

Reinhard Heinisch (Hg.)

# Kritisches Handbuch der österreichischen Demokratie

BürgerInnen, Verfassung,  
Institutionen, Verbände







Reinhard Heinisch (Hg.)

# Kritisches Handbuch der österreichischen Demokratie

BürgerInnen, Verfassung, Institutionen, Verbände

BÖHLAU VERLAG WIEN KÖLN WEIMAR



Veröffentlicht mit freundlicher Unterstützung der Österreichischen Forschungsgemeinschaft

Das Werk Kritisches Handbuch der österreichischen Demokratie ist ein Gemeinschaftsprojekt der ARGE Zukunft der Demokratie der Österreichischen Forschungsgemeinschaft; zu ihren Mitgliedern zählen Tamara Ehs, Claudia Fahrenwald, Reinhard Heinisch, Tobias Hinterseer, Christoph Konrath, Stefan Vospernik, Roland Winkler, Mario Wintersteiger und Katharina Concepción Zahradnik-Stanzel.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation  
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Umschlagabbildung: © Parlamentsdirektion/Mike Ranz

© 2020 by Böhlau Verlag Ges.m.b.H & Co. KG, Wien, Kölblgasse 8–10, A-1030 Wien  
Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt.  
Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen  
schriftlichen Einwilligung des Verlages.

Korrektur: Felicitas Sedlmair, Göttingen  
Einbandgestaltung: Michael Haderer, Wien  
Satz: Michael Rauscher, Wien

**Vandenhoeck & Ruprecht Verlage | [www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com](http://www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com)**

ISBN 978-3-205-23184-4

## Inhalt

ao. Univ.-Prof. Dr. Klaus Poier, Universität Graz	
Gedanken eines Begleiters dieses Buchprojekts . . . . .	7
Reinhard Heinisch im Namen der Herausgeberinnen und Herausgeber	
Vorwort . . . . .	9
Reinhard Heinisch	
1. Einleitung . . . . .	11

## GRUNDLAGEN

Reinhard Heinisch & Mario Wintersteiger	
2. Demokratie: Grundlagen, Probleme, Antworten . . . . .	27
Roland Winkler	
3. Demokratie in der Österreichischen Bundesverfassung . . . . .	63

## GESELLSCHAFT UND BÜRGER/INNEN

Tamara Ehs & Stefan Vospernik	
4. Demokratie aus Perspektive der BürgerInnen . . . . .	79
Claudia Fahrenwald	
5. Demokratie(lernen) beginnt in der Schule . . . . .	117
Katharina Concepción Zahradnik-Stanzel	
6. Das Geschlechterverhältnis im politischen System Österreichs . . . . .	135

## INSTITUTIONEN

Christoph Konrath

7. Parlamentarisches Regierungssystem und Verwaltungsstaat: Grundlagen und Ansprüche . . . . .	165
---------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Christoph Konrath

8. Regierung und Parlament: Organisation und Praxis . . . . .	203
---------------------------------------------------------------	-----

Christoph Konrath

9. Verwaltung und Politik: Stabilität und Dynamik . . . . .	257
-------------------------------------------------------------	-----

Tobias Hinterseer

10. Sozialpartnerschaft und Verbändestaat: Baustein oder Problem der Demokratie? . . . . .	293
-----------------------------------------------------------------------------------------------	-----

11. Verzeichnis der Autorinnen und Autoren . . . . .	331
------------------------------------------------------	-----

ao. Univ.-Prof. Dr. Klaus Poier, Universität Graz

## Gedanken eines Begleiters dieses Buchprojekts

Reinhard Heinisch und seinem Autorinnen- und Autorenteam aus der ARGE Zukunft der Demokratie der Österreichischen Forschungsgemeinschaft ist mit diesem »Kritisches Handbuch der österreichischen Demokratie« ein besonderes Meisterwerk geglückt. Das vorliegende Buch ist nicht einfach ein weiteres gutes Buch mehr über die österreichische Demokratie, über Staat, Verfassung, Verwaltung, Parteien, Verbände etc., sondern es sticht aus drei Gründen ganz besonders hervor:

Zum einen werden die wissenschaftlichen Früchte eines über sieben Jahre lang über die Fachgrenzen hinweg intensiv geführten Diskurses der interdisziplinär zusammengesetzten Autorinnen- und Autorengruppe sichtbar. Während in der Regel in Österreich Rechts- und Politikwissenschaft getrennt nebeneinander betrieben werden und nur wenig wechselseitiger Austausch besteht, profitiert dieses Buch enorm von der gemeinsamen Untersuchung. Während die Methoden unterschiedlich sind, ist der Untersuchungsgegenstand ein und dieselbe Sache: Die verschiedenen Blicke, die aus den diversen Richtungen derart auf die österreichische Demokratie geworfen werden, ergeben mosaikhaft ein stimmiges Bild, vielschichtig, facettenreich und aussagekräftig.

Besonders gut gelungen ist dieses Buch zum anderen auch deshalb, als es nicht nur Theorie der Demokratie, empirische Beschreibung oder kritische Auseinandersetzung bietet, sondern grundsätzlich und jeweils für die bearbeiteten Teilmaterien eine nachvollziehbare Verbindung dieser drei Elemente zuwege bringt. So folgen auf die Grundlagen praktische Beispiele sowie Reformüberlegungen, sodass ein äußerst guter Eindruck vermittelt wird, was in Bezug auf unsere Demokratie normativ sein soll, in der Realität ist und in der Zukunft sein könnte.

Schließlich zeichnet sich das vorliegende Buch auch dadurch aus, dass es aufgrund der Vielschichtigkeit sowie der klaren Struktur und Sprache breit verwendbar ist. Es eignet sich hervorragend als Lehr- und Lerngrundlage, es richtet sich weiters an ein allgemeines Publikum, das an grundsätzlichen und aktuellen Fragen unserer Demokratie interessiert ist, und es liefert ebenso vielfache Impulse für die wissenschaftliche Fachwelt.



Das vorliegende Buch wird dank seiner Stärken mit Sicherheit einen wesentlichen Beitrag zum besseren Verständnis der österreichischen Demokratie sowie zur kritischen Diskussion ihrer Reform leisten. Reinhard Heinisch und seinem Team sowie der Österreichischen Forschungsgemeinschaft ist für die jahrelangen, intensiven Anstrengungen zu danken und zu diesem äußerst gelungenen Werk zu gratulieren.

Reinhard Heinisch im Namen der Herausgeberinnen und Herausgeber

## Vorwort

Dieser Band stellt den Abschluss einer sieben Jahre lang aktiven interdisziplinären Arbeitsgruppe der Österreichischen Forschungsgemeinschaft (ÖFG) unter Leitung von Reinhard Heinisch dar. Die ÖFG ist es auch, die dieses Vorhaben großzügig unterstützt, und die Herausgeberinnen und Herausgeber danken für das Vertrauen und die Mithilfe am Zustandekommen dieser Publikation. Ebenso interdisziplinär wie die Arbeitsgruppe sind auch die Autorinnen und Autoren dieses Buches, die Bereiche wie Rechtswissenschaft, Verwaltungslehre, Politikwissenschaft, Bildungswissenschaft sowie Demokratie- und Geschlechterforschung vertreten. Die Autorinnen und Autoren treten somit auch als Herausgeberkollektiv auf, da die Inhalte dieser Publikation gemeinsam erarbeitet und aufeinander abgestimmt wurden. Zu den Herausgebern und Herausgeberinnen zählen somit: Tamara Ehs, Claudia Fahrenwald, Reinhard Heinisch, Tobias Hinterseer, Christoph Konrath, Stefan Vospernik, Roland Winkler, Mario Wintersteiger und Katharina Concepción Zahradnik-Stanzel. Für das Gesamtprojekt und das Zustandekommen trägt Reinhard Heinisch die Verantwortung.

Der Titel »kritisches« Handbuch soll keineswegs auf einen bestimmten ideologischen Ansatz oder Blickwinkel hinweisen, sondern bezeichnet nicht mehr als eine kritische Distanz zum Gegenstand der Auseinandersetzung, also zur österreichischen Demokratie. Obwohl sich dieses Buch durchaus als wissenschaftliches Sachbuch versteht, will es nicht nur die Demokratie auf Basis der österreichischen Institutionen und deren gesellschaftliche Auswirkungen beschreiben, sondern ist vor dem Hintergrund einer zunehmenden Politikverdrossenheit und Systemkritik entstanden, die den Ausgangspunkt für die hier vorliegende Auseinandersetzung bilden. Die Zielsetzung des vorliegenden Buches war die Schaffung eines allgemeinverständlichen und im nicht-ideologischen Sinn kritischen Standardwerks, das sich mit der Demokratie in Österreich beschäftigt und ihre Wechselwirkung mit Verfassung, Parlament, Verwaltung und Verbänden aufzeigt, wobei sich die Erarbeitung der Materie in drei Teile gliedert: I Grundlagen, II Gesellschaft und BürgerInnen, III staatliche und quasistaatliche Institutionen. Ziel war es, in anschaulicher Weise typische politische, rechtliche und verwaltungsrelevante Entscheidungsabläufe nachzuzeichnen und dabei auch systemische Schwächen und demokratiepolitisch Problematisches aufzuzeigen.

Die einzelnen Themenfelder und Fallbeispiele werden durch die Autoren und Autorinnen fundiert erarbeitet. Jeder Themenbereich wird jeweils unter drei Aspekten behandelt: Erstens, die Darstellung der Grundlagen und Anforderungen an das politische System. Zweitens, exemplarische oder zentrale Beispiele, wie Prozesse ablaufen. Drittens, die Darstellung diverser Reformansätze, internationaler Vergleiche und best-practice-Modelle.

Die Herausgeber hoffen, dass sich von diesem Werk insbesondere Studierende verschiedener Stufen und Disziplinen, Schüler und Schülerinnen bei der Maturavorbereitung, facheinschlägig interessierte Leser und Leserinnen sowie ganz allgemein politisch engagierte Personen und Gruppierungen, die an wissenschaftlich fundierter Information interessiert sind, angesprochen fühlen.

Ohne die Mithilfe zahlreicher Personen wäre dieses Buch nicht zustande gekommen. Die Herausgeber und Herausgeberinnen danken besonders Susanne Reitmair für ihre Mitarbeit am Konzept sowie Birgit Mitter und Susanne Rhein für ihre Mitarbeit bei der Zusammenstellung der Texte.

Wir hoffen natürlich, dass dieses Buch nicht nur Gefallen findet und möglichst viele Leserinnen und Leser anspricht, sondern auch zu einem gesteigerten Interesse an demokratiepolitischer Partizipation führt.

Reinhard Heinisch

## 1. Einleitung

»Österreich ist eine demokratische Republik, ihr Recht geht vom Volk aus.« (Art. 1, B-VG) Dieser wichtige Satz, der das politische Wesen Österreichs festlegt, steht ganz am Anfang der österreichischen Bundesverfassung, einem unübersichtlichen und für Nichtjuristen schwer verständlichen Dokument. Diese Verfassungsbestimmung wird gemeinhin als demokratisches Prinzip bezeichnet und so interpretiert, dass das Volk durch Wahlen die Gesetze selbst bestimmt. In Österreich wird der Begriff Demokratie häufig mit Volksherrschaft übersetzt. Kurioserweise fehlen Erläuterungen zum Wesen und den Zielen der Demokratie. Denn erst in der Art und Weise, wie »das Volk« und somit die vielen Millionen BürgerInnen gemeinsam »herrschen« mögen, offenbart sich die Güte eines demokratischen Systems und dessen Verfassung. Selbst Diktaturen, darunter jene, die sich als »Volksrepubliken« und »Volksdemokratien« bezeichnenden Staatengebilde, behaupten ja, im Namen des Volkes zu agieren. Somit sind der Bezug auf das Volk als »Souverän« oder das Abhalten von Wahlen noch keine Garantie, dass ein Staatswesen auch wirklich demokratisch ist.

Die österreichische Verfassung kehrt zum Thema Volksherrschaft erst 24 Artikel später wieder zurück und zwar dort, wo es um die recht technische Frage der Gesetzgebung des Bundes geht. Vorher im sogenannten Ersten Hauptstück der Verfassung finden sich keinerlei philosophische Grundgedanken zum Sinn und Wesen der österreichischen Demokratie, allerdings mit einer kuriosen Ausnahme: so lesen wir in Artikel 14.5a von einer Verpflichtung zu Demokratie, Humanität, Solidarität, Friede und Gerechtigkeit sowie Offenheit und Toleranz gegenüber den Menschen. Jedoch bezieht sich diese prominent platzierte Passage lediglich auf das österreichische Schulwesen und die diesem zugrundeliegenden Werte. Somit stellt sich die Frage, ob es nicht sinnvoll und wünschenswert wäre, diese Grundwerte auch der Verfassung selbst voranzustellen.

Die Verfassung weist Österreich als repräsentatives System aus und beschränkt die politische Rolle des Volkes primär auf dessen Funktion als Wahlvolk. Politische Partizipation findet somit über eine Auswahl vorgegebener Optionen statt oder über Ausübung des passiven Wahlrechts durch Mitwirkung in einer der eingetragenen Parteien. Zwar entscheidet nicht die Parteimitgliedschaft, sondern die Platzierung an wählbarer Stelle einer Namensliste über die Wahl in

eine gesetzgebende Körperschaft, doch in der Regel verfügen nur Parteien über die notwendige Organisationskraft, um die hierfür erforderlichen formalen und logistischen Voraussetzungen zu erfüllen. Gewiss bietet die Verfassung auch die später geschaffenen Möglichkeiten direktdemokratischer Partizipation in Form von Volksbegehren, Volksbefragungen und Volksabstimmungen, doch auch diese sind wiederum an parlamentarische Verfahren gekoppelt. Kurzum: Der Begriff Demokratie sowohl in der Verfassung als auch nach Vorstellung der meisten ÖsterreicherInnen beschränkt sich im Westlichen auf das Abhalten von Wahlen. Der Güte der über Wahlen erreichten Entscheidungen oder der Übereinstimmung von WählerInnen und den von Wahlentscheidungen betroffenen Bewohnern wird in der Verfassung keine besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Auch andere wesentliche Voraussetzungen für eine funktionierende Demokratie, allen voran die Grundrechte sowie die Rolle unabhängiger Medien als Kontrollinstanz, finden sich nicht geschlossen in der Verfassung, sondern sind über diverse Gesetze aufgeteilt und nur für ExpertInnen auffindbar.

Während sonst viele europäische Staaten wie auch Deutschland das Erleben von Diktatur und Krieg zum Anlass nahmen, sich nach 1945 eine neue Verfassung zu geben, die genau aus diesen Erfahrungen ihre Lehren zieht, betont die österreichische Tradition ihre Kontinuität zur »Kelsen-Verfassung« von 1920. Diese greift von ihrem Ansatz her die Gedankenwelt der untergegangenen Monarchie auf und tradiert in die Jahre gekommene Vorstellungen von Demokratie. Dies beginnt beim Bestreben, alles, das als Weltanschauung und wertorientiert angesehen werden könnte, von der Verfassung fernzuhalten und sich neutral zu positionieren, wodurch die österreichische Konstitution eine reine Spielregelverfassung ist. Auch schlummert in ihr noch der obrigkeitsstaatliche Geist vergangener Jahrhunderte. So bietet sie keine Verpflichtung zu Bürgernähe und ist auch nicht sonderlich um eine Verringerung der Normen und Instanzen bemüht. Im Gegenteil, eine der Verfassung innewohnende Bestimmung, das sogenannte Legalitätsprinzip, verhindert Flexibilität und Ermessensspielräume in der staatlichen Verwaltung und erfordert eine extrem kleinteilige Umsetzung von Gesetzen. Dem Geiste nach ist der Bürger/die Bürgerin der österreichischen Verfassung immer noch in erster Linie Untertan eines von Beamten bestimmten Staates. Eine verpflichtende Folgekostenabschätzung gesetzlicher Maßnahmen oder eine stärkere Kontrolle der Verwaltung durch das Parlament oder die Landtage fehlen als Vorgaben. Die Amtsverschwiegenheit und Kameralistik sind sichtbarster Ausdruck dieser Tradition.

Die penible Überleitung der Verfassung (in der Fassung von 1929) entsprach der von den Gründervätern der Zweiten Republik gewollten Fiktion, dass das

wiedererstandene demokratische Österreich als »erstes Opfer« des Hitlerfaschismus nie wirklich zu existieren aufgehört habe, aber durch den Anschluss 1938 und die deutsche Besetzung seine Hoheitsrechte bis 1945 nicht ausüben können. Dass bereits ab 1934 der autoritäre österreichische Ständestaat die bestehende demokratische Ordnung durch eine neue Maiverfassung »im Namen Gottes« ersetzt hatte und durch diese und zahlreiche Verordnungen der Bundesregierung diktatorisch regierte, ist einer der zahlreichen Widersprüche in der politischen Entwicklung Österreichs.

Somit ist die Verfassung nicht nur ein Bauplan für das österreichische politische System, sondern, wie dieses Buch in den nachfolgenden Kapiteln zeigen will, auch ein Spiegel der Widersprüche und Kontraste zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Die Verfassung ist einerseits so unbestimmt und flexibel, dass sie politisch verschiedene Verfassungswirklichkeiten zulässt, mitunter auch solche, die die Politikwissenschaft als demokratiepolitisch bedenklich bezeichnen würde. Andererseits ist die Verfassung in all ihren Aspekten so detailreich und ausufernd, dass sie durch die normative Kraft des Faktischen, also aufgrund der Vielzahl ihrer Bestimmungen, wenig politischen Gestaltungsraum zulässt. Auch ist die österreichische Verfassung wie kaum eine andere leicht abzuändern, etwa im Gegensatz zu den USA, wo die letzte Verfassungsänderung knapp 200 Jahre dauerte. Dagegen braucht es für Verfassungsänderungen in Österreich lediglich eine parlamentarische Zweidrittelmehrheit, was von Regierungen vornehmlich dafür genützt wurde, die verschiedensten Gesetze durch das Erheben in den Verfassungsrang vor Einsprüchen durch den Verfassungsgerichtshof zu schützen. Trotz dieser niedrigen Schwelle sind Verfassungsreformen paradoxerweise weitgehend ein Ding der Unmöglichkeit. Zahlreiche Versuche hierzu waren bisher zum Scheitern verurteilt, so auch der Österreich-Konvent 2003 bis 2005.

Die Unübersichtlichkeit der Verfassung führt auch dazu, dass sie nur für ExpertInnen wirklich verständlich ist und ihre Bestimmungen wenig bekannt sind. Dieses fehlende Verständnis sowie der Umstand, dass viele Gesetze durch die erforderlichen peniblen Ausführungsbestimmungen für die Betroffenen oft impraktikabel scheinen, bringen es mit sich, dass diese mitunter eine geringe Bindkraft haben. »Österreichische Lösungen« im Sinne einer losen Interpretation gesetzlicher Vorgaben oder das Wählen einer »Abkürzung« im administrativen Hürdenlauf sind häufig anzutreffende Vorgehensweisen in österreichischen Institutionen. Das wohl beste Beispiel war die nicht gesetzeskonforme Auszählung der Wahlkarten bei den Bundespräsidentenwahlen 2016, als zahlreiche Wahlbeisitzer die zeitraubenden und aus ihrer Sicht realitätsfernen Vorgaben einfach

abkürzten, was beim Bekanntwerden zur Aufhebung und zur Wiederholung der Wahl führte.

Dennoch hat sich die österreichische Verfassung auch bewährt und dem Land zumindest während der Zweiten Republik geholfen, politische Krisen zu umschiffen und, wohl entscheidend in einer Demokratie, stets einen friedlichen Machtwechsel ermöglicht. Ihre bisher größte Bewährungsprobe kam unvermutet gerade in jüngster Zeit, als am 27. Mai 2019 die Mehrheit des Nationalrats der Regierung Kurz das Vertrauen versagte. Infolgedessen setzte Bundespräsident Alexander Van der Bellen eine Minderheitsregierung bestehend aus Experten und Expertinnen unter Bundeskanzlerin Brigitte Bierlein ein. Als Beamtenregierung sollte diese bis zur Angelobung einer neuen Regierung nach der vorgezogenen Nationalratswahl die Amtsgeschäfte weiterführen. Die Einsetzung einer solchen Regierung, die Bestellungen einer nicht durch Nationalratswahlen legitimierten Regierungschefin, eine Kanzlerin, die von keiner der im Parlament vertretenen Parteien entsandt wurde, die Duldung dieser durch eine Parlamentsmehrheit sowie ein im Parlament über mehrere Monate andauerndes freies Spiel der Kräfte, mit Entscheidungen auf Basis oft ungewöhnlicher Allianzen zwischen den Parteien, stellen für Österreich ein absolutes Novum dar. In gewisser Weise war diese gemeinsame Erfahrung Österreichs auch eine Bewährungsprobe für die Verfassung und das politische System. Selbst der Bundespräsident, dessen Rolle als »Ersatzmonarch« im Zuge der wiederholten Bundespräsidentenwahl von 2016 des Öfteren als anachronistisch und überflüssig bezeichnet worden war, erfuhr eine Stärkung. Nicht wenige waren froh über die Existenz einer mit hoher staatlicher Autorität ausgestatteten und von der Regierung autonom agierenden und handlungsfähigen Institution.

Die Krisentauglichkeit einer Verfassung ist zweifellos ein wichtiges Gut. Das Gleiche gilt für das politische System an sich, wenn es in der Lage ist, existenzielle Bedrohungen abzuwenden. Dennoch kann dies jeweils nur eine Minimalanforderung an ein politisches System sein. Die Qualität eines Systems, also seine Leistungsfähigkeit, den Ansprüchen und Erwartungen der Bevölkerung gerecht zu werden, zeigt sich anderswo. Dieses Buch beschäftigt sich somit genau mit den Leistungen der Schlüsselbereiche des politischen Systems im Verhältnis zu den Ansprüchen und Erwartungen, die an dieses gestellt werden.

