

Demokratiequalität in Österreich – Am Beispiel politische Partizipation

(2003)

Deskriptoren: Demokratiequalität; Demokratieform; direkte Demokratie; Wahlen zum Nationalrat.

Einleitung – Begriff und Grundprinzipien von Demokratiequalität

Wenn wir über Demokratiequalität sprechen, erfordert dies zunächst eine Definition und eine Klärung des zugrunde liegenden Demokratieverständnisses: Es geht um die Beschaffenheit einer Demokratie in Form einer Bewertung nach bestimmten Grundprinzipien und Maßstäben: Diese sind nicht von Natur aus vorgegeben, sondern variieren, da sie jeweils von einem bestimmten Begriff von Demokratie abgeleitet sind: Demokratie wird sowohl im Alltagsverständnis als auch innerhalb der wissenschaftlichen Diskussion unterschiedlich definiert.

Im Rahmen dieses Aufsatzes über Demokratiequalität in Österreich möchte ich von folgendem Verständnis von Demokratie ausgehen: „Demokratie soll ein System politischer Partizipation bezeichnen, das einem möglichst großen Teil der österreichischen Wohnbevölkerung politische Beteiligung gestattet. Diese Teilnahme soll nicht nur auf Basis rechtlicher, sondern vor allem auf der Grundlage möglichst umfassender sozialer Gleichheit erfolgen“. Ausgehend von diesem Verständnis sind Kontrolle über politische Entscheidungen sowie soziale Gleichheit jene beiden Grundprinzipien von Demokratiequalität, die mich im Folgenden leiten werden.

Kontrolle über politische Entscheidungen meint: „Inwiefern kann die Bevölkerung selbst unmittelbar Entscheidungen treffen oder aber effektiven Einfluss auf EntscheidungsträgerInnen ausüben? Soziale Gleichheit bedeutet: „Inwiefern haben alle Stimmen aller Individuen und aller Bevölkerungsgruppen tatsächlich gleiches Gewicht?“

Aus Platzgründen beschränke ich meine Ausführungen über Demokratiequalität in Österreich auf zwei Bereiche des politischen Systems auf Bundesebene: einerseits auf die Nationalratswahlen (für das Wahlsystem) und

andererseits auf Volksabstimmungen und Volksbegehren als die beiden wichtigsten Instrumente direkter Demokratie. Gestützt auf die erwähnten Grundprinzipien würde ich jeweils die aktuelle Situation und formuliere darauf aufbauend Reformperspektiven.¹

Demokratiequalität der Nationalratswahlen

Befunde

Das derzeitige Wahlsystem geht bis auf das Jahr 1920 zurück. Für Nationalratswahlen gilt nach Art 26 Abs 1 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) bzw der Nationalratswahlordnung 1992 das Verhältniswahlrecht.² Wahlberechtigt sind alle österreichischen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, die zu Beginn des Wahljahrs das 18. Lebensjahr vollendet haben; seit 1989 sind auch Auslandsösterreicherinnen und Auslandsösterreicher mit österreichischem Pass wahlberechtigt. Hinsichtlich der Kontrolle über politische Entscheidungen durch die Wählerinnen und Wähler gibt es Beschränkungen: Die Wählerinnen und Wähler können zwar die von Parteien erstellten Listen durch Vorzugsstimmen für die von ihnen präferierten Kandidatinnen bzw Kandidaten verändern – dies erfordert aber eine erhebliche Stimmzahl – in den 43 Regionalwahlkreisen entweder die Hälfte der Wahlzahl (= die für ein Mandat erforderliche Stimmzahl) oder ein Sechstel der Parteistimmen; in den neun Landeswahlkreisen ist sogar das Erreichen der Wahlzahl erforderlich: Seit 1992 wurde nur ein Abgeordneter (Bruckmann, ÖVP) auf diese Art und Weise in den Nationalrat gewählt. Die Wählerinnen und Wähler können also im Sinn einer effektiven

1 Siehe für die Zitate dieses Aufsatzes und weiterführend: Schaller: Demokratiequalität politischer Partizipation, in: Campbell/Haller (Hrsg.) Demokratiequalität in Österreich. Zustand und Entwicklungsperspektiven 2002/09f.
2 Für eine kompakte Darstellung: Scherfbeck, Grundprinzipien des Nationalratswahlrechts, FORUM PARLAMENT (2003) 9f.

FORUM PARLAMENT 10, 1. Nr. 2/2003

Einflussnahme nur beschränkt kontrollieren, wer in den Nationalrat einzieht; auch ein „Stimmensplitting“ zwischen der Wahl einer Partei und Kandidatinnen und Kandidaten anderer Parteien ist nicht möglich. Weiters entscheiden die Wählerinnen und Wähler zwar über die Stärkeverhältnisse der Parteien im Nationalrat, haben aber kaum Einfluss auf die Bildung und Zusammensetzung der Regierung (von Alleinregierungen nach absoluten Mehrheiten abgesehen).

