

Prof. Dr. Werner Zögernitz

12.03.2019

Ist die parlamentarische Demokratie nach wie vor das beste System in einem modernen Rechtsstaat?

Der belgische Autor Van Reybrouck schreibt in einem Buch mit dem Titel „Gegen Wahlen – Warum Abstimmen nicht demokratisch ist“ Folgendes:

„Es ist seltsam mit der Demokratie: Jeder scheint sich danach zu sehnen, aber keiner glaubt mehr daran“.

Hinsichtlich des hohen Beliebtheitsgrades des Begriffes „Demokratie“ beruft er sich auf eine Studie des World Values Survey, für die in 57 Ländern Befragungen durchgeführt wurden. Darin **bejahen** nicht weniger als 91 % die Frage, ob die Demokratie eine gute Art und Weise sei, das Land zu regieren.

Gleichzeitig geht aus den Daten des World Values Survey jedoch hervor, dass die Demokratie weltweit in der Krise sei und dass sich in den vergangenen Jahren der Ruf nach starken Führern, „die keine Rücksicht auf Wahlen oder das Parlament zu nehmen brauchen“, weltweit lauter

geworden sei. Weiters sei demnach das Vertrauen der Bürger in Parlamente, Regierungen und politische Parteien auf einem historischen Tiefstand angelangt.

Der Autor führt diesen Widerspruch darauf zurück, dass man der Idee der Demokratie zwar gewogen sei, aber nicht deren Praxis oder insbesondere der heutigen Praxis.

In einer anderen wissenschaftlichen Studie vom Dezember 2016 stellten Professoren der Harvard-Universität fest, dass weltweit eine Erosion der Demokratie für die meisten Bürger so gut wie unmerklich geschehen sei. Danach vertrauen auf der ganzen Welt beispielsweise zunehmend weniger junge Menschen der repräsentativen Demokratie, während mehr von ihnen autokratische Alternativen befürworten. Ferner wird in der Studie festgestellt, dass der Anteil derer, die ein Leben in einer Demokratie für essentiell halten, in den vergangenen Jahren vor allem bei Menschen, die in den 70er und 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts geboren wurden, gesunken sei. Außerdem begeistern sich jüngere, aufstrebende Staatsbürger weit mehr als die älteren für die direkte Demokratie und eine Regierung der Technokraten.

Nach einer Auswertung des wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages über „Politik- und Demokratieverdrossenheit“ hat die Politikverdrossenheit in der Bevölkerung stark zugenommen, was vermehrt zu einer Demokratieverdrossenheit geführt hat. Denn Politikverdrossene misstrauen insbesondere den Zentralen, das heißt insbesondere den etablierten Akteuren der Politik sowie den großen politischen Parteien und deren Parteipolitikern. Politikverdrossene würden an der Leistungsfähigkeit der Politik zweifeln, wären mit den Ergebnissen politischer Entscheidungen nicht einverstanden und würden Politik persönlich häufig als ungerecht empfinden, weshalb letztlich Strukturen des politischen Systems auf Kritik stoßen.

Politikverdrossene werfen weiters nach einer Umfrage des Meinungsforschungsinstituts „Dimap“ den Politikern unter anderem vor, sie dächten nur an sich und die eigene Karriere, seien selbstbezogen, handelten nur im eigenen Interesse bzw. im Interesse der eigenen Partei und seien ausschließlich auf den nächsten Wahltermin und die damit verbundene Hoffnung auf eine Wiederwahl fixiert. Nur eine Minderheit der Befragten attestierten den Politikern Vertrauenswürdigkeit, politischen Weitblick, Glaubwürdigkeit, Bürgernähe und Ehrlichkeit.

Das Funktionieren einer modernen Demokratie wird auch in Österreich in zahlreichen Arbeiten untersucht und in der Öffentlichkeit heftig diskutiert. Die diversen Untersuchungen weisen ähnliche Ergebnisse auf.

So ist in einer Umfrage des ATV aus dem Vorjahr die Zufriedenheit mit der Demokratie von Februar bis November 2018 von 60 % auf 53 % zurückgegangen und jene der Unzufriedenheit hat von 38 % auf 44 % zugenommen.

Laut dem Freiheitsindex Österreich des „SORA“ Instituts vom Dezember 2018 wiederum stimmen auf die Frage, ob die Politik die Herausforderungen unserer Zeit lösen kann, nur 42 % zu, während 58 % diese Frage verneinen. Die Hälfte der Österreicher empfinden außerdem Ohnmacht, wobei der Großteil der Bevölkerung vor allem von Unsicherheit betroffen ist. Dazu heißt es wörtlich: „Fast zwei Drittel finden, dass man häufig nicht mehr weiß, wonach man sich richten soll.“

In den meisten Studien spielt neben der Einkommenssituation auch die Bildung des mündigen Bürgers bei der Bewertung der Demokratie eine wichtige Rolle. Bildungsferne Schichten sind gegenüber Demokratie und Politik eher kritisch eingestellt.