## 1.1 Warum dieses Buch?

Diese kurze vorangegangene Einführung, die nur einige Punkte des nachfolgenden Kapitels über die österreichische Verfassung herausgreift und vorwegnimmt, zeigt bereits, dass das österreichische politische System, insbesondere seine Kernbereiche Verfassung, Regierung und Verwaltung, für viele ÖsterreicherInnen ein Rätsel darstellt. Sie haben in der Regel nur sehr unklare Vorstellungen, was PolitikerInnen im »Hohen Haus« eigentlich tun, wie Verwaltung und Politik zusammenspielen, welche Grundrechte es gibt, oder gar, wo diese zu finden sind. Selbst engagierte und kritische BürgerInnen haben nur ungenaue Auffassungen von den Abläufen im österreichischen demokratischen System, speziell davon, wie Parlament, Bundesregierung, Verwaltung und Verfassung ineinandergreifen. Teilweise kennt man vom Schulunterricht oder den Medien bestimmte Prinzipien und Ideen, die jedoch weitgehend ohne Inhalt bleiben. Natürlich weiß man, dass es die Aufgabe von Abgeordneten ist, das Volk zu vertreten – doch was bedeutet dies konkret? So meinen beispielsweise selbst junge Mandatäre in ihren ersten Reden noch, ihren Wahlkreis und die dortige Bevölkerung zu vertreten, während die Politik unter dieser Funktion hauptsächlich die Vertretung der nationalen und regionalen Parteiinteressen versteht. Dies ist nicht etwa eine böswillige Unterstellung, sondern vom politischen System auch durchaus so vorgesehen. Österreich ist ein Parteienstaat, und zwar nicht nur, weil Parteien als Trägerinnen der demokratischen Auseinandersetzung angesehen werden und durch das Parteiengesetz besonderen Schutz und bestimmte Privilegien genießen; sondern auch deswegen, weil das demokratische Österreich gleich zweimal von den Großparteien und ihren historischen Vorläufern gegründet wurde. In kaum einem anderen westlichen Staat waren die Parteien so sehr eine Macht- und Legitimitätsreserve für den Fall, dass das politische System neu zu konstituieren sei. Der Niedergang der staatstragenden Parteien, ausgedrückt durch einen enormen Vertrauensverlust und Wählerschwund, stellt diese Autoritätsreserve genau in jenem Moment in Frage, in dem auch andere Bereiche des politischen Systems unter Legitimationsproblemen leiden.

Natürlich ist allgemein bekannt, dass das Parlament die Gesetze beschließt, und formal stimmt dies auch, doch wird weder der Gesetzgeber in der Verfassung mit dem Parlament gleichgesetzt, noch ist das Parlament funktional überhaupt in der Lage, das Gros der österreichischen Gesetzgebung zu produzieren. Nur wenigen BürgerInnen ist daher bewusst, dass die meisten Gesetze ihren Ausgang als Regierungsvorlagen nehmen. Doch auch die Regierung, die ja eigentlich mit der Ausführung von Gesetzen (daher auch Exekutivgewalt) beauftragt ist,



verlässt sich beim Erarbeiten von Gesetzesvorlagen einerseits auf die einzelnen Ministerien und diese wiederum auf ihre BeamtInnen und ExpertInnen in der Legistik. Andererseits ist die Entstehung von Gesetzen untrennbar mit dem Einfluss von Parteien verbunden, wobei die zentrale Rolle nicht unbedingt den gewählten Abgeordneten einer Partei zukommt, sondern einzelnen Interessensgruppen innerhalb einer Partei, wie etwa Gewerkschaften, Wirtschaftstreibenden oder bestimmten Landesparteiorganisationen.

Gepaart mit einem weitverbreiteten Unwissen über das formale Regelwerk, wie Politik und Staat in Österreich funktionieren, herrscht eine noch größere Wissenslücke über die soziologische Wirklichkeit der österreichischen Politik. Damit bezeichnet man einerseits die vielen informellen und gewohnheitsmäßigen Handlungsabläufe und Arrangements, die für politische Ergebnisse entscheidend sind, sich in der Regel aber nur Insidern erschließen und auch in Lehrbüchern nicht ausführlich thematisiert werden. Andererseits sind darunter auch jene Handlungsanreize zu verstehen, die im System vorhanden sind und PolitikerInnen dazu bewegen, sich nicht der formal vorgesehenen Entscheidungsmechanismen zu bedienen, sondern alternativer Methoden und Prozesse, um ihre politische Vorhaben umzusetzen.

Trotz dieser ungenauen Vorstellungen über die reale politische Praxis gibt es konkrete Erwartungshaltungen an das politische System. Viele Menschen haben klare normative Vorstellungen, was die Politik als Ganzes leisten soll. So gibt es weitverbreitete Annahmen, die bei allen möglichen Anlässen zitiert werden und sich auch in Schulbüchern wiederfinden, wie etwa die Annahme, das Recht gehe vom Volke aus, die Parlamentarier arbeiteten für das Volk, der Bundesrat vertrete die Interessen der Länder. Dies ist auch nicht wirklich falsch, in der Praxis jedoch auch nicht ganz richtig. Dazu kommen neue Erwartungshaltungen, die vom Zeitgeist erzeugt und von den Medien aufgegriffen werden. Dazu gehören etwa normative Erwartungen nach mehr Effizienz und Effektivität. Oft hört man, die Politik müsse die Sorgen und Nöte der Menschen verstehen und entsprechend handeln. Dies ist eine durchaus übliche und verständliche Ansicht, wobei dann die Frustration darüber, dass diese Vorstellungen oft unerfüllt bleiben, zu politischer Enttäuschung und infolge dessen zu Systemverdrossenheit führt.

In ihrem Ungemach machen WählerInnen verständlicherweise die in der Politik vorkommenden Akteure, also die PolitikerInnen oder die Parteien, für die empfundene Praxis verantwortlich. Man versucht, das vermeintliche Systemversagen allein bestimmten Personen oder Gruppierungen zuzuschreiben. Selten wird dagegen über die Spielregeln selbst nachgedacht, nach denen Ent-

scheidungsträger handeln, oder darüber, ob diese nicht geändert werden müssten. Wenn man dagegen mit Politikern spricht, dann sehen sich diese auch oft dem Druck des Systems ausgesetzt und würden gerne einiges anders machen, können aber nicht, oder vermeinen, aus Systemzwängen heraus nicht anders handeln zu können.

Der US-amerikanische Gründervater James Madison schrieb anlässlich der Schaffung der Verfassung der USA von 1789: »If men were angels, no government would be necessary.« Dies lässt sich so deuten, dass man die politischen Spielregeln so gestalten sollte, dass selbst mittelmäßige Politik und nicht gerade besonders talentierte VolksvertreterInnen gute Ergebnisse zu liefern vermögen, anstatt auf bessere PolitikerInnen zu hoffen. Die Klage über das heutige Format der PolitikerInnen ist jedoch ein Dauerbrenner der kritischen Auseinandersetzung mit dem österreichischen System. Die Frage über Spielregeln und Prozesse wird dagegen viel weniger gestellt oder beschränkt sich auf ExpertInnenkreise, auch weil man diese im Gegensatz zu den in der Öffentlichkeit stehenden Personen nicht wirklich kennt.

Warum ist die Frage der Legitimität des politischen Systems im Gegensatz zur Phase vor 30 oder 40 Jahren heute ein größeres Problem? Waren die PolitikerInnen oder die Politik gar besser? Mit Sicherheit nicht, doch die Repräsentativität war gewiss eine höhere. Die Politikwissenschaft spricht von Kongruenz, also der Überstimmung von WählerInnen und ihren Interessen mit den gewählten RepräsentantInnen. Noch vor wenigen Jahrzehnten hatten die Großparteien zusammen über 90 Prozent der WählerInnen. Die Gesellschaft bestand aus zwei relativ kompakten und intakten Milieus aus denen PolitikerInnen der Großparteien unmittelbar hervorgingen. Sie waren somit den Interessen ihrer WählerInnen zumindest in sozialen und wirtschaftspolitischen Fragen fraglos näher, da sie einen ähnlichen beruflichen Hintergrund hatten und analogen Lebensumständen entstammten. Aus dieser Konstellation heraus war es auch für PolitikerInnen weniger notwendig, den WählerInnen »vermittelt« zu werden, weil durch die Sprache und Biografie politischer Akteure diese eher als authentische VertreterInnen einer Bevölkerungsgruppe wahrgenommen wurden. Dies gab der Politik eine gewisse natürliche Legitimation jenseits des formalen politischen Systems mit seinen Regeln und Institutionen. Mittlerweile ist die Gesellschaft komplexer, wodurch WählerInnen mit ihren Lebensentwürfen und Interessen heterogener erscheinen (Gegenwart). Längst geht es nicht mehr allein um soziale und ökonomische Fragen wie soziale Sicherheit, Begrenzung der Arbeitszeit, mehr Urlaub, kostenlose Schulbücher und dergleichen. Themen wie Umwelt, Einwanderung, Europa, individuelle Freiheit und Selbstverwirklichung,

Identität, Schutz der Privatsphäre, Terrorismus, Datensicherheit im Internet, Altenpflege, Bevölkerungsschwund einerseits und das Anwachsen von Ballungsräumen andererseits, die Finanzierung von Krankenanstalten und dergleichen bestimmen heute neben den klassischen sozialen und wirtschaftlichen Themen die politische Debatte, lassen sich jedoch nicht einfach in das alte Links-Rechts-Schema integrieren.

Mit dem Schwinden der alten politischen Lager des katholischen Bürgertums und der Arbeiterschaft bewegten sich die WählerInnen in Richtung politische Mitte, wohin ihnen die beiden Großparteien folgten, was diese jedoch für viele ununterscheidbar machte. Dies erklärt auch den Vertrauensschwund der Parteien und vor allem die Krise der einstigen Großparteien, nicht nur in Österreich, sondern beinahe überall in Westeuropa, wo die Entwicklungen ähnlich verlaufen waren. Doch mit dem Schwund der politischen Legitimitätsreserve der Parteien rückt das politische System, beginnend mit der Verfassung und mit all seinen Regeln und Institutionen, selbst in den Mittelpunkt des Interesses. Es muss sich der kritischen Frage stellen, ob es in der Lage ist, sowohl den Erwartungen der Bevölkerung wie auch Ansprüchen, die das System für sich selbst formuliert, gerecht wird.

## 1.2 Was will dieses Buch?

Dieses Buch möchte sich auf eine allgemein verständliche Art genau mit diesen Spielregeln und Handlungsabläufen auseinandersetzen, die das österreichische politische System bestimmen, und dabei auch aufzeigen, wie diese typischerweise funktionieren. Dabei wird auch die Frage gestellt werden, wo im Sinne einer besseren Politik diese Regeln und Abläufe reformiert oder geändert werden sollten. Damit ist weder ein Staatsumbau in Richtung einer Dritten Republik gemeint, noch versucht dieses Buch, die Thematik bestimmter vergangener oder bestehender Reforminitiativen wieder aufzugreifen. Dieses Buch strebt auch keine große Systemkritik etwa in der Tradition der Postdemokratie an. Jedoch können durch die Sichtbarmachung bestimmter Abläufe in Staat und Politik deren Folgen beleuchtet und die Sinnhaftigkeit diskutiert werden.

Dieses Werk versteht sich auch nicht als politikwissenschaftliche oder rechtswissenschaftliche Analyse im engeren Sinn, denn aus streng wissenschaftlicher Perspektive ist es schwierig, bestimmte Fragen zu stellen, die dieses Buch bewusst stellen möchte. Einerseits stößt vor allem die Sozialwissenschaft bei Fragen nach gut und schlecht, Sinn und Unsinn rasch an ihre Grenzen, da sie vor

allem messen und erklären möchte und nicht das Ziel der politischen Änderung verfolgt. Aus politikwissenschaftlicher Sicht ergeben sich politische Vorgänge, die BürgerInnen oft mit Unverständnis kommentieren, als logische Folge theoretisch begründbarer Gesetzmäßigkeiten und Zusammenhänge: eingebettet in systemischen Spielregeln reagieren vernunftbegabte und nach Macht strebende Akteure auf die Spielregeln mit ihren jeweiligen Anreizen und Gegenanreize auf eine mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit vorherzuberechnenden Weise – end of story. Die vergleichende Sozialwissenschaft ist auch geneigt, einzelne Fälle – etwa politische Vorgänge in Österreich – im Lichte einer Gesamtfallzahl zu relativieren oder als anekdotisch zu verwerfen. Gerade im internationalen Vergleich verstummt oft die Kritik, da das österreichische System politisch, sozial und wirtschaftlich durchaus eine Erfolgsbilanz vorzuweisen hat. Dennoch ist diese Sichtweise für viele unbefriedigend.

Auch die Rechtswissenschaft tut sich mit einer kritischen Auseinandersetzung schwer, da gerade in Österreich Verfassung und Rechtsprechung im Sinne anzustrebender politischer Werte weder einen moralischen noch normativen Kompass vorgeben wollen. Die Rechtswissenschaft sieht bestimmte politische Vorgänge, die BürgerInnen mit Unverständnis kommentieren, als gesetzlich, ungesetzlich oder nicht gesetzlich geregelt an und überlässt alles Weitere den Staatsanwälten oder der Politik. Alle gesetzlichen oder gesetzlich nicht geregelten politischen Entwicklungen, seien sie auch unpopulär, werden als eine von verschiedenen alternativen Verfassungswirklichkeiten angesehen und entziehen sich somit weitgehend der juristischen Kritik. Auch diese Perspektive wird als unbefriedigend empfunden und trägt, so meinen die AutorInnen dieses Buches, dazu bei, dass Kritik oft jenen Gruppierungen überlassen wird, die die liberale Demokratie generell in Frage stellen und populistische oder autoritärere Formen vorziehen würden.

Ziel dieses Buches ist es auch nicht, nur Negatives oder Kritikwürdiges zu behandeln, sondern das politische System im Bereich Verfassung – Institutionen – Verwaltung an seinen eigenen Ansprüchen zu messen und dort Probleme und Lösungen aufzuzeigen, wo man den eigenen Ansprüchen nicht genügt. Daher möchte dieses Buch weder bevormunden, noch ist es einer bestimmten politischen Richtung oder Agenda verpflichtet. Trotz seiner allgemeinen Ausrichtung orientiert sich der vorliegende Text an Einsichten und Analysen aus den Sozial- und Rechtswissenschaften und versucht auf seine Weise, die empirische Realität der österreichischen Politik nachzuzeichnen.

### 1.3 Zum Inhalt des Buches – Ein Ausblick: Das österreichische Paradoxon

In Österreich wird das öffentliche Leben vom Gesetzgeber minutiös geregelt bis hinunter in die kleinsten Einheiten öffentlicher Einrichtungen. Schulen und Universitäten, die anderswo oft autonome Regelungskompetenzen besitzen, wissen hiervon ein Lied zu singen. Auch die Wirtschaft, insbesondere das Gewerbe, unterliegt wie in kaum einem anderen Land einem umfassenden Regelungsnetzwerk, dessen letzte große Liberalisierungsschritte vor allem der Europäischen Integration geschuldet sind und weniger einem nationalen Impetus. Dennoch gibt es, wie die Beispiele auf den folgenden Seiten zeigen, gerade in Österreich zentrale und politisch bedeutsame Bereiche des politischen und wirtschaftlichen Systems, die völlig in informellen und grauen Bereichen ablaufen. Nicht selten findet sich in Österreich bei der Regelung auch gleich die Ausnahme, Umgehung oder eine Umsetzungspraxis, die dem Sinn der Regelung eindeutig widerspricht. ÖsterreicherInnen sind mit diesen »österreichischen Lösungen« vertraut und lernen in ihrer Sozialisierung zu unterscheiden, welche Regelungen wie zu befolgen sind. Auch die Politik hat im Sinne der Effektivität wichtige Prozesse des Handelns in weniger formalisierte Bereiche ausgelagert oder agiert über Parallelstrukturen, was dazu führt, dass die formalen rechtlichen und politischen Zuständigkeiten umgangen und die tatsächlichen Entscheidungsprozesse anderswohin verlagert werden. Die Bedeutung der informellen Entscheidungsprozesse, die oft verborgen von der Öffentlichkeit ablaufen, erschwert es den Staatsbürgern, Kompetenzen klar zuzuordnen und somit die Entscheidungsträger entsprechend zu beurteilen und zur Verantwortung zu ziehen. So wird beispielsweise über die Rolle der Landeshauptleutekonferenz als Ländervertretung anstelle des Bundesrates oder über die Sozialpartnerschaft in diesem Werk noch ausführlich die Rede sein.

Das vorliegende Buch gliedert sich in drei Teile: Im ersten werden die Grundlagen der Demokratie und Verfassung erläutert. Im zweiten Teil folgen die gesellschaftlichen und BürgerInnen-bezogenen Aspekte der österreichischen Demokratie als Folge institutioneller und politischer Gegebenheiten. In diesem Zusammenhang werden besonders Partizipation, politische Bildung und Geschlechterverhältnis erläutert. Im dritten und letzten Teil wird die Demokratie im Kontext der staatlichen und staatsnahen Institutionen diskutiert. Hierbei werden besonders Parlament, Regierung, Verwaltung und die Sozialpartnerschaft behandelt. Hiermit stellt dieses Buch keinen Anspruch auf Vollständigkeit, widmet sich jedoch allen zentralen Bereichen der österreichischen Demokratie.

In jedem der Kapitel wurden die Autoren und Autorinnen vom Gegensatz zwischen Anspruch und Wirklichkeit geleitet, wobei die Kapitel stets von Erwartun-

gen oder Eindrücken ausgehen, wie sie oft im öffentlichen, medialen oder politischen Diskurs formuliert werden. Dies dient als eine Art Zielvorgabe, um besser zu verstehen, was die Demokratie in den besprochenen Bereichen leisten soll. Dann folgt eine genaue Beschreibung und Analyse des Ist-Zustandes. Im Schlussteil werden jeweils Reformansätze und Best Practice-Beispiele vorgestellt, wie sie etwa in anderen Staaten oder auch auf Landesebene bereits praktiziert werden.

Im Folgenden werden die einzelnen Kapitel kurz vorgestellt: Nach dieser Einleitung (als Kapitel 1 konzipiert) gehen wir dem Begriff der Demokratie nach und stellen die Frage, was diese leisten soll. In diesem Kapitel 2 bieten Reinhard Heinisch und Mario Wintersteiger zunächst eine Einführung in das Thema Demokratie und seiner Entwicklung und Definition. In weiterer Folge beschäftigen sie sich mit den Ansprüchen an die Demokratie und der Frage der Demokratiequalität in Österreich, um für die nachfolgenden Themenbereiche eine verbindliche Grundlage zu schaffen.

Eine weitere wichtige Grundlage für Demokratie und Staatswesen ist die Verfassung, die von Ronald Winkler im Kapitel 3 eingeführt und im Hinblick auf die Frage der Demokratie diskutiert wird. Wichtige Konzepte wie das »Recht geht vom Volk aus« oder das Legalitätsprinzip werden hierbei genau erklärt und deren Bedeutungen für typisch österreichische Aspekte des Staatswesens herausgearbeitet.

Im 4. Kapitel widmen sich Tamara Ehs und Stefan Vospernik der partizipativen Demokratie sowie dem Verhältnis zwischen direkter und indirekter Demokratie in Österreich angesichts einer konstatierten Vertrauenskrise der BürgerInnen. Nach einer Analyse der Grenzen direktdemokratischer Möglichkeiten sowie der Thematisierung von Bereichen wie Parteiendemokratie, Geschlechterdemokratie, sozialer Ungleichheit und anderem werden eine Reihe von Reformansätzen vorgestellt, darunter auch innovative Beispiele aus dem Ausland, wo verschiedenen Formen der partizipativen Demokratie zu demokratisch legitimierten Entscheidungen führen. Gerade in diesem Kapitel stehen sich Anspruch und gelebte Realität besonders kontrastreich gegenüber.

In Kapitel 5 thematisiert Claudia Fahrenwald den Bereich politische Bildung und Demokratie beginnend mit einer kritischen Analyse des »Demokratielernens im österreichischen Schulsystem«. Die Ausbildung zu mündigen BürgerInnen sind Ziel und Anspruch, und dennoch greift das System viel zu kurz. Sofern es überhaupt nachhaltig und gebündelt in der Ausbildung thematisiert wird, so findet sich eine Ausrichtung auf Faktenwissen anstatt auf Citizenship Education im Sinne einer demokratiepädagogisch notwendigen Ausrichtung auf Demokratie als Lebensform und somit auf Erfahrungslernen.

Das Kapitel 6, von Katharina Concepción Zahradnik-Stanzel verfasst, widmet sich dem Geschlechterverhältnis im politischen System Österreichs. Nach einer umfangreichen Einführung in die Thematik behandelt die Autorin das Geschlechterverhältnis in den österreichischen politischen Institutionen und dessen Konsequenzen. Beispielsweise wird auch die Frage der Quoten in der Demokratie ausführlich diskutiert. Im letzten Teil des Kapitels werden diverse Reformoptionen diskutiert.

Ein wichtiger Teil dieses Buches widmet sich den zentralen Institutionen des Staates und hier besonders dem Parlament. Die Autorinnen und Autoren thematisieren hierbei auch die Widersprüche zwischen den formellen und informellen Regelungen dieser Institutionen anhand diverser Politikbereiche und vergleichen so die soziologische und politische Wirklichkeit und den formalen Anspruch an das System. Beispielsweise gilt wie bereits eingangs beschrieben in der öffentlichen Wahrnehmung das Parlament als Gesetzgeber. Wie wir jedoch wissen, kommen Gesetze in der Regel als Regierungsvorlagen in den Nationalrat, und deren weiteres Schicksal hängt von den parteipolitischen Absprachen und dem Verhalten der Parlamentsklubs ab. Dies ist auch in anderen Parlamenten, die eigentlich mehr Kontroll- als Arbeitsparlamente sind, nicht viel anders, nur sind in Österreich etwa im Vergleich zu Deutschland die Kontrollmöglichkeiten für Abgeordnete deutlich begrenzter. Dieser Umstand hat etwa mit den mangelnden Ressourcen an Personal und Ausstattung der einzelnen Abgeordneten sowie des Parlaments als Ganzes zu tun. Die Rolle der staatlichen Institutionen, vor allem das Zusammenwirken und Spannungsverhältnis von Parlament, Regierung und Parteien sowie deren Verhältnis zu deren WählerInnen werden in den Kapiteln 7 und 8 von Christoph Konrad aufgegriffen.

Die Gesetze selbst entstehen in der Regel in der Verwaltung. Diese ist bewusst als parteipolitisch neutraler sowie fachlich kompetenter und sachlicher Gegenpol zu den politischen Ministern und ihren Kabinetten konzipiert. Formal gesehen sollte die Verwaltung politisch farbenblind sein. Durch die lange Regierungsdauer bestimmter parteipolitischer Konstellationen wird jedoch die Spitzenverwaltung sukzessive mit loyalen Parteigängern besetzt. Infolge wechseln immer wieder die engsten politischen Berater der Minister, also Mitglieder der Kabinette in hohe Verwaltungspositionen und werden somit staatliche Amtsträger, die jedoch ihre parteipolitische Orientierung weiterverfolgen. Dies wird anschaulich und mit Beispielen unterfüttert in Kapitel 9 ebenfalls von Christoph Konrad analysiert.

Auch der wirtschaftspolitische Schlüsselbereich der Sozialpartnerschaft verläuft größtenteils im informellen Bereich. Die bestehenden rechtlichen und for-

malen Zuständigkeiten lassen dabei nie die umfassende Bedeutung und Wirkung dieser Institution erahnen. Flexibilität, wie etwa bei der Sozialpartnerschaft, ist nicht unbedingt etwas Negatives, doch dass sich diese in Österreich so lange hält und so relativ problemlos funktioniert, ist bemerkenswert. Dies weist ebenfalls auf den Bruch zwischen formaler und tatsächlicher politischer Wirklichkeit hin und wird in Kapitel 10 von Tobias Hinterseer thematisiert. Das Buch hofft somit einen fundierten Einblick in die wesentlichsten Teile der österreichischen Demokratie und des Staatswesens zu bieten und auch zur Debatte über deren Gefüge und Wirkungsweise beizutragen.





# GRUNDLAGEN