Bezogen auf das Grundprinzip soziale Gleichheit als tatsächlich gleiches Gewicht der Stimmen aller Individuen und Bevölkerungsgruppen gibt es ebenfalls Einschränkungen: Einerseits könnte man bereits den Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen, wie etwa ausländischer Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, vom Wahlrecht als Verletzung dieses Grundprinzips werten. Andererseits gibt es auch innerhalb der Wahlberechtigten Beschränkungen sozialer Gleichheit: Das Verfahren für die Stimmabgabe im Ausland (Beantragung von Wahlkarten, Abgabe der Stimme im Beisein eines österreichischen Wahlzeugen bzw vor einer Vertretungsbehörde) trägt dazu bei, dass nur ein kleiner Teil der Auslandsösterreicherinnen und Auslandsösterreicher – möglicherweise Gebildete und/oder politisch Interessierte – das Wahlrecht tatsächlich nützt. Je nach Regionalwahlkreis variiert das Gewicht der abgegebenen Stimmen, weil für die 43 Direktmandate oder für die Vergabe effektiv wirksamer werdender Vorzugsstimmen unterschiedlich viele Stimmen pro Wahlkreis erforderlich sind – in Wiener Wahlkreisen sind Mandate billiger als etwa in Osttirol. Soziale Gleichheit ist weiters dadurch beeinträchtigt, weil jene Parteien kein Mandat erhalten, die österreichweit weniger als 4% der Stimmen erlangen – somit hat nicht jede abgegebene Stimme effektiv gleiches Gewicht.

Reformperspektiven

Im Sinn einer effektiveren Kontrolle über politische Entscheidungen durch die Wählerinnen und Wähler wäre eine stärkere Personalisierung des Wahlsystems³ (niedrigere Hürden für

3 Vgl. dazu: Steingger, Persönlichkeitswahlen in Österreich, FORUM PARLAMENT (2003) 14ff.

FORUM PARLAMENT 10, 1. Nr. 2/2003

die Vergabe von Vorzugsstimmen sowie die Einführung eines Stimmensplittings) denkbar, um den individuellen Präferenzen bei der Wahl stärkeres Gewicht zu verleihen. Ein Wechsel vom Verhältnis- zum Mehrheitswahlsystem könnte klarere Mehrheiten im Parlament fördern und auch den Einfluss der Wählerinnen- und Wählerentscheidung auf die Regierungsbildung erhöhen. Möglicherweise würde auch ein politischer Machtwechsel begünstigt – was ebenfalls den Wählerinnen und Wähler eine größere Kontrolle über politische Entscheidungen bieten könnte. Dieser möglichen größeren Kontrolle würden andererseits erhebliche Beeinträchtigungen des Prinzips sozialer Gleichheit gegenüber stehen: Ein Mehrheitswahlsystem führt dazu, dass deutlich mehr abgegebene Stimmen verloren gehen als im Verhältniswahlsystem. Im Hinblick auf mehr soziale Gleichheit wäre ein noch stärker proportionales Wahlsystem wünschenswert (gleiches Gewicht von Stimmen unabhängig vom Wahlkreis), und die gesamtösterreichische Stimmanteilshürde von 4% für den Einzug einer Partei in den Nationalrat könnte auf etwa 1% reduziert werden. Zwischen beiden Grundprinzipien von Demokratiequalität bestehen allerdings Zielkonflikte.

Demokratiequalität von Instrumenten direkter Demokratie

Befunde

Eine Volksabstimmung auf Bundesebene setzt – abgesehen von der Absetzung des Bundespräsidenten – zwingend einen Gesetzesbeschluss des Nationalrats voraus (Art 43 und 44 B-VG). Sie ist bei einer Gesamtänderung der Bundesverfassung obligatorisch (wie im Fall des EU-Beitritts 1994), bei einer Teiländerung auf Verlangen eines Drittels der Abgeordneten, oder nach einem Mehrheitsbeschluss der Mandatarinnen und Mandatäre über ein entsprechendes Bundesgesetz (wie anlässlich des Referendums über das AKW Zwentendorf 1978). Da die stimmberechtigten Bevölkerung keinen unmittelbaren Einfluss auf den Inhalt des Bundesgesetzes hat, welches die Wahl des Abstimmungsthemas bzw die Formulierung der Fragestellung normiert, hat sie zwar in diesem Sinn keine Kontrolle über politische Ent-

Österreich-Konvent

55

scheidungen; sehr wohl ist aber eine derartige Kontrolle im Nachhinein gegeben, da das Volk der Volksabstimmung rechtlich und politisch verbindlich ist. Verglichen mit der Stimmabgabe bei Nationalratswahlen ist soziale Gleichheit insofern eher gegeben, als Österreich einen „Stimmkreis“ darstellt, in dem es also kein unterschiedliches Stimmgewicht je nach Wahlkreis gibt. Andererseits wird soziale Gleichheit logischerweise dadurch beeinträchtigt, dass ein Referendum eine Mehrheitsentscheidung darstellt – die Stimmen der unterlegenen Minderheit fallen unter den Tisch. Die unterlegene Minderheit hat damit auch keine Kontrolle über politische Entscheidungen, da ihren Präferenzen nicht Rechnung getragen werden kann.