Wie sieht nun eine moderne repräsentative Demokratie im Detail aus?

In einer parlamentarischen Demokratie geht die Macht vom Volk aus, wobei dieses die Herrschaft nicht unmittelbar ausübt. Die Staatsgewalt wird nämlich von der Bevölkerung durch Wahlen auf Volksvertretungen übertragen. Die dabei gewählten Mandatäre entscheiden eigenverantwortlich und können wieder abgewählt werden.

Das Parlament wird dabei häufig als „Herz der Demokratie“ bezeichnet.

Laut dem Schöpfer der österreichischen Bundesverfassung, Hans Kelsen, muss im Mittelpunkt des Parlamentarismus die Regelung des Verhältnisses von Mehrheit und Minderheit und die Suche nach Kompromissen stehen.

Die entsprechenden Spielregeln finden sich in der Geschäftsordnung des Nationalrates und des Bundesrates. Diese wiederum basieren auf der Verfassung. Den Schwerpunkt für die Regierungsparteien stellt dabei die Gesetzgebung dar. Die Kontrollfunktion wird in erster Linie von der Opposition ausgeübt.

Die konkrete Arbeitsweise des Parlaments können Sie dem verteilten Handout entnehmen.

Demokratie bedeutet weiters, dass alle Menschen die Möglichkeit haben sollen, ihre Meinung in gegenseitigem Respekt zu äußern und ihre Anliegen zu vertreten.

Demokratie heißt aber auch, dass es parlamentarischen Mehrheiten letztendlich möglich sein muss, rechtsstaatlich zulässige Beschlüsse durchzusetzen, ohne von der Minderheit auf Dauer blockiert zu werden. Gleichzeitig müssen entsprechende Minderheitsrechte vorhanden sein, die eine effiziente Kontrolle der Regierung – insbesondere durch die parlamentarische Opposition – garantieren.

Im Laufe der letzten Jahrzehnte sind in der lange Zeit völlig unbestrittenen Staatsform einer demokratischen Republik auch bei uns deutliche Erosionserscheinungen eingetreten. Wichtige gesellschaftliche Institutionen, die früher als Vorbilder galten, haben an Bedeutung verloren. Auch der gesellschaftliche Zusammenhalt hat abgenommen, ebenso wie das Pflichtbewusstsein und die Solidarität mit den Mitbürgern. Das demokratische System wird von vielen Menschen sogar als eine Art „Selbstbedienungsladen“ empfunden.

Gleichzeitig werden an die politischen Akteure von der Öffentlichkeit Anforderungen gestellt, die nach menschlichem Ermessen kaum erfüllbar sind.

So hat beispielsweise die überparteiliche Initiative „Pro Dialog“ das Idealbild eines Politikers erkundet und dazu folgendes wörtlich festgestellt: „Die Erwartungen der Bürger an die Repräsentanten des politischen Systems sind sehr hoch gesteckt. Jeweils mehr als neun Zehntel wünschen sich, dass **Politiker sich für das Land einsetzen, dabei verantwortungsvoll und mit Sachkunde zu Werke gehen, politischen Weitblick und Durchsetzungskraft beweisen, ohne dass Vertrauenswürdigkeit, Glaubwürdigkeit und Ehrlichkeit Schaden nehmen.** Fast genauso wichtig sind der Bevölkerung **Bürgernähe und Ehrgeiz.** Dass Politiker bei alledem auch noch **sympathisch bleiben, erwarten immerhin noch zwei Drittel der Bundesbürger.**“

In diesem Zusammenhang ist nicht zu übersehen, dass die Medien und in jüngster Zeit auch die neuen sozialen Medien zu einer Art vierten bzw. fünften Staatsgewalt – neben Legislative, Exekutive und Gerichtsbarkeit – geworden sind. Die Medien berichten schonungslos über tatsächliche oder auch vermeintliche Fehlentwicklungen und Missstände in Politik und Gesellschaft, wodurch sie die Bürger sensibilisieren.

Angesichts der Globalisierung, der Digitalisierung und des geänderten Arbeits- und Freizeitverhaltens hat der Bürger ein wenig den Überblick über die politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen verloren.

Laut „FAZ“ interessieren sich ferner jüngere Bürger deutlich weniger für Politik als die älteren. Sie sind meist nicht bereit, einen großen Teil ihrer Zeit für ein politisches Engagement zu verwenden.

Außerdem haben alle Bürger zunehmend das Gefühl, dass an ihnen vorbeiregiert wird, was wiederum Wahlmüdigkeit und Demokratieverdrossenheit nach sich zieht. Sie haben also zunehmend den Eindruck, dass ihre Anliegen nicht entsprechend vertreten werden. