auch durch den scheinbaren Verlust unserer kulturellen Identität. Viele, die in unser Land und andere Länder Europas immigrieren, sind nicht der abendländischen Tradition verbunden.

In dieser Situation scheint der Staat hilflos zu sein. Ihm scheinen keine Regelungsmechanismen mehr zur Verfügung zu stehen, die die widerstreitenden Interessen zwischen

Unternehmern und Arbeitnehmern,

Einheimischen und Zugezogenen, Fremden,

den Vertretern der Wirtschaft und der Umweltschützer

Arbeitenden und Arbeitslosen,

sozial Bedürftigen und Wohlhabenden

in Einklang bringen.

Je nach politischer Entscheidung kooptiert der Staat entweder mit der einen oder anderen Seite dieser divergierenden Interessen. Mit diesen unterschiedlichen Interessen sind natürlich auch divergierende Werthaltungen verbunden. Somit verbünden sich der Staat bzw. seine politischen Entscheidungsträger permanent mit sich widersprechenden Werthaltungen. Das „große Ziel“ des Staates, das auch unliebsame, aber notwendige Entscheidungen rechtfertigt, ist nicht mehr in klarer Sicht.

Diese diffuse Haltung des Staates bewirkt ein immer stärker werdendes

Mißtrauen gegenüber politischen Entscheidungsträgern. Fraglich ist jedoch, ob der Staat, nachdem er durch jahrzehntelange Aufbauarbeit gutsituierten Wohlstand verbunden mit einer relativen sozialen Gerechtigkeit geschaffen hat, diesen mit seinen bisherigen Steuerungsmechanismen erhalten, geschweige denn ausbauen kann. Doch auch in dieser Frage werden die verschiedenen Interessengruppen unterschiedliche Vorstellungen von der Rolle des Staates und seiner Entscheidungsträger haben.

Meines Erachtens sind die sich gegenüberstehenden Interessen fruchtbar, solange das Schiff in Bewegung bleibt und neugierig auf neue und altbewährte Ziele gleichermaßen zu steuert. In der harten Realität sozialer, ethnischer, ökologischer und ökonomischer Konflikte sieht die Welt freilich anders aus. Der sich immer mehr verschärfende Konflikt endet nicht selten in der Eskalation von physischer, psychischer oder auch sozialer Gewalt und somit politischer Instabilität. Je mehr Konflikte friktionsfrei gelöst werden, desto stabiler wird unser politisches System. Dabei macht es keinen Unterschied, ob es sich dabei um divergierende Interessen auf der privaten oder aber nationalen oder gar globalen Ebene handelt. Jegliche ungelöste Konflikte führen zu Instabilität, die nicht auf einer Stufe stehen bleibt, sondern stets übergreifend wirkt.

Offensichtlich ist auch, daß der Staat, das Parlament, die Sozialpartnerschaft, die Gerichte und die Verwaltung nur mehr begrenzte Mittel zur Verfügung haben, um zur Konfliktlösung beizutragen. In Ländern, in denen der Staat traditionell eine etwas zurückhaltendere Haltung einnimmt, wie beispielsweise den USA, konnten mit Hilfe von Mediatoren in unterschiedlichsten Bereichen (Ehe, Familie, Umweltschutz, Multikultur) Lö-

sungen und damit Stabilität gefunden werden.

Für eine konstruktive Konfliktbereinigung gibt es sicherlich kein Patentrezept. Jeder Konflikt ist durch die jeweils daran beteiligten Konfliktparteien und das Konfliktthema einzigartig. Dennoch zeigt sich, daß mit Hilfe von Mediation Wege für Lösungen geebnet wurden, nicht zuletzt aufbauend auf der Tatsache, daß trotz Einzigartigkeit eines Konfliktes dieser stets in der Vergangenheit Parallelen findet.

In diesem Zusammenhang soll freilich nicht unerwähnt bleiben, daß Mediation in unterschiedlichsten Facetten und Intensitäten durchgeführt wird. Gemeinsam ist ihr jeweils die Hilfestellung eines überparteilichen Mediators, der schrittweise eine Konfliktlösung versucht:

Den Konfliktparteien muß in einem ersten Schritt überhaupt erst einmal eine Diskussionsplattform zur Verfügung gestellt werden.

In einem weiteren Schritt kann der Mediator den Konfliktparteien klar zu machen versuchen, daß ihre Konfliktsituation zwar einzigartig ist, aber ähnliche Konfliktfälle schon aufgetreten sind.

In weiterer Folge müßte man den beiden Gruppen wechselseitig zu verstehen geben, daß beide aus ihrer Sicht berechnete Interessen verfolgen. Es ist daher ein Verständnis für die andere Seite zu wecken. Dieser Schritt ist Voraussetzung für die Erarbeitung konstruktiver Lösungen. Dem Mediator kommt dabei die herausfordernde Aufgabe zu, den Konfliktparteien die Augen für Lösungsperspektiven zu öffnen. Je tiefer sich der Mediator in das Konfliktthema einarbeitet, desto größer sind seine Erfolgchancen, zu einer konstruktiven Lösung zu kommen.

POLITICUM

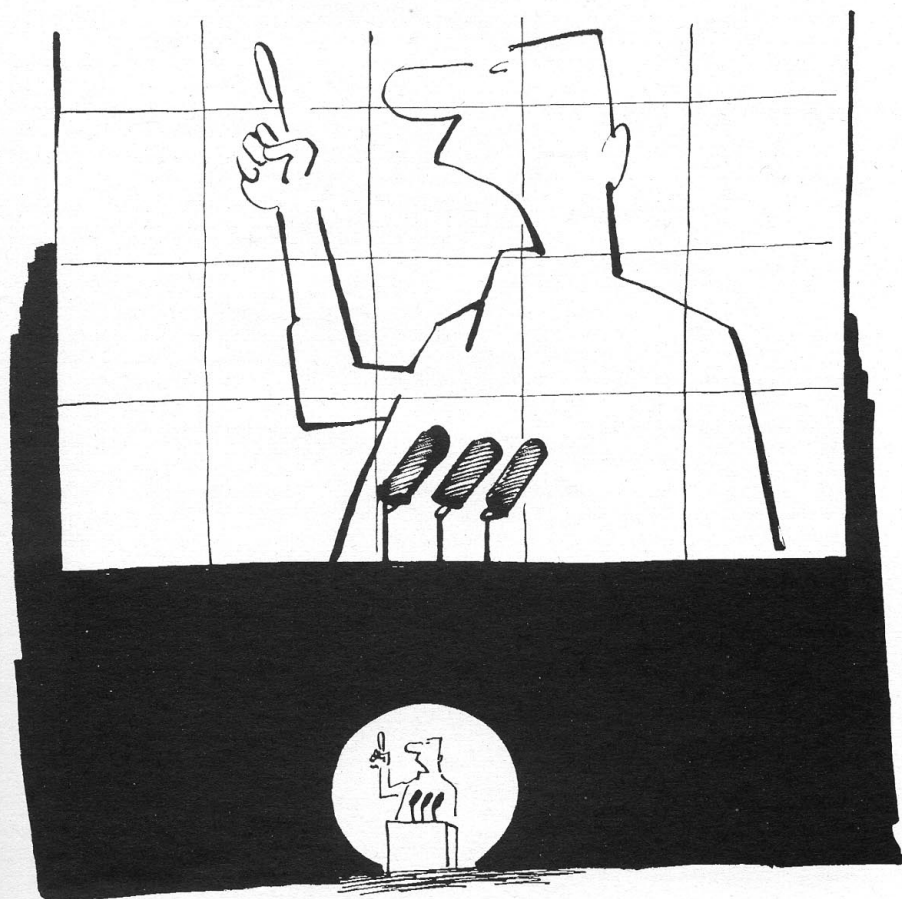
Solche Konfliktlösungsmechanismen nehmen viel Zeit in Anspruch. Der Erfolg, der durch Mediation bereits erzielt wurde, ist nicht unbeträchtlich. Mediatoren kommen aus den verschiedenen Berufsgruppen. Unter ihnen sind Juristen, Psychologen, Sozialarbeiter etc. zu finden. Auch Rechtsanwälte kann dabei eine nicht unbeträchtliche Rolle zukommen. Insbesondere bei Vertragsverhandlungen, Betriebsanlagenverfahren, aber auch

in Ehe- und Familienstreitigkeiten können Rechtsanwälte als Mediator durch ihre Erfahrung mit derartigen Konflikten und der Vertretung stets unterschiedlicher Konfliktparteien, ihren Beitrag liefern.

Ungeachtet der oft langwierigen Konfliktlösungsprozeduren ist „for the long run“ Stabilität immer nur dann gewährleistet, wenn Entscheidungen auch akzeptiert und durchsetzbar

sind. Dafür ist die Zustimmung der Betroffenen unbedingt erforderlich. Dies gilt für den kleinen Bereich, sicher aber auch für übergeordnete nationale und globale Ebenen. Die Politik sollte sich daher auch dort zur Lösung großer, schwieriger und konfliktträchtiger Probleme verstärkt der Mediation als eines erfolgversprechenden Mittels zur Gewährleistung von Stabilität und Gewaltfreiheit bedienen.

MEDIEN IN DER DEMOKRATIE



„DISKURS IN DER DEMOKRATIE“

DER NIEDERLÄNDISCHE SOZIAL-ÖKONOMISCHE RAT (SER) – KÜRZEST GEFASST

Immmer und immer wieder taucht im Zusammenhang mit Fragen des Umbaus der Repräsentationsstrukturen in der Politik, des Umbaus – meint Erweiterung – der Sozialpartnerschaft oder des Auffangens einer neuen „civil society“ ins politische Mitbestimmungssystem der magische niederländische „Sociaal economische Raad“ (SER) auf. Ganz Europa und keineswegs nur Europa blickt auf das breite gesellschaftliche Verhandlungsmodell dieses SER.

Die Zeitschrift *Die Zeit* empfiehlt Europa gar eine „Genesung auf holländisch“, der *Economist* titelte „Dutch Delight“, die *New York Times* sieht das holländische Modell als „den dritten Weg“.

Ohne uns lange müßigen wie bekannten Überlegungen über die unbestrittenen Verdienste der österreichischen Sozialpartnerschaft hinzugeben und ohne lange die früher öfter angestellten Überlegungen noch einmal anzustellen, was für die österreichische Sozialpartnerschaft bei einer Anleihe beim SER zu gewinnen wäre, soll diesmal der SER in aller Kürze präsentiert werden, und der Leser mag selbst entscheiden, ob und allenfalls wo sich Anleihen als brauchbar erweisen könnten. Im übrigen lassen sich aus dem Buch von *Johannes W. Pichler/ Theo Quene* (dem vorletzten Vorsitzenden des SER [Anm. Hrsg.]) „Sozialpartnerschaft und Rechtspolitik. Veränderungschancen am Hintergrund des Modells des Niederländischen Sozial-Ökonomischen Rates (SER)“, 1990, Detailauskünfte und weitere Anregungen gewinnen.

Was macht diesen SER so interessant?

Auf den ersten Blick ist der SER so etwas wie das niederländische Pendant zu unserer Sozialpartnerschaft. Bei näherem Hinsehen tun sich aber

mehr Unterschiede als Gleichartigkeit auf.

Erste Bombe: Der SER steht schon seit 1922 in der Verfassung und hat damit eine Bestandsgarantie

Den Holländern war ein gesetzlich abgesichert handlungsfähiger und aufgrund eines Verfassungsauftrages stets verbindlich zu hörender sozialwirtschaftlicher Rat so wichtig, daß man ihn nicht außerhalb der Verfassung agieren lassen wollte. Man fand seine Auffassungen zur Entwicklung des Arbeitslebens und der Gesellschaftsentwicklung stets schicklich und hilfreich genug, daß man sich verpflichtet sah, diese verfassungstransparent zu machen.

Für diesen Vorgang wählt man auf christdemokratischer Seite den Begriff der Autonomisierung oder Subsidiarisierung, auf sozialdemokratischer Seite den Begriff der funktionalen Dezentralisierung; im Ergebnis ist man sich aber politisch ganz einig darüber, daß Rationalität – in welchem demokratie- und staatsphilosophischen Kleid auch immer – verfassungsmäßig akzeptabel und überdies herzeigbar sei.

Zweite Bombe: Da er in der Verfassung steht, gelten für den SER alle Grundprinzipien einer demokratischen Verfassung, von Parlamentarismus, Transparenz, Öffentlichkeit, Demokratie, Kontrollierbarkeit

In den Niederlanden sitzen die Sozialpartner, die sich allerdings breiter konzipiert verstehen als bei uns, in einer Art von Parlament, das als eine starke, funktional zweite Kammer verstanden wird, auch wenn dieser formale Rang von einer anderen „Tweede Kamer“, ähnlich unserem Bundesrat, besetzt ist.

In diesem Sozialpartnerparlament von fünfundvierzig Mitgliedern herrscht Drittelparität, ein Drittel Arbeitgeber, ein Drittel Arbeitnehmer

und – für Österreich geradezu unvorstellbar – ein Drittel Topwissenschaftler und Experten, die für Sachlichkeit und Vermittlung sorgen sollen und auf Vorschlag der Regierung von der „Krone“ in den SER bestellt werden. Der Vorsitzende kommt immer aus dem Kreis der Wissenschaftler. Diese sitzen in einem u-förmigen Plenarsaal nach Kurien geordnet als round table-Runde einander gegenüber. Für Journalisten und Öffentlichkeit gibt es eine eigene Zuschauertribüne.

Im SER-Parlament werden Empfehlungen an die Regierung – mit ziemlich mächtiger Wirkung – verabschiedet; um der Regierung, aber auch jedem einzelnen Bürger die interne Gewichtung zu vermitteln, wird öffentlich diskutiert und öffentlich abgestimmt, und dies durchaus nicht immer einstimmig.

Dritte Bombe: Der SER hat ganz schroffe Unvereinbarkeitsbestimmungen

Wer dem SER angehört, darf nicht im allgemeinen Parlament sitzen. Ebenso darf keines dieser fünfundvierzig SER-Mitglieder der Regierung – auch nicht in weiteren Zusammenhängen – angehören.

Vierte Bombe: Aufgrund dieser hohen Verfassungsmäßigkeit hat der SER ein Verordnungsrecht

Von diesem Verordnungsrecht macht der SER maßvoll Gebrauch, um seine rechtsverbindlichen Anordnungen nicht zu devalvieren. Aus seinem Steuerungsvermögen heraus hat der SER maßgeblichen Anteil am Wirtschaftsaufschwung der Niederlande – was er aber in der ihm eigenen Noblesse herunterspielt.

Fünfte Bombe: Der SER hat einen gesetzlichen Auftrag zum eigenen permanenten Umbau seiner Binnenbeschickung nach den jeweils sich ändernden gesellschaftlichen Interessenverhältnissen

„DISKURS IN DER DEMOKRATIE“

Organisierte neue Interessengruppen, Ökologiegruppen, Konsumentenschutzverbände, Altenrepräsentationen etc. haben über Repräsentativitätskriterien einen prinzipiellen Anspruch, in die Sozialpartnerschaft aufgenommen zu werden, so sie eine bestimmte Mächtigkeit und Dichte erreichen. Die Repräsentati-

vitätskriterien sind folglich das Neurekrutierungsvehikel dafür, daß der SER sich an die sich jeweils im Laufe der Zeit ändernden gesellschaftlichen Verhältnisse anpassen kann.

Just hier scheint es mir interessant, für breitere Überlegungen hinsicht-

lich eines Umbaus des politischen Systems eine Anleihe zu machen. Deshalb sollte man den SER noch einmal untersuchen, ob er nicht in seiner Binnenstruktur Anregungen für das Bauprinzip einer breit organisierten, modernen „civil society“ liefern könnte. Auf nach Den Haag.

DEMOKRATIE-DEFIZITE



STRONG GOVERNMENT BY MAJORITY:

THE POLITICAL SYSTEM OF THE USA – A MODEL FOR AUSTRIA?

I. Introduction

My job is to talk about the Westminster model as practised in the U.S. We have extensive experience with this model and have learned many of the advantages and disadvantages with it through practice. The model is so deeply embedded in our thought patterns that discussion of other alternatives such as P.R. (proportional representation) or semi-proportional systems may be labeled „unamerican“. We of course forget that the Westminster model was not invented by Americans.

II. What is the Majoritarian Model?

1. Almost every aspect of the U.S. electoral system is focused on building majorities, whether we use an indirect method of election as in the electoral college for President or in the direct election of most other elected officials in the U.S. We put a premium in our system on the ability of the elected to govern and are not interested in having every possible interest represented in the political system. Thus the operation of the majority system exaggerates the support of the winner and downplays the support levels of the losers. Disproportionality is expected, particularly in landslide electoral situations. Some losers are expected to be unrepresented in government. But given that the majority principle operates in a federal system, there are opportunities for geographically concentrated minority interests to be majorities in small areas and at least control some aspects of government within those areas. To the extent

that U.S. uses direct democracy, referenda or plebiscites, to decide issues, we also employ a majority rule to determine the winning position from among two alternatives. When two or more propositions are considered on the same topic, the winning proposition is the one that gets the largest percentage of the vote (e.g. California).

2. The fundamental idea that makes the U.S. system majoritarian is that we elect officials using the plurality rule of choosing winners, or as it has been called the „first past the post“ rule. Given the operation of the electoral college system for electing the U.S. President, this means that the candidate winning a plurality of votes in a state wins all the electoral votes of the state (winner-take-all-rule). Thus, campaigns are conducted to win more votes than nearest competitor. But because candidates usually have poor knowledge of the potential electoral strength of competitors, candidates try to win as many votes as possible to guard against a possible loss. Candidates make broad appeals rather than narrow appeals in search of a winning plurality. The presence of winner-take-all rules as well as single-member constituencies heightens the strategy of making broad appeals. The result is a lot of votes are wasted in the U.S. electoral system. Only the fact that the system is multi-level (e.g., national, state and local), provides voters an opportunity to vote for some eventual winners at different levels, thus meaning that all votes are not totally wasted.

3. The fact that the U.S. electoral system can work to make candidates a winner with only plurali-

ty support among the voters has bothered some students of the electoral system and led to some reforms. Thus, we use some devices to reduce the number of options available to the voters when they cast general election ballots. Most important are primary elections to nominate candidates to the general election. Primaries are used to nominate candidates irrespective of whether the office being elected is partisan or non-partisan (local offices). Again the usual rule to win a nomination is the plurality rule (however, a minority of states are uncomfortable giving nomination to a plurality winner and have created runoff primaries to select nominees). For non-partisan local offices, it is common practice to conduct the general election among the top two finishers for office even if the primary leader got a majority of votes in the primary election. The operation of the primary election system along with the general election increases the probability that the eventual winner of the final election may be supported by a majority of the voters. Along the way to victory, supporters of losing candidates are forced to make second and sometimes third choices when electing candidates to office. This has been labeled sometimes the „politics of the second best“.

III. Consequences of the Majoritarian Model

1. First, the majoritarian model gives the winner the opportunity

to govern and organize government, subject to the normal operation of separation of powers. There is no need to negotiate with other parties over the formation of a government and to make deals involving side-payments in order to create a governing coalition. The public also understands who has been elected and can at the next regular election punish the previous winner if that government did not perform satisfactorily.

2. Second, the majoritarian model is a major factor leading to the stability of the two-party system and has been identified as a factor that discourages the electoral success of third parties. Third parties usually do not persist over time, except for fringe parties with little electoral support. The major parties coopt the good policy ideas of the third parties and incorporate them into the major party programs.
3. Third, the majoritarian model works to reduce policy alternatives and thus simplifies the task facing voters when they go to the polls. U.S. voters seem to value simplicity over complexity. In the end, quite a few voters choose the candidates of the party that best meets their needs and vote straight tickets. Some voters find the choices in non-partisan primaries confusing and will ask election officials how they can cast a straight ticket.
4. Fourth, and corollary to the third point, the electoral system weeds out policy alternatives without sufficient electoral support and relegates those alternatives to the sidelines. Minority viewpoints have been heard in the electoral system but deemed unworthy of future consideration due to failure to demonstrate electoral support. U.S. system considers it fair to give a policy viewpoint the opportunity to be heard during primary elections, but feels once heard viewpoints not gaining electoral support deserve no further considera-

tion. We have never subscribed to the viewpoint that every possible interest needs to sit at the table of government and be given the opportunity to lobby for the viewpoint.

5. Fifth, most electoral distortions are accepted, including disproportionality. For example, very few are troubled by the exaggerating effect of the plurality rule used in conjunction with single-member constituencies to give more seats to the winning party. This is usually viewed as a virtue rather than a vice, in that true majorities are needed to govern. Also very few are bothered by the exclusion of some interests from the table of government. The usual prescription is to urge the excluded interest to try harder in the future to win electoral support for the viewpoint. Some are troubled occasionally by the prospect in close elections, that the winner of the popular vote could lose the electoral college vote (has not happened since the 1880s) or that the party winning a majority of votes in contests for legislative seats might not win a majority of seats due to population malapportionment of constituencies (used to happen in the states before the Reapportionment Revolution of the 1960s).
6. Sixth, some worry about the wasted vote phenomenon within single member constituencies and urge that the majority system permit the use of multi-member constituencies. There is nothing fundamentally wrong with the use of multi-member constituencies within majority systems. Local governments and some state legislatures have often used multi-member constituency systems as way to provide minority parties some opportunity to elect officials. But others argue that the use of multi-member or at-large systems prevent racial and ethnic minorities from winning office due to possible submergence effects. The majority submerges the minority interests through the electoral process. Mixed electoral

systems involving some single-member constituencies and some at-large seats are finding favor as a way to guarantee both fairness in representation of particular interests and a concern to represent broader or community-wide interests.

IV. Interest in Electoral Reform

Recent adoption of majority system for some seats in the national legislatures of Italy and Japan as well as the recent experiences with the reformed electoral systems of East Central European nations provides a lot of information on which to build discussion. Caution is needed, however, in that both Italy and Japan did not move completely to majority system for all national legislature seats. The retention of some P.R. seats in both nations muddles what we can learn. In addition, I would not expect the first elections under a reformed system to have major impacts in that existing parties need to learn how to work within the new systems to maximize electoral advantages.

There is interest in electoral reform in U. S. as well. At the national level most of the focus is on reforming the regulation of campaign finance and does not question the validity of the majority system. At the local level, on the other hand, there is an embryonic movement to advance semi-proportional systems as a way to provide representation to distinct racial or ethnic minorities who are not large enough or geographically concentrated enough to win representation under single-member majority systems. Despite efforts to get some national court to order the use of such semi-proportional systems such as cumulative voting or limited voting, no court decision ordering such a change has been upheld upon appeal. Thus, all moves to semi-proportionality have been agreed to by parties in legal disputes. Despite this legal activity, there continues to be widespread support for the majority system among elected officials and national judges.

ITALIENISCHE IDEOLOGIE UND PARTEIENSYSTEM:

„MANI PULITE“ (SAUBERE HÄNDE) UND SCHMUTZIGE GEWISSEN

I. Die italienische Ideologie

Zu Beginn ist es vielleicht angebracht, an die vorherrschende, und – um einen Begriff Gramscis zu benutzen – „hegemoniale“ italienische Auffassung von politischer Moral zu erinnern. Es gibt in der Tat eine „italienische Ideologie“, die in wenigen Postulaten zusammenzufassen ist. Vor allem liegt ihr ein negatives Menschenbild gegenreformatorischen und barocken Ursprungs zugrunde, demzufolge das menschliche Wesen im Grunde böse und zum Schlechten verdammt ist, besessen vom dem, was ihm und den Seinen zu Vorteil, Macht und Ruhm verhilft. Die Person wird offensichtlich nicht als Individuum aufgefaßt, sondern ist in eine grundlegende Einheit eingebettet, die Familie. Wir sind also weit entfernt vom Denken, das auf Verträgen basiert, wie etwa bei Hobbes, Spinoza oder Locke. Die italienische Ideologie reproduziert eher das aristotelische und thomistische Modell von Gesellschaft und Familie. Das Neue an ihr ist einerseits die Beziehung der Familien zueinander, die als konfliktträchtig aufgefaßt wird, und andererseits die Motivation, die die Familien zur Einigung drängt: Die Solidarität der Gemeinschaft und das evolutionäre Denken treten ihren Rang an das „Besondere“ ab, das von Francesco Guicciardini, dem großen Freund von Machiavelli, theoretisch formuliert wurde. Das christliche Mitleid (*pietà*) tritt seinen Rang an die von Machiavelli empfohlene Tugend (*virtù*) ab. Diese Tugend hat nichts mehr, oder jedenfalls sehr wenig, mit jeder Art von moralischer Qualität zu tun und ist eher eine Vorwegnahme dessen, was Spinoza „Potentia“ nennt.

Ein anderer Charakterzug der „italienischen Ideologie“ ist der Antinorma-

tivismus, das heißt, das Unverständnis jedem deontologischen Argument gegenüber. Das „Soll“ jeglicher Art wird belächelt und in das „Sein“ von finalistischen Gesetzen und von mehr oder weniger wiederkehrenden historischen Zyklen umgewandelt. Aus dem Skeptizismus des florentinischen Sekretärs entspringt so, laut Giambattista Vico, ein Historismus; die Vernunft, ehemals eine Fähigkeit empfindender Wesen, wird umgewandelt zu einer unergründlichen Qualität übermenschlicher Einheiten, wie „Gesellschaft“, „Völker“, „Nationen“, „Sprachen“. In Neapel wird „Vernunft“ ein Synonym für „Geschichte“ (und nicht nur bei Vico, sondern auch bei Cuoco, der als eine Art neapolitanische Variante von Edmund Burke angesehen werden kann). An den Hängen des Vesuvus wird schon lange, bevor Hegel über den Eulenflug zu fabulieren beginnt, das „Vernünftige“ und das „Wirkliche“ vereint. Danach kommen die Spaventas und Labriolas, die Croces, die uns daran erinnern, daß die Geschichte nie richtet, sondern rechtfertigt. Die Politik wird zur „Staatsräson“ reduziert und dient zur Bewahrung oder Eroberung der Macht, und dies geschieht, ohne daß allzu viele moralische Skrupel entstehen: „Man kann Staaten nicht nach dem Gewissen lenken, weil sie alle der Gewalt entsprungen sind.“ (Guicciardini, Erinnerungen, 48)

Der italienische Ideologe schreibt außerdem noch dem „Glück“ (*fortuna*) eine wichtige Rolle zu: die Tugend ohne dieses sei wie entblößt und wehrlos gegen die Schläge des Schicksals. Aus dem Kult der Glücksgöttin Fortuna wurde dann die Verehrung der Geschichte, der vollbrachten Tat, oder vor allem der Tat, der die Göttin Fortuna ihre Huld erwies. Was ist der bei den italienischen Intellektuellen so populäre Historismus denn sonst, wenn nicht eine Rationalisierung des Fortuna-

Kultes? Dieser Kult zeigt sich nach wie vor ganz offen in vielen Riten, für die die Italiener besonders empfänglich sind: zum Beispiel in ihrer Leidenschaft für Glücksspiele, und er trägt auch dazu bei, die ständig bedürftigen Staatskassen aufzufüllen (nämlich mit zahlreichen Lotterien und Gewinnspielen). Vielleicht ist es sogar diese andere Einstellung zu „Fortuna“, die Machiavelli – der erste Hauptvertreter der „italienischen Ideologie“ – vom Denken der Renaissance abhebt. „Es ist nicht die Macht der ‚Fortuna‘, es ist nicht so einfach, wie viele Einfältige glauben, jemanden zu besiegen, der nicht besiegt werden will“, schreibt im 15. Jahrhundert Leon Battista Alberti (*Della famiglia*, Proemio). Der Herzog von Valentinois, Cesare Borgia, geht trotz seiner „Tugenden“ unter – Machiavelli zufolge geschieht dies „aufgrund der äußersten Heimtücke der Fortuna“ (*Il Principe*, Kap. 7).

Als „Politischer Realismus und Historismus“, so präsentiert sich die italienische Ideologie. Sie wird allerdings noch durch ein anderes Charakteristikum geprägt. Da Prinzipien und Ideale an Wert verloren haben, haben auch die Eroberung und Ausübung der Macht an Wert verloren; allerdings bleiben sie als einzige Ideale bestehen – Guicciardini sagt: „Es ist großartig, Herrschaft über andere auszuüben“ (*Ricordi*, 40) –, sie können aber nicht als absolute oder „starke“ Ziele angesehen werden. Der Realismus rät uns, daß dort, wo Macht zum Endzweck wird, Vorsicht ihr gegenüber angebracht ist. So wird man pragmatisch, wenn auch nicht im Sinne von William James oder Richard Rorty; sondern im vulgären Sinne des Wortes: flexibel, kompromißbereit, wenn es angebracht ist, bereit zur ideologischen Kapirole, bereit, alles zu ändern, um nichts zu ändern. Prinzipien und Ideale werden geopfert – und seien es auch die der

Macht – im Namen des zweckdienlichen Besonderen. Vielleicht ist das einzige Prinzip, das dem „italienischen Ideologen“ übrigbleibt, der typisch italienische Begriff des „Ruhms“, der als „Pomp“ verstanden wird und dessen eitles Gepränge Gegner und Verbündete beeindrucken soll, wenn er sie schon nicht in die Knie zwingen kann. Man vergesse nicht, daß der Römergruß, die farbigen Hemden der Parteien (die roten, schwarzen und jetzt auch grünen), die glänzenden Uniformen, die Paraden, die heldenhaften und erschreckenden Rufe (eia, eia, alalà), die Ehrentitel (der „Cavaliere“, der „Duce“ und wiederum der „Cavaliere“) einige der wichtigsten Beiträge der italienischen Geschichte zur politischen Kultur des 20. Jahrhunderts sind.

II. Drei unentbehrliche Romane

Es gibt drei Romane, die meiner Meinung nach unentbehrlich sind, wenn man verstehen will, was in Italien in den letzten beiden Jahrhunderten vor sich gegangen ist. Der erste ist der hochberühmte Roman „Die Verlobten“ von Alessandro Manzoni; der zweite ist „Die Alten und die Jungen“ von Luigi Pirandello, und der dritte ist „Horcynus Orca“ von Stefano D'Arrigo. Der erste, das Hauptwerk von Manzoni, beschreibt das Italien des 17. Jahrhunderts, das der Gegenreformation und des Barocks. Italien ist Schauplatz von Schlachten sowie von Machtspielen, die jenseits der Alpen entschieden werden, und zwar in Madrid, Paris oder Wien. Und obwohl der Roman ein gutes Ende hat, und sich der Schicksalsweg von Renzo und Lucia nach katholischer Sitte mit der Eheschließung vollendet, und Don Rodrigo, der böse Herr, durch göttliche Züchtigung mit Beulenpest gestraft wird, so bleibt doch Don Abbondio, der Landpriester, dessen „realistische“ Einstellung der Ursprung aller Leiden der Verlobten war, auf seinem Posten. Sein „Realismus“ ist letztendlich belohnt worden, niemand hat ihm ein Haar gekrümmt, und er erhält nach wie vor seine warme Suppe zweimal am Tag. Und Renzo, so schließt der Autor moralisie-

rend ab, hat gelernt, daß man sich an Aufruhr nicht beteiligt und auf der Piazza keine Reden führt, er hat also, etwas derb ausgedrückt, gelernt, sich um seine Angelegenheiten zu kümmern. Eine Art unpolitische Moral, oder eine anti-politische, wenn man will, das ist die Quintessenz einer Geschichte, die Hunderte von schönen Seiten hat, die vom Autor gründlich mit Arnowasser gereinigt wurden. Der „Hitzkopf“ Renzo wird vom „Umstürzler“ zum guten Familienvater, der bereit ist, seine politischen Aktivitäten auf der Piazza Frau und Kindern zuliebe zu opfern. Aber hatte nicht Peguy gesagt, der gute Familienvater sei der „große Abenteurer des 20. Jahrhunderts“, und drückt Hannah Arendt dieses Urteil nicht nur noch radikaler aus, wenn sie behauptet, der pater familias sei der große Kriminelle des 20. Jahrhunderts?

Der Roman „Die Alten und die Jungen“ ist – zu Unrecht – weniger bekannt als andere Werke von Pirandello. Das Buch wurde am Anfang des Jahrhunderts geschrieben. Die Handlung spielt in Sizilien zur Zeit der Aufstände der sogenannten Sizilianischen Bünde (Fasci Siciliani) in den neunziger Jahren des vorigen Jahrhunderts. Die Geschichte handelt von einer Generation (den Jungen), die gegen ihre Väter (die Alten) rebelliert. Die Väter, die die Einheit Italiens geschaffen, Garibaldi unterstützt und rote Hemden getragen hatten, und laut die Ideale „Liberté, égalité, fraternité“ verkündet hatten, erlagen nach der Errichtung des neuen Staates den Verführungen eines leicht zu erlangenden Wohlstandes und walteten politisch verantwortungslos. Pirandello bezieht sich vor allem auf den Skandal der Banca Romana und andere politische Skandale, die die Regierung Crispi ins Wanken und schließlich zu Fall brachten. Und Crispi war ursprünglich ein „Patriot“, ein eifriger Anti-Bourbone und Anhänger Garibaldis, und schließlich ein eiserner Kanzler mit offenem Hang zum Autoritären. Die „Jungen“ des Romans, die die Alten kritisieren und gegen die sie opponieren wollen, wissen nichts Besseres zu tun, als antiliberale und antisozialistische Programme aufzustellen (und war Gari-

baldi – obwohl er Italien nie regiert hatte und ohne einen Pfennig gestorben war – etwa kein Sozialist?). Pirandello sympathisiert mit den „Jungen“ und steht einer politischen Geschichte feindselig gegenüber (Einheit Italiens), die sich nach dem Prinzip (und dies wird dann im „Leopard“ von Tomasi di Lampedusa genau ausgeführt) „alles zu ändern, um nichts zu ändern“ abgespielt hat. Das Problem ist jedoch, daß das antiliberale und antisozialistische Pathos Pirandellos – wenn auch unbewußt – auf das andere, zeitlich näherliegende italienische Abenteuer schon vorauswies. Dieses war zwar moralisch von ganz anderer Natur als das Garibaldis, auch wenn die Hemden denen des Generals von Caprera ähnelten, sie waren jedoch viel dunkler in Farbe und Gesinnung, triste, wenn nicht gar makaber.

Schließlich einige Worte zum Roman „Horcynus Orca“ von Stefano D'Arrigo. Dieser sehr schöne Roman von mehr als tausend Seiten ist in einer experimentellen Sprache geschrieben und daher wenig gelesen. Auch D'Arrigo ist Sizilianer, wie Pirandello, aber er kommt aus Messina und nicht aus Agrigento, ein Sizilianer des Meeres und nicht des Landes, aber wie alle Insulaner besessen von der Idee des Todes und der Macht. „Cumannari è megghiu chi futtiri“, sagt man im Dialekt, was übersetzt und etwas verfeinert „Befehlen ist besser als Liebe machen“ heißt. Und damit erweisen die Sizilianer, deren Phantasie sich oft um das Liebesleben dreht, der Institution „Macht“ die allerhöchste Ehre. Die Geschichte von D'Arrigo handelt von einem Matrosen, der nach dem 8. September 1943, dem Tag des Waffenstillstandes zwischen den italienischen und alliierten Streitkräften, die Auflösung des italienischen Heeres miterlebt und die italienische Halbinsel durchquert (wie Tausende seiner Kameraden), um nach Hause zurückzukehren – „dahin, dahin, wo die Zitronen blühen“ (oder eher „bluten“?). Aber um nach Sizilien zu gelangen, muß er das Meer überqueren, die gefährliche Meerenge mit Strömungen, Winden, Gorgonen, Ungeheuern und Raubfischen. Am Ende stirbt der Matrose und auch das Ungeheuer. Dieses letz-

tere ist eine Metapher auf die politische Macht. Das Ungeheuer stirbt, aber sein riesiger verwesender Kadaver verpestet die Luft und die Stadt. Die politische Moral des Buches ist, daß durch den Untergang des Faschismus auch der Widerstand (die Resistenza) und die Republik vom verwesenden Kadaver des getöteten Ungeheuers (vom Faschismus, das heißt der Gewalt par excellence) krank gemacht wurden, obwohl makellos weiße Hemden die schwarzen ersetzten, sind die Luft und Gesellschaft sowie das individuelle und kollektive Denken weiterhin verpestet. „Der Krieg war vorüber, das Töten, das Meer voller Blut, diese große einem Roncesvalles ähnliche Ansammlung von Meeresungeheuern, das große menschenfressende Ungeheuer, der Tod und der alte Leichengeruch waren verschwunden, aber die Ungeheuer waren geblieben, die Ungeheuer alleine; die braunen, die abituées, die alten Gemeindegängerinnen: da waren sie wieder, weiß der Bauch, die Rückseite dunkel, kurz und roh behauen, gut sichtbar wieder an ihren Plätzen.“ (Horcynus Orca, Mailand 1975, S. 809)

III. „Mani Pulite“

Das politische System Italiens, erwachsen aus dem antifaschistischen Widerstand und dem Referendum 1946, das den Fall der Monarchie bewirkte, ist eine – ich brauche es nicht einmal zu sagen – typisch italienische Geschichte. Ideale und Prinzipien hatten dabei durchaus mitgewirkt, sowie Aufstände und Massen, die Veränderungen anstrebten. Aber obwohl diese Kräfte, die wichtige Schritte nach vorne verursachten, das kulturelle Klima eines Landes veränderten, das bis in die fünfziger Jahre erdrückend klerikal und im Klassendenken verhaftet war – und auf unterschiedliche Weise – von dem beherrscht, was wir vorher die „italienische Ideologie“ genannt haben, so haben diese Kräfte wieder einmal alles geändert, um wenig zu ändern, oder vielleicht besser gesagt: Sie haben etwas geändert, um nicht alles ändern zu müssen.

Die republikanische Verfassung, die von der verfassungsgebenden Ver-

sammlung im Dezember 1947 verabschiedet wurde, ist nur mit Mühe und auch nur teilweise realisiert worden und wurde durch die sogenannte Verfassungspraxis entstellt. (Und wird jetzt – und das ist das Paradoxe – in Frage gestellt und für ein Regime verantwortlich gemacht, das gegen sie gerichtet war oder das ihr gegenüber bestenfalls Argwohn und Antipathie hegte). Das Verfassungsgericht wurde erst 1957 eingerichtet, und ein großer Teil der Democrazia Cristiana stand ihm feindselig gegenüber; das gleiche geschah beim Entstehen der „Regionen“ (regioni) Italiens, die in der Verfassung vorgesehen waren und erst 1970 geschaffen wurden. Daher wurde von manchen behauptet, der einzige Verfassungsartikel, der je angewendet wurde, sei Artikel 12, der besagt: „Die Staatsflagge ist die italienische Tricolore: sie ist grün, weiß und rot und besteht aus drei vertikalen, gleich großen Streifen.“

Aber was ist geschehen? Kurz gesagt, nach einer Zeit der harten Konfrontation finden die beiden stärksten Parteien, die Democrazia Cristiana und die Kommunistische Partei, einen Modus vivendi. (Es ist sowieso schwer, in Italien Nein zu sagen; sind wir etwa nicht in dem Land wo das „Si klingt“, wie Dante sagt?) Die PCI (Kommunistische Partei Italiens) widmet besonders der internationalen Politik starke Aufmerksamkeit und ist bereit, der Regierung eine weniger feindselige außenpolitische Haltung der Sowjetunion gegenüber abzuhandeln, und zwar durch eigene Passivität in der Innenpolitik. Für die PCI gibt es jedoch kein anderes Prinzip als das ihrer Vormachtstellung in der Arbeiterklasse; diese dient als Ausgangsbasis für einen eventuellen (aber nie wirklich gewünschten) Schritt zur Regierungsübernahme. So wächst der italienische Sozialstaat auf völlig anomale Weise und nicht auf der Basis allgemein anerkannter Regeln, die legitimes Recht verschaffen oder die eine individuelle Forderung als rechtes anerkennen. Nein, die Leistungen des Sozialstaates müssen durch das Eingreifen von politischen Vermittlern sichergestellt werden; ein Mittel, das sich für PCI wie auch die DC (Democrazia Cristiana) günstig erweist. Für die DC, weil es

ihren Klientelismus begünstigt: Um eine Pension zu bekommen, muß man sich an den hiesigen Abgeordneten wenden. Das Recht auf etwas reicht nicht aus (und oft existiert das Recht nicht einmal), es bedarf der „Unterstützung“. Der Stimmenkauf wird so zur Regel, wenigstens was die DC und ihre Satellitenparteien betrifft (Liberaler Partei [PLI], Republikanische Partei [PRI], Sozialdemokratische Partei [PSDI]). Auch für die PCI trifft dieses zu. Hier werden die Rechte zu korporativen Privilegien, die nur in Anspruch genommen werden können, wenn einer den großen Gewerkschaftsorganisationen angehört: zum Beispiel das Arbeitslosengeld – das es als solches in Italien nie gegeben hat – wird zur sogenannten „Cassa Integrazione“ und ist ausschließlich ein Resultat der Verhandlungen der Gewerkschaften. Und die einflussreichste Gewerkschaft (CGIL) ist eine Art verlängerter Arm der kommunistischen Partei.

Das Ergebnis von all dem sind die „Parallelen Konvergenzen“ von Moro und der „Historische Kompromiß“ Berlinguers, alles in allem „Zusammenschlüsse“, die ihren Höhepunkt in den Jahren 1977 bis 1979, zur Zeit der sogenannten „Regierung der Stimmenthaltung“, haben, als dem Premierminister Andreotti von der PCI nicht das Mißtrauen ausgesprochen wird. Und in der Tat – falls es vergessen worden sein sollte – war Andreotti die christdemokratische „Bezugsperson“ der Kommunisten. Die PCI erlag der Illusion, klüger als alle anderen zu sein (was auch übrigens alle anderen Italiener von sich dachten, sie fühlte sich aber zusätzlich bestärkt durch die List des „Historischen Materialismus“), und wurde doch nur von den öffentlichen, privaten und geheimen Machthabern hinters Licht geführt: Die Jahre der „Stimmenthaltung“ waren die Jahre, in denen die geheimen Freimaurerlogen (die sogenannte „P Due“) des ehrenwerten Meisters Gelli ihre Blütezeit hatten.

In diesem Zangengriff, mit dem PCI und DC das Land festhielten, befand sich auch die PSI, die ruhmreiche italienische Sozialistische Partei Turatis, Nennis und Pertinis. In den ersten

Nachkriegsjahren erhielt sie mehr Stimmen als die kommunistische Partei, ruinierte sich aber in den vierziger und fünfziger Jahren durch eine absurde „Volksfront-Strategie“. Zum Tode Stalins schrieb die Tageszeitung der Sozialistischen Partei „Avanti“ auf der Titelseite „Ein Begründer neuer Zivilisation ist gestorben“. Die PCI vereinnahmt sie, wenigstens bis 1956, als die PSI den Einmarsch der sowjetischen Truppen in Ungarn verurteilt und die PCI ihn unterstützte. Seit dieser Zeit wird die PSI gemeinsam von PCI und der Rechten angegriffen. In der Mitte der sechziger Jahre versuchen es die Sozialisten mit einer Mitte-Links-Regierung, mit einem Reformprogramm und Verstaatlichungen. Die sozialistische Partei erleidet eine Abspaltung der Linken (mit der Gründung der PSIUP). Und einige Jahre später, am Ende der sechziger Jahre, in der unruhigen Zeit, die von den Ereignissen 1968 eingeleitet wurden, spaltet sich der rechte Flügel ab (PSU, dann wieder PSDI). Und gegen die PSI (sie ist Urheber der einzigen Periode wirklicher Reformen seit dem Entstehen der Republik) richten sich die blutigen Anschläge und Gerüchte von Staatsstreichen, die seit den Zeiten der SIFAR-Affäre (1964) fast zwanzig Jahre lang die italienische politische Szene vergiften und mit Blut beflecken.

Mit dem Aufstieg Craxis an die Spitze der PSI, entschließt sich die sozialistische Partei – sozusagen –, den Stein aus dem Schuh zu schütteln (1977) und damit Bedürfnissen, die bisher unbefriedigt geblieben waren, nachzugeben. Man beschloß, sich der althergebrachten Respektabilität zu entledigen sowie auch der sozialistischen Tradition der „Sektionen“ und sich in eine echte Partei der achtziger Jahre zu verwandeln und eine Yuppie-Partei zu werden. Bestechungen, die bisher vorwiegend von Mitgliedern der Democrazia Cristiana praktiziert wurden, breiten sich aus wie ein Ölfleck. Und die Sozialisten sind die Habgierigsten und Dreisteisten, zumindest bis Mario Chiesa, der sozialistische „Gauner“, und unter anderem Verwalter eines Altenheimes, von der Polizei dabei ertappt wird, wie er ein Bestechungsgeld (und nicht einmal ein sehr hohes, etwa ei-

nige Millionen Lire) einkassiert. Das geschieht 1992.

Einige Jahre zuvor war die Berliner Mauer gefallen. Italien, dessen Souveränität stark durch die Supermacht jenseits des Ozeans beschränkt worden war, die es kontrollierte und verwaltete, scheint sich von dieser Bevormundung zu lösen. Es wird bekannt, daß eine Organisation mit dem Namen „Gladio“ existierte, die innerhalb der Streitkräfte zum antikommunistischen Guerillakampf bereitstand, und zwar mit Waffen, Sprengstoff und Guerillastützpunkten.

Giulio Andreotti und der ehemalige Präsident der Republik, Cossiga, sind in den Fall verwickelt. Aber vor allem war durch eine Antiterroristen-Gesetzgebung, die bis an die Grenzen dessen ging, was in einem Rechtsstaat zulässig ist, eine neue einflußreiche Macht entstanden: die Richter. Und wenn man in Italien von „Richtern“ spricht, meint man auch die Staatsanwaltschaft, die so unabhängig ist wie in keinem anderen Staat. Sie ist nur von einer von Richtern und Staatsanwälten verwalteten Institution abhängig, dem CSM (Consiglio Superiore della Magistratura), dem Obersten Rat der Magistratur.

Inzwischen war dank der latenten Krise der Parteien und der Abwesenheit einer echten parlamentarischen Opposition eine neue politische Bewegung entstanden, die sich gegen das herrschende Rom wandte. Diese zum Teil rassistische und fremdenfeindliche Bewegung, die ihre Forderungen folkloristisch und buntgemischt formuliert, forderte eine größere Autonomie (und sogar Unabhängigkeit) für die reichen Regionen Norditaliens. Diese „Liga“, auf Italienisch „Lega“, klagte das gesamte politische System der Unfähigkeit und Korruption an. Forderungen und Vorwürfe, die bis auf bestimmte diskutable Äußerungen, durchaus berechtigt waren.

Die Bewegung „Mani pulite“ (saubere Hände) war der Angriff, den die Justiz gegen das Regime der Parteien führte, die „Revolution der Richter“ entsprang aus zwei Kategorien von Beweggründen: einer inneren Katego-

rie, dem Totalitarismus der Parteien, der das Leben der bürgerlichen Gemeinschaft erstickt und es von Stimmkauf und Schmiergeldern abhängig macht, sowie durch ein Nichtvorhandensein einer echten Opposition und den Bedeutungsverlust von Werten, wie Demokratie und antifaschistischem Widerstand: Begriffe, die nur für rhetorische Zwecke bei überholten Zeremoniellen benutzt wurden, wie bei Feiern der Polizei oder der Streitkräfte, und diese wurden von Kräften gelenkt, die durchaus nicht von demokratischen Traditionen inspiriert waren, sondern oft eine offen antidemokratische Tradition hatten. Die andere Kategorie von inneren Beweggründen entstand durch das anormale Anwachsen der Macht der Justizbeamten und besonders der Staatsanwälte. Die äußeren Beweggründe für den Zusammenbruch des Parteienregimes waren hingegen vorwiegend die folgenden: das Ende des Kalten Krieges und dann Maastricht und die strikten dort festgelegten Kriterien zur Einführung der Einheitswährung, die das Betreiben des üblichen Klientelismus mit Geldern aus der Staatskasse unmöglich machten.

„Mani pulite“ kann allerdings wenig gegen eine Gesellschaft ausrichten, die in ihrer Gesamtheit vom Übel durchdrungen ist. Und die kürzlich von der Staatsanwaltschaft La Spezia aufgedeckten Skandale zeigten uns die fast unergründlichen Phänomene der politischen Korruption. Wir wollen auch nicht von einigen Beamten der Staatsanwaltschaft Rom sprechen, auf denen immer stärker der Verdacht lastet, ein Zentrum unlauterer Machenschaften betrieben zu haben, in dem kontinuierlich Prozesse „in Ordnung gebracht“ wurden. Andererseits hat die Bewegung „Mani pulite“ den Italienern den Vorwand geliefert, die Unschuld ihrer Gesellschaft zu deklarieren und die Verantwortung auf wenige (oder viele) Politiker abzuschieben. Es handelt sich jedoch um Kollektivschuld, auch wenn das Übel von klar zu identifizierenden Personen verbreitet wurde, waren alle mit dem „weißen Wal“ verbunden, der fünfzig Jahre lang das politische Leben Italiens beherrschte, die Democrazia Cristiana. Die Auflösung

dieser Partei bringt, wie die Verwesung des Meeresungeheuers von D'Arrigo, die Gefahr mit sich, die sogenannte Zweite Republik zu schädigen.

IV. „Partitocrazia“

Carl Schmitt sah in den politischen Parteien ein pluralistisches Krebsgeschwür, sie waren für ihn Ursache von unüberbrückbaren Gegensätzen, Grund für die Auflösung des politischen Systems durch zu viele Konflikte. In der heutigen Zeit sind die Parteien ein Grund für den Niedergang des demokratischen politischen Systems oder können als ein Grund dafür angesehen werden. Das italienische Beispiel zeigt jedoch, daß der Niedergang nicht durch ein Übermaß von Interessengegensätzen herbeigeführt wurde, sondern eher durch ein Übermaß von Zusammenhalt.

Die gemeinsame Verwaltung, die Vernetzung der Wirtschaft, unterminieren das Funktionieren der Demokratie vor allem durch das Verschwinden einer Opposition. Die Dialektik Mehrheit-Minderheit versagt, und es kommt nicht mehr zu einem Austausch und Auswechseln der politisch dominierenden Schicht. Man tendiert dazu, eine Art politisches Gemeinschaftsethos einzuführen, das als A und O jedes legitimen politischen Vorschlags betrachtet wird. Die „Unbeugsamen“, die, die nicht „mitmachen“, werden aus dem Pakt ausgeschlossen. Es wird eventuell auch – wie in Italien – an den mythischen „Bogen der verfassungstreuen Parteien“ appelliert, und dies vorwiegend mit der Absicht, die Praxis der Absprachen und der Kompromisse in einem besseren Licht erscheinen zu lassen. Man theoretisiert daher über die „materielle“ Verfassung, die aus der „Praxis“ besteht (das heißt aus konkreten politischen Verhaltensweisen der Parteien), und gegen die „Form“ und die „Abstraktionen“ oder alle bloßen „programmatischen Normen“ des Verfassungstextes. Es ist kein Zufall, daß einer der größten Theoretiker der „Materiellen Verfassung“ der einflußreichste italienische Verfassungsrechtler der italienischen Nachkriegszeit ist: Costantino Mortati. Die „Materielle Verfassung“

ist offensichtlich flexibel, nachgiebig und beugt sich politischen Erfordernissen: Bis 1943 wurde der faschistische Pseudokorporativismus als Einrichtung der materiellen Verfassung betrachtet, und zwar gegen das Albertinische Statut (die piemontesische Verfassung von 1848, die vom Einheitsstaat übernommen worden war); nach 1945 wird das Parteienregime als „materiell“ angesehen im Vergleich zum Formalismus der republikanischen Verfassung.

Aber die Parteien sind alles andere als Instanzen der „materiellen Verfassung“, wenn man unter dieser die staatsbürgerliche Gemeinschaft, das „wirkliche“ Land der Staatsbürger versteht. Eine übertriebene Parteienherrschaft ist gefährlich, weil sie dazu tendiert, vergessen zu machen, daß die Gesellschaft nicht da ist, sie zu nähren und finanzieren, sondern daß im Gegenteil das Parteiensystem nur Sinn hat, wenn es die autonomen Instanzen der bürgerlichen Gesellschaft repräsentiert und diese in Freiräumen, unabhängig von den Einflusssphären der Parteien, bestehen und wachsen können.

Auf der anderen Seite ist zu Zeiten der Parteienherrschaft, deren Eintracht von dem sogenannten Cencelli-Handbuch aufrechterhalten wird (durch die Aufteilung der Regierungsämter und Posten nach Parteizugehörigkeit sowie die der Ämter der Unterregierung und die der „Unterunterregierung“ bis hinunter zum Posten des Hausmeisters in einer Schule und bis zu Kindergartenplätzen), der Frieden nur oberflächlich. Auch wenn der Konflikt von der Oberfläche verbannt wurde, so besteht er doch in der Tiefe, in der Dunkelheit der Keller der Institutionen weiter, und zwar als Kampf um Einflusssphären und Privatinteressen. Die Parteien, die miteinander Frieden geschlossen haben, spalten sich in ihrem Innern, wo sich die verschiedenen Richtungen bekämpfen. „Es geschieht in einer Stadt, die sich mehr von Sekten als von Gesetzen regieren läßt, immer wieder, daß, wenn irgendwo ein Konflikt beilegt ist, der nächste schon wieder entsteht; denn wenn eine Sektenherrschaft nicht auf Opposition stößt, dann muß sie sich in ihrem Innern

spalten.“ (Machiavelli, *Istorie fiorentine*, III, 5)

Aber obwohl die Parteienherrschaft das Leben der Staatsbürger bis in die geringste Kleinigkeit hin beeinflusst, kann sie die Zustimmung ihrer „Klienten“ nicht für lange gewinnen. Da die Regierungen notwendigerweise Irrtümer begehen und damit Unzufriedenheit in bestimmten Bevölkerungsgruppen entsteht, geschieht es leicht, daß, beim Fehlen der notwendigen Opposition, die Unzufriedenen das Parteiensystem mit Demokratie verwechseln und sich gegen beide wenden. Der Substanz der demokratischen Staatsbürgerschaft beraubt und dazu gezwungen, allein die Form anzuerkennen, hält der „Untertan“ der modernen Parteienherrschaften schließlich die Form für die Substanz, und indem er die eine bekämpft, wendet er sich auch gegen die andere. Von der oligarchischen Heimtücke angezogen, die ihn glauben macht, in einer Demokratie zu leben, nur weil Parteien regieren, die miteinander konkurrieren, glaubt er, wenn er der Oligarchie müde ist, auch der Demokratie müde zu sein. Dies ist in Italien geschehen: man war der Craxis und Andreottis müde und scharte sich um Berlusconi und Fini. Dies ist zum Teil eine alte Geschichte, die sich unter viel dramatischeren Umständen zwischen den beiden Weltkriegen abspielte. Die Korruption der Politiker ist daher nicht nur ein unmoralisches Übel, sondern auch ein politisches oder „antipolitisches“, weil es die Politik als Freiraum für Diskussion und für gemeinsame Handlung diffamiert. Der korrupte Politiker bestätigt das Sprichwort, das mehr als jedes andere dazu gedient hat, jegliche Diktatur zu rechtfertigen: „Die Politik ist eine schmutzige Sache.“ Wenn es stimmt, was Guicciardini sagt: „Es ist nicht möglich, die Dinge so zu handhaben, daß Minister nicht stehlen“ (Erinnerungen, 204), dann ist die Demokratie eine Schimäre.

Die schwerwiegende kriminelle Handlung, die ein Politiker oder eine korrupte Partei begeht, besteht nicht so sehr darin, daß Geld gestohlen wird, sondern daß Rechte weggenommen werden und daß die Demokratie in Verruf gebracht und so der

Boden für die Feinde der Demokratie vorbereitet wird, für die hartnäckigen Anhänger der Regierung der „Wächter“, und somit wird dann – und das sage ich auf österreichischem Boden gerne – für den König von Preußen gearbeitet. Ein möglicher Ausweg aus der Parteienherrschaft (und diese ist notwendigerweise korrupt, da Macht korruptiert und die absolute Macht auch absolut korruptiert) kann dann, ich sagte es bereits, zum Populismus führen, mit mehr oder weniger deutlich autoritären Nebenerscheinungen. Die Szenerie wäre auch nicht anders, wenn die Parteienherrschaft ehrlich, integer oder mehr als integer wäre (eine Annahme, die jedoch völlig absurd ist, wenn man an die Verquickung von Öffentlichem und Privatem denkt, an die Verquickung von öffentlichen und privaten

Geldern und von öffentlichen und privaten Interessen, die unweigerlich entsteht). Darüber hinaus, wenn Parteien einander zu ähnlich werden und die Programmunterschiede minimal sind, wenn ihre Ideale über jede Rhetorik hinaus identisch sind, was nützt da die Demokratie und das Recht des Volkes, zwischen verschiedenen politischen Richtungen wählen zu können? Wenn diese Unterschiede nicht mehr sichtbar sind, wird die Wahl zum müßigen Vorgang.

Wenn die Parteien von den Dienern zu den Herrschern der staatsbürgerlichen Gesellschaft werden und die Symbole und Rhetorik der Demokratie beibehalten, wird man sich schließlich auch der Demokratie entledigen wollen. Im Namen der Demokratie Mißwirtschaft zu treiben be-

deutet, die Staatsbürger als „Klienten“ mit in das Gewirr dieser Mißherrschaft hineinzuziehen. Die Parteien haben das Ansehen des Namens, in dem sie handelten, schwer in Verfall gebracht, indem sie ihre Privilegien ausübten, sich miteinander verbanden und sich ausbreiteten. An diesem Punkt kann nun jedes Abenteuer möglich werden. Und normalerweise sind es keine erfreulichen Abenteuer, die sich am Horizont einer entlegitimierten Demokratie abzeichnen. Daher sind ein offener Streit der Ideen und Prinzipien innerhalb einer demokratischen Dynamik, auch wenn er schroff ausgetragen wird, und ein bestimmtes Maß an Intoleranz und Unnachgiebigkeit besser als ein oberflächlicher Konsens und ein korumprierender Kompromiß. Pax domi, discordia fori.

ITALIENISCHE IDEOLOGIE UND PARTEIENSYSTEM



DEMOKRATIEDEFIZITE IN EUROPA

1. Geschichte im Zeitraffer

Europa erlebt seit einigen Jahren Geschichte im Zeitraffer. Eine Zeit voller Konfusionen, Konflikte und Barbareien, ohne ein wirklich dominierendes, prägendes Muster. Erosion droht, sowohl von innen als auch von außen. Maßgebende Widersprüche sind: die Gleichzeitigkeit von Integration und Desintegration, von Internationalisierung und Provinzialisierung, von Gleichgewichtsdanken und neuen Machtambitionen. Da ein Gegenüber als Abgrenzungshilfe – wie der ehemalige Ostblock – nicht mehr existiert, zwingt dies Europa (wollen wir nicht die Einheitsvision samt und sonders über Bord werfen), anders als in den Jahrzehnten zuvor, sich aus sich selbst heraus *positiv* zu begründen. Dabei taucht eine Reihe von Problemen auf: etwa das Spannungsverhältnis zwischen einem naiven Hurra-Optimismus und einem exzessiven Pessimismus.

2. Prekäre Zukunftskultur

In sämtlichen EU-Dokumenten finden wir den Appell: „Entschlossenheit zur Zukunft!“ Doch die mentale Verfassung Europas zeigt ein ganz anderes Bild: Wir leiden an einem eklatanten *Mangel an Zukunft*. Als wären die inneren Utopieströme in tausend Facetten zersplittert! Zukunft wird medial als graue Düsternis verkauft. *Neo-Apokalyptiker* proklamieren das Ende der Utopien oder gar das der Zivilisation. Aber all dies hat nichts mit Realitätssinn, sondern nur mit Einfallslosigkeit zu tun. Die Rede vom Ende der Utopien ist deshalb so beliebt, weil sie nach außen hin einen Reichtum an realistischen Einsichten vorgaukelt und nach innen über die Abwesenheit konstruktiver Gedanken hinwegtröstet. Dieser *exzessive Pessimismus* ist ein merkwürdiger Filz

aus Gesinnung und Übertreibung, der die Wirklichkeit zu ersticken droht: vor allem die kreativen Kräfte der Jugend, wie zahlreiche empirische Untersuchungen belegen. Dabei ist es keineswegs gleichgültig, welches Bild wir uns von der Zukunft machen, da uns dieses Bild im Sinne der Self-Fulfilling-Dynamik ganz fest im Griff hat.

3. Pessimismus und Gewalt

Am gefährlichsten ist der Pessimismus, der im Kern ein ekstatischer Haß auf die Zukunft ist. Er lebt von *Feindbildern*, erzeugt anachronistische Konflikte und Regressionen in veraltete Ideologien: Neonazismus, Fremdenhaß, Völkermord, archaische Brutalität. Als sei die „Tierzähmung“ des Menschen, die schon *Nietzsche* angezweifelt hatte, mißglückt. Bleibt unsere gegenwärtige Kultur in ihrer präntiösen Selbstbezüglichkeit dermaßen schläfrig, kann sie diesem furchtbaren Ansturm von Brutalität und Gewalt nichts mehr entgegensetzen. *Heiner Müller* sprach in diesem Zusammenhang sogar von der „Angst vor dem Leben ohne Feindbild“. Im Europa des Jahres 1997 ist die *Furcht vor Gewalt* an die Spitze der Bürgerängste gerückt. Und diese Angst ist weder kleinbürgerlich noch reaktionär, sie ist real und berechtigt. Die europäische Wirklichkeit gleicht in vielem einer *Gegenutopie*.

4. Beispiel: Euro-Nazis

Ein plastisches Beispiel dafür ist, daß heute wieder von den „Grenzen des Blutes“ die Rede ist, wenn der Begriff *Ethnie* von den „Euro-Nazis“ als Brückenschlag zwischen Rasse und Kultur mißbraucht wird. Euro-Nazis gibt es keineswegs nur in Deutschland und Österreich, sondern auch in Slowenien, Ungarn, Italien, Frankreich, Spanien, Belgien, Rußland, Ukraine, Tschechien, Holland und anderswo. Die Euro-Nazis wollen eine biologische

Nation in einem gesunden Biotop, und die einzig mögliche Nation in Europa ist für sie ein *geeintes Europa der weißen Rasse*. Europa wird – so der ultrarechte Startheoretiker Alain de Benoist – als intakte „*biokulturelle Entität* (Wesenheit)“ definiert.

5. Differenzialistischer Rassismus

Diese *Wahrheit* – heißt es in den einschlägigen Texten – ist der biologische und kulturelle Fokus, den der europäische Mensch nur *in sich selbst* finden kann. Das höchste Geltungsprinzip ist das Recht der Völker, denn – so Benoist – „es gibt keinen Menschen an sich, es gibt nur Kulturen, die alle ihre eigenen Merkmale und ihre eigenen Gesetze haben“. Die *Euronazi-Bewegung* will bewußt die *Gegenutopie* des Hobbesschen *Urmuthos* vom Kampf aller gegen alle aktualisieren, den Zusammenprall der Kulturen als kollektiven Überlebenskrieg. Letzte Gewissheiten und Orientierungen in einer chaotisch gewordenen Welt – verkünden rechte Apokalyptiker – seien nur die unüberwindbaren Schranken inkompatibler Kulturen. Die Idee von universellen Menschenrechten ist durch diese Definition einer *kulturellen, blutsgebundenen Artgleichheit* verabschiedet, das Konzept eines „*differenzialistischen Rassismus*“ ist an ihre Stelle getreten. Nahezu europaweit haben die Euro-Nazis ihr wesentliches Ziel bereits erreicht: eine *Auflösung der gesellschaftlichen Immunität gegenüber rechtsextremen Inhalten und Wertvorstellungen*.

6. Ökonomische Situation

Es wäre zynisch, würde man nicht erwähnen, daß die apokalyptische Grundstimmung durch unsere gegenwärtige *ökonomische Situation* mitbedingt ist. Mit dem sozialen Stimmungswandel, den die bedrohlich

anwachsende Wirtschaftskrise bei uns ausgelöst hat, ist schockartig zum Bewußtsein gelangt, daß *Armut* für viele Menschen ein *alltägliches Existenzrisiko* darstellt. Das bedeutet, daß sich die westliche Welt gewissermaßen innerlich und seelisch darauf einstellt, daß die Zeit der großen Wachstumsraten vorbei ist.

Die große kulturelle und wirtschaftliche Vision des *Sozialismus* hat sich als Illusion erwiesen: Es können nicht alle Menschen Europas oder dieser Welt die Lebensstile der Mittelklasse übernehmen. Das Geld reicht nicht aus. Die *Utopie einer „Verbürgerlichung der Welt“* ist abgebremst. Die unendliche Verfeinerung der Sitten, der Konsumgewohnheiten und des Bewußtseins, wie sich das die Mittelklassen und mit ihnen die nachstrebenden unteren Klassen erträumt haben, ist in weite Ferne gerückt. Das amerikanische Stichwort „Downtrading“ beschreibt diese Neupositionierung „nach unten“. Auch die *kapitalistische Form* des Lebensinns, die lineare Karriere, der Lebenslauf in aufsteigender Linie, zerfällt immer mehr, zerbricht als große Sinnmetapher.

7. Anpassungsprobleme und Ängste

Es hieße freilich den aktuellen Rechtsextremismus völlig verkennen, wenn wir ihn bloß politisch-theoretisch beschreiben oder als individualpsychologische Pathologie auffassen. Im Zentrum sind es eben Anpassungsprobleme, die strukturell bedingt in heutigen Gesellschaften entstehen. Je mehr sich unsere Gesellschaft individualisiert, je größer die damit verbundenen Risiken sind, desto größer wird für einen bestimmten Teil der Menschen der Bedarf nach *rigiden Schuld- und Glaubenssystemen*. Diese Glaubenssysteme fordern totalitär „den ganzen Menschen“, sein Geld, seine Seele, seine Probleme. Dafür übernehmen sie auch Verantwortung für ihn. Als Gegenleistung wird eine *soziale Heimat* geliefert, ein Denk- und Gefühlssapparat sowie deutliche *Feindfiguren*. Wenn es um die Kompensation von Ängsten geht, droht der Demokratie

stets Gefahr. Wer Angst hat, sucht Schutz, haust sich ein und meidet Fremde, fürchtet Veränderungen, mißtraut Programmen und Diskussionen und folgt am Ende jenen, der Stärke zeigt, den Feind benennt und durch kompromißlose „Entscheidungen“ alles mit einem Schlage zum Besseren zu wenden verspricht. Was heißt angesichts solcher Probleme „Entschlossenheit zur Zukunft“? Sind Rückgriffe auf eine Herkunftskultur möglich, die uns zukunftsfähig erhalten, und dies trotz der Dekonstruktionen postmoderner Kritik?

8. Lob der Zivilisation

Stets war Europa ein Ort der Widersprüche, Auseinandersetzungen und Kämpfe. Etappen, die wichtig wurden, waren die, wo man sich *nicht* auf die kulturellen Unterschiede konzentriert hat, sondern auf die Konstanz menschlicher Bedürfnisse und Probleme. Aus den blutigen Kämpfen um regionale, kulturelle, religiöse und politische Autonomie zogen die französischen *Aufklärer*, die englischen *Zivilisationstheoretiker* und die deutschen *Humanisten* des 18. Jahrhunderts Folgerungen, die heute noch beispielhaft sind: nämlich die *Zivilisation der „Kulturbarbaren“*. Funktionale Instrumente solcher Zivilisation waren Diderots Enzyklopädie, die Kantsche Philosophie, die Amerikanische Verfassung, die Menschenrechtsdeklaration der Französischen Revolution. Diese Instrumente verkörpert Konzepte einer universellen, republikanischen und sozialrevolutionären Zivilisation, einer Vision also, die prinzipiell unabgeschlossen ist.

9. Der neutrale Rechtsstaat

Zivilisation, so betonte vor kurzem Bazon Brock, ist seit der Aufklärung in Wissenschaften und Künsten, in Staat und Gesellschaft als ein Versuch zu verstehen, kulturelle Identitäten, religiöse Bekenntnisse und rassisch-ethnische Vormachtstreben pazifi-

zierend zu neutralisieren. Der Rechtsstaat kann kulturelle Autonomie nur insoweit zulassen, wie von diesen Kulturen *kein* direkter und exklusiver Einfluß auf Recht und Gesetz, auf soziale Ordnungen und staatsbürgerliche Bildung reklamiert wird. Wenn die Menschen in Zukunft noch etwas *gemeinsam* haben werden, was ihr Leben in Europa (und auf dem Globus) sichert, dann sind das gewiß nicht die Gemeinsamkeiten religiöser Überzeugungen, parteipolitischer Bekenntnisse oder kultureller Uniformen. Die neuen Gemeinsamkeiten werden vor allem in der Konfrontation mit Problemen bestehen, die keine Kultur, keine Religion und keine Parteipolitik für sich lösen kann, beispielsweise die weltweiten *ökologischen Probleme*, die Frage nach dem Umgang mit den natürlichen Ressourcen sowie nach der Verteilungsgerechtigkeit im Rahmen einer globalen Wirtschaft.

10. Im Chaos der Sinnofferten

Welche Bedingungen sind damit für eine europäische Zukunftsperspektive gesetzt? Für eine Gesellschaft der permanenten Transformationen braucht man eine *Wertetafel des Optimismus*. Dazu genügt aber ein amerikanisch-naives „Think positive“ nicht. In den Netzwerken unserer Telematikultur mangelt es keineswegs an Sinnofferten. Sie sind gigantisch, gleichen einem chaotischen Zeichensystem, in dem der Mensch leicht jede Orientierung verliert. Wissen löst sich dabei leicht in *Gefühl* auf, Sinnkontexte werden nur mehr in der Welt der *Waren dingfest*. Und Ware ist fast alles! Politik, Wissenschaft, Kunst unterliegen in unserer medial total integrierten Welt Warenkriterien. Es ist freilich ein Markt jenseits der elementaren Lebensbedürfnisbefriedigung, und der einzelne bezweckt mit seiner Auswahl auch etwas ganz anderes. Er will eintauchen in Lebensgefühlswelten, seine Individualität spiegeln, um sich damit seiner *Identität* zu versichern. Europas Zukunft ist eine Frage der künftigen europäischen Identität, und Identitätsfragen sind immer Wertefragen.

Aber der Ruf nach Ethik führt zumeist in eine Sackgasse, denn er beschwört angesichts einer unübersichtlichen neuen Welt die Transparenz alter Werte. Und die sind ausgelaut wie die ihnen zugeordneten Weltbilder. Wir müssen uns um neue Werte bemühen, und das ist schwierig, denn es gibt keinen Wertewandel ohne Zerstörung der alten Tafeln. Angesichts der Komplexität müssen wir versuchen, Werte zu entwickeln, die dieser angemessen sind. Zunächst einmal müssen wir festhalten: Werte sind Teil unserer *Verhaltenssteuerung* und nichts Ewiges. Auch wenn jeder von uns eine bestimmte romantische Vorstellung mit ihnen verbindet, sind Werte in erster Linie nichts anderes als Regulatoren, die verhindern, daß bestimmte gesellschaftliche Konflikte sich zerstörend zuspitzen. Werte sind kulturelle Anpassungsleistungen, „geistige Institutionen“, die den „molekularen Bürgerkrieg“, wie Hans Magnus Enzensberger dies formuliert, verhindern helfen. Wer Werte lediglich moralisch interpretiert, verkennet ihren wahren Kern als gesellschaftliches Regulativsystem. Und Werte werden oft kurios kreiert.

11. Markenkulte

In der *Alltagsästhetik* zeigen sich bei einigem Nachdenken verblüffende Konsequenzen, wenn man über den Zusammenhang von Demokratisierung und Friedensstiftung nachdenkt. Wo die Markenkulte herrschen, ist die Zivilisation ein Stück weitergekommen. Die Tatsache, daß statt des Hakenkreuzes in den Fünfzigerjahren das Coca-Cola-Emblem über Österreich und Deutschland zu leuchten begann, sagt auch etwas über das *Demokratisierungspotential von Marken* aus. Der Fall des Kommunismus ist nicht zuletzt auf das Begehren in Richtung McDonald's und Levi's-Jeans zurückzuführen: Auf den Straßen von Leipzig spielte der Marlboro-Cowboy eine mindest ebenso große Rolle wie die evangelische Kirche. Freiheit und Abenteuer: Wer könnte dem widerstehen?

Die Jugendmode-Konzerne haben mehr als alle Appelle und Kerzenlichtdemonstrationen dafür gesorgt, daß aus den neonazistischen Exzessen in Deutschland nach der Wieder-

vereinigung nicht noch Schlimmeres erwuchs. Denn effektiver als jedes Bundesministerium haben viele Marken und Firmen wie etwa Benetton und Adidas in der zweiten Hälfte der Achtziger auf das Thema *Toleranz* und *Multikulturalität* gesetzt und die entsprechenden Bilder und Chiffren mit gewaltigem Werbeaufwand im kollektiven Bewußtsein verankert. In den Regionen der Erde, wo nicht die Reklame für Coca Cola über den Köpfen hinweg leuchtet, sondern das Schwert Allahs oder die Macht des Despoten das Leben total regelt, sieht es nicht unbedingt besser aus als in unseren konsumverseuchten westlichen Ländern.

12. Wertezeitate

Unsere Wertesysteme sind ausgelaut, verbraucht, und aus ihrer Geschichte kann man gut ablesen, warum das so ist:

1. Die *antike* Einheit der Werte des Guten, Wahren und Schönen in einer kosmisch-harmonischen Ordnung strebte einen völligen *Gleichklang* der Werte an.
2. Die *frühmoderne* Ausdifferenzierung der Werte beschrieb Max Weber als einen Polytheismus der Wertreihen. Damit ist gemeint, daß das Gute, das Wahre und das Schöne nun ganz *unterschiedlichen* Disziplinen zugeordnet sind, die jeweils ihre Spezialisten ausbilden. Der Erkennende hat nun nichts mehr mit der Schönheit zu tun; der Künstler weiß nichts mehr vom richtigen Leben. Der Puritaner schließt sich gegen die Welt ab, um sie zu rationalisieren.
3. Die *spätmoderne* Umwertung der Werte bringt eine *Entübelung* des Chaos, des Bösen, des Häßlichen und des Scheins. Die moderne Kunst folgt einer Ästhetik des Häßlichen. Das Böse wird als Inkognito unserer besten Kräfte durchschaut. Die Erkenntnis verzichtet auf Wahrheit und operiert mit Fiktionen und Hilfskonstruktionen: Das Chaos erscheint nicht mehr als Feind der Ordnung, sondern als fruchtbarer Schoß der Möglichkeit. Es ist der Boden dessen, was

Eric Hobsbawm das „*Zeitalter der Extreme*“ nennt.

4. Die *postmodernen* Wertezeitate zeigen folgendes Bild: Gerade weil unsere westliche Zivilisation *keine* ethische Grundorientierung mehr bieten kann und man nicht mehr sieht, wie Moral heute überhaupt noch begründet werden könnte, werden traditionelle Werte, ganz ähnlich wie Kunst- und Stilformen der Vergangenheit, rhetorisch und unverbindlich „*zitiert*“. Politik, Werbung, Kunstevents liefern zahlreiche Belege.

13. Moralschauspielerei und Idolatrie

Der einzelne erstellt Wertkollagen und betreibt damit eine *Moralinszenierung* oder gar „*Moralschauspielerei*“. Der Zeitgeist fordert seinen Tribut: Idealismus verkauft sich gut, und gerade der Idealist springt auf gewisse Zauberwörter wie Natur, Umwelt, Identität, Solidarität, Engagement und ähnliches an. So entsteht die *Illusion einer Weltverantwortung*. Die inszenierte Betroffenheit läßt sich trefflich gegen die eigene Gesellschaft wenden. Helmut Schelsky hat dies als „Propagandatechnik des geborgten Elends“ bezeichnet. Es geht hier natürlich nicht um Wirklichkeiten, sondern um positive wie negative *Idole*, die man anbeten, verehren oder geißeln kann.

Bis vor wenigen Jahren war das stärkste positive Idol die „Gesellschaft“. Mit dem Zusammenbruch des „realen Sozialismus“ hat sich das Devotionsbedürfnis von der Gesellschaft auf Natur und Kreativität verschoben, und Ökologie ersetzt zunehmend die *Theologie*, und Kunst ersetzt die *Spiritualität*. Das mag zunächst ein wenig zynisch klingen, aber wozu sollen sich die Menschen heute wirklich bekennen? Wo sollen sie sich engagieren? Die *Politik* hat kläglich versagt, dies belegen alle Umfragen, ihre Moralschauspielerei ist eklatant, und dies hat natürlich kulturpolitische Folgen: Politik konkurriert heute auf dem Markt als Ware neben anderen Waren. Damit

verlieren die Parteien ihre traditionelle Funktion als Träger des politischen Systems. Die Warenfunktion der Politik verdeutlicht, daß der Stellenwert der Medien-, der Werbe- und der PR-Industrie in dem Maße zunimmt, als Inszenierung und Styling „stimmen“ müssen: *ästhetisierte, werbespotmäßige Politik*. Politiker werden zu Showstars, unterliegen den Regeln des *Entertainment-Business*.

14. Euro-Nazi-Demokratie

Mit dem gegenwärtigen globalen Individualisierungs- und Modernisierungsprozeß stellen sich die Probleme freilich neu und anders. Damit ist die Frage nach der Zukunft der Demokratie heute wirklich dringlich geworden, und ich glaube, daß hier der Zusammenhang von politischer und kultureller Identität einen wesentlichen Ansatz bietet. Deutlich wird dies, wenn wir uns das Zerrbild des Rechtsextremismus vor Augen halten: Demokratie ist hier kein universeller Wert an sich, sondern, wie schon im Nationalsozialismus, die Anteilnahme eines Volkes an seinem Schicksal. „Wir definieren“, schreibt Benoist, „daß eine Gesellschaft und ein Volk richtig handeln, wenn sie

1. sich ihrer kulturellen und gesellschaftlichen Herkunft bewußt bleiben,
2. sich um einen – persönlichen oder symbolischen – Mittler scharen, der fähig ist, Energien zusammenzufassen und als Katalysator des Schicksals willens zu dienen und
3. den Mut bewahren, ihren Feind zu bezeichnen“.

Demokratie wird hier zu einer Religion der Ab- und Ausgrenzung uminterpretiert. Unter wachsendem Modernisierungsdruck hat sich der Rechtsradikalismus zu einer politischen Theorie transformiert, die – instrumentell – Rassismus, Fremdenhaß und Gewaltbereitschaft als Sozialtechnologie begriff. Da müssen wir wirklich aufpassen, damit sich nicht

ein solcher Demokratiebegriff durchsetzt.

15. Demokratiekrise

Andererseits sind unsere Demokratien, ebenso das Demokratiekonzept der EU, in eine handfeste Krise geraten, weil an der Leistungsfähigkeit ihrer Strukturen gezweifelt wird. Überblickt man die Daten im empirischen Vergleich, so scheint die Demokratie heute in vielen Bereichen unfähig geworden, die komplexen Probleme der Gegenwart zu lösen. Vor allem der bürokratische Zentralismus wird kritisiert, sein Prinzip von „organisierter Unverantwortlichkeit“. Weiters: Gefährdete Entscheidungswege und Entscheidungsstrukturen, die überall Spontaneität, Kreativität, Beweglichkeit und Engagementbereitschaft lähmen. In der Bürokratie herrsche eine Mißtrauenskultur, peinlich auf Mißerfolgsvermeidung bedacht, anstatt einer Vertrauenskultur und einer innovativen Erfolgssuche, heißt es. In ganz Europa ist eine Umgestaltung der Demokratie notwendig. Daß das nicht von „oben“ diktiert werden kann, sondern eben nur unter der Beteiligung aller gesellschaftlicher Gruppen möglich ist, wobei man auch über den Einsatz multimedialer Systemarchitekturen nachdenken muß, sollte uns klar sein.

16. Bürgerbündnis

Die Umsetzung komplexer Reformen setzt ein klares und stabiles Bündnis von Politik und Bürgern voraus. Denn die Verantwortung in der Demokratie tragen ja immer nur zwei: die Politiker und die Bürger, und so fällt ihnen gemeinsam die Rolle zu, die öffentlichen Aufgaben neu zu überdenken. Dabei verlangt der Bürger – und dies sind empirische Daten – keine Schönfärberei, sondern will eine *realistische Auseinandersetzung mit der Zukunft*. Der soziale Stimmungswandel, den die bedrohlich anwachsende Wirtschaftskrise ausgelöst hat, muß mitbedacht werden. Wer mehr Engagement zur Demokratie fordert, muß sich die Frage gefallen lassen, wo bei Arbeitslosen die soziokulturellen und motivationalen Ressourcen herkommen sollen, die eine weitere Demokratisierung zum erstre-

benswerten Ziel werden lassen. Wer die Arbeitslosen von der Straße bringt, dem wird man am Ende auch politisch folgen. Dies ist – ob man will oder nicht – ein *Verdict*. Der Reformprozeß muß strategisch effizient, gut geplant und wirksam gesteuert werden. Ansonsten besteht die Gefahr, daß der Bürger selbst sich nur mehr in einer „verkürzten“ Rolle interpretiert: als Out-Drop des Systems oder als zahlender Konsument, der andere Rollen, wie etwa als Wähler, Mitentscheidender, Verantwortungsträger, ausblendet.

17. Ende der Subversivität

Der *einzelne*, so individuell er sich auch geben mag, ist Teil eines komplexen Systems aus Zeichen, Botschaften und Entwicklungen, er ist in diesem Sinn eben *nicht* ein autonomes Wesen. Der *Mainstream* wird gerade von denen bestimmt, die anders sein wollen als der *Mainstream*. Wir haben es heute mit einer Art *Konformismus des Andersseins* zu tun. Die Subkultur, die Szene werden zum Markenartikel. Demokratien ohne Subkulturen wären keine offenen Demokratien: Dort wird gedacht, geschrieben und praktiziert, was in der Normenwelt der Öffentlichkeit keinen Platz hat. Heute jedoch wird mit *voyeuristischer Gier* alles in Form von banaler Massenware auf den Markt gebracht oder im Bedeutungsfeld von Sozialengagement, alternativer Politik oder Kunst verkauft.

Der Rebell wird zum Fernsehstar, die alternative Szene zum Motor der Unterhaltungsindustrie. Das *Anderssein* ist also längst nicht mehr „subversiv“. Das große Nein negiert nichts mehr, sondern es wird unmittelbar *vermarktet*. Distanzlosigkeit ist die Folge und eine mangelnde Sensibilität für feinere Unterschiede, seien sie emotional, moralisch oder ästhetisch. „Nichts ist wohlfeiler als die Leidenschaft! – Man braucht nichts gelernt zu haben“, heißt es bei Nietzsche. Und in der Tat wird heute Bildung durch *Emphatie* ersetzt, und dies ist ein ganz großes Problem für effiziente Reformprogramme.

18. Kreative Demokratie

Niemand kann die Welt neu erfinden, aber man kann sie immer wieder *neu interpretieren* und spannend machen. Informationen als solche sind für intelligente Menschen nicht mehr das Problem, sondern der Umgang mit ihnen, und das heißt ihre Interpretation. Nur mit „*kulturellem Kapital*“ hat man eine Wissensbasis, die die kreative Interpretation ermöglicht, einen eintauchen läßt in die Kaleidoskopik der Netzwerke. Für die europäische Demokratieentwicklung werden künftig zwei Aspekte ganz entscheidend werden: zum einen der Trend hin zu einer „*partizipativen Demokratie*“, zum anderen hin zu einer sogenannten „*kreativen Demokratie*“ (Alvin Toffler und John Naisbitt), das heißt, zu der strikten Trennung von *Routine-Politik* und *Zukunfts-Politik*. Wir müssen die Produktion der Phantasie von der etablierten Politik abkoppeln, systematisch und finanziell. Die etablierte Politik ist in vielen Belangen dazu nicht mehr fähig. Die Machtpolitiker verstehen noch immer nicht, daß es völlig ineffizient ist, wenn die Produktion von Phantasie

und Alternativen stets an Wahltermine und damit an Opportunitätsüberlegungen gebunden bleibt. Dadurch gerät alles in den Strudel leerer Versprechungen oder des Proporz. Wenn die Phantasie finanziell und organisatorisch von der Politikspäre abgelöst würde, könnten wir bewußt und systematisch unterschiedliche – auch gegensätzliche – Szenarien ausbilden. Eine künftige Europapolitik kann nicht mehr alte Gegnerschaften kultivieren oder renovieren, sondern muß neue Inhalte, neue Formen und neue Koalitionen entwerfen. Chancen werden künftig nur noch politische Bewegungen haben, die sich nicht als Konkurrenz, sondern als Ausdruck gesellschaftlicher Selbstorganisation verstehen. Dies setzt freilich eine radikale geistige wie organisatorische Öffnung gegenüber der Gesellschaft voraus.

19. Disposition zur Zukunft

Die Zukunft bietet immense Freiräume, die – unter Berücksichtigung der Gegebenheiten – sehr unterschiedlich gestaltet werden können. Europa wird nur dann zum Problem, wenn

wir *die falsche Zukunft erfinden*. Gerade durch die anstehende Jahrtausendwende wird „die Zukunft“ ein magischer Bestandteil künftiger Politik. Sowohl optimistische als auch pessimistische Weltbilder verstärken und radikalieren sich, ringen um die Vorherrschaft. Gert Gerken spricht in diesem Zusammenhang von einem Ringen zwischen einem „Malaise-Trend“ („alles wird schlimmer“; „der Fortschritt hat versagt“) und einem neuen „Winning-Spirit“ („unsere Intelligenz wächst schneller als unsere Probleme wachsen“). Beide Trendströmungen beginnen, die entscheidende Runde auszukämpfen. Vom Ausgang dieser kulturellen Auseinandersetzung wird die Entwicklung abhängen. Dabei kommt es zu einem Konsenssplit der Bevölkerung: Während ein Teil der Gesellschaft voller Schuldgefühle rückwärts denkt, will ein anderer Teil die Probleme, die wir offensichtlich haben, durch Mut, durch Intelligenz und Konsequenz überwinden. Zukunftswagnis und Mut werden ein fast magischer Attraktor: Damit zeichnet sich ein neuer und eskalierender Konflikt in Europa ab, der die tradierte Parteienlandschaft mit ihren überholten Orientierungsmustern definitiv sprengen wird.

 **The end** 

AUTOREN DIESER NUMMER:

Dr. Heinz ANDERWALD
Direktor des Steiermärkischen Landtages

Dr. Veronika CORTOLEZIS
Rechtsanwältin in Wien

Dr. Michael W. FISCHER
Univ.-Prof. am Institut
für Rechtsphilosophie
der Universität Salzburg

Mag. Cordula FRIESER
Steuerberaterin
und Nationalratsabgeordnete

Dr. Gerhard HIRSCHMANN
Landesrat von Steiermark

Herwig HÖSELE
Chefredakteur
der „Steirischen Wochenpost“

Dr. Eva KARISCH
Landtagsabgeordnete
und Direktorin
des Josef-Krainer-Hauses

Dr. Claudia KLATIL
Assistentin am Institut für Öffentliches Recht
der Universität Graz

Dr. Margit KÖRNER
Direktorin des ÖVP-Landtagsklubs

Massimo LA TORRE
Professor für Rechtsphilosophie
und Rechtstheorie
am Europäischen Hochschulinstitut
in Florenz

Dr. Reinhold LOPATKA
Landtagsabgeordneter und Landesgeschäftsführer der Steirischen Volkspartei

Dr. Johannes W. PICHLER
o. Univ.-Prof. am Institut für Europäische
und Vergleichende Rechtsgeschichte
der Universität Graz

Mag. Klaus POIER
Univ.-Ass. am Institut für Öffentliches Recht
der Universität Graz

Dr. Manfred PRISCHING
Univ.-Prof. am Institut
für Soziologie der Universität Graz und
Geschäftsführer des Technikum Joanneum

Hermann SCHÜTZENHÖFER
Landtagsabgeordneter und Klubobmann
der Steirischen Volkspartei

Dr. Michaela STRASSER
a.o. Univ.-Prof. am Institut
für Rechtsphilosophie
der Universität Salzburg

Ronald E. WEBER
Wilder Crane Professor of Government an der
University of Wisconsin in Milwaukee

DDr. Dr. h. c. Ota WEINBERGER
Em. Univ.-Prof. am Institut für
Rechtsphilosophie, Rechtssoziologie
und Rechtsinformatik der Universität Graz

Dr. Anita ZIEGERHOFER
Univ.-Ass. am Institut für Europäische
und Vergleichende Rechtsgeschichte
der Universität Graz