Ein Volksbegehren muss eine durch Bundesgesetz zu regelnde Materie betreffen und als Gesetzesvorschlag an den Nationalrat formuliert sein (Art 41 B-VG). Bis 1999 konnten nicht nur Stimmberechtigte, sondern auch nicht-Mitglieder dreier Landtage ein Volksbegehren initiieren – nach Abschaffung dieses „Abgeordnetenprivilegs“ sind für die erfolgreiche Einleitung eines Volksbegehrens ausschließlich mindestens 8.000 Unterstützungsschriften der Stimmberechtigten (ein Promille der Wohnbevölkerung) erforderlich. Anders als bei der Volksabstimmung können die Initiatorinnen und Initiatoren eines Volksbegehrens Thema und Text des Volksbegehrens grundsätzlich vorgeben, und haben somit die Kontrolle über die politische Entscheidung, welches Thema und welche Fragestellung ein Volksbegehren haben soll – die endgültige Textierung erfolgt im Innenministerium. Die Kontrolle über politische Entscheidungen ist allerdings insofern beschränkt, als sich der Nationalrat erst ab 100.000 Unterschriften mit einem Volksbegehren befassen muss und auch dann nicht verpflichtet ist, diesen Gesetzesvorschlag tatsächlich umzusetzen. Da seit 1964 erst drei Volksbegehren auch gesetzlich bzw. praktisch umgesetzt wurden, ist die Kontrolle über politische Entscheidungen kritisch zu bewerten: Jene, die ein Volksbegehren unterstützen (bisher Minderheiten zwischen 1,3% und 25,7% der Stimmberechtigten), haben somit in gewisser

Weise weniger Kontrolle über politische Entscheidungen als die Mehrheit jener, die ein Volksbegehren (aus Desinteresse oder aus bewusster Ablehnung) nicht unterstützen: Diese fehlende Unterstützung kann die jeweilige Parlamentsmehrheit bzw. Regierung als Bestätigung dafür werten, den Inhalt des Volksbegehrens nicht umzusetzen. Allerdings ist es durchaus möglich, dass erfolgreiche Volksbegehren auch ohne direkte Umsetzung Bedeutung erlangen, weil sie wie in den neunziger Jahren das Gentechnik-, Frauen- oder „Ausländer“-Volksbegehren die öffentliche Meinung und das Bewusstsein größerer Bevölkerungsgruppen wesentlich beeinflussen können.

In diesem Zusammenhang wird allerdings soziale Gleichheit beeinträchtigt, weil nicht jede für ein Volksbegehren abgegebene Unterstützungsschrift tatsächlich gleich viel wiegt: Mobilisierungsstarke Initiatorinnen und Initiatoren sind möglicherweise erfolgreicher, wenn es darum geht, die öffentliche Meinung zu beeinflussen – in diesem Sinn wiegen Unterstützungsschriften für diese Volksbegehren potenziell mehr als für jene, die nur knapp die Marke von 100.000 Unterschriften überschreiten oder gar darunter bleiben.

Reformperspektiven

Die Kontrolle über politische Entscheidungen kann insofern verbessert werden, als erfolgreich unterstützte Volksbegehren (ih abo bereits ab 100.000 Unterschriften) dann automatisch einer Volksabstimmung unterworfen werden, wenn sie nicht ohnehin vom Nationalrat in Gesetzesform beschlossen worden sind. Eine derartige verpflichtendes Referendum würde einerseits den Initiatorinnen und Initiatoren eines Volksbegehrens eine zweite Chance zur Umsetzung ihrer Anliegen bieten, andererseits könnten sich aber auch die Gegnerinnen und Gegner klar positionieren und somit in ihrem Sinn eine Kontrolle über politische Entscheidungen anstreben. Soziale Gleichheit kann – bezogen auf unterschiedlich stark unterstützte Volksbegehren – insofern gefördert werden, als ressourcenschwache Initiatorinnen und Initiatoren staatlich unterstützt werden oder besseren Zugang zu öffentlich-rechtlichen Medien erhalten sollten: Dies könnte

56

Österreich-Konvent

das Ungleichgewicht von Unterstützungsunterschriften im Vergleich zwischen unterschiedlichen Volksbegehren verringern. Ein weiterer Reformvorschlag betrifft die öffentliche Unterstützung für ein Volksbegehren: Diese birgt besonders in kleineren Gemeinden die

Gefahr sozialer Kontrolle – und hält möglicherweise Interessierte davon ab, ein Volksbegehren auch tatsächlich zu unterzeichnen. Eine geheime Stimmabgabe analog zur Volksabstimmung könnte hier potenzieller sozialer Diskriminierung entgegen wirken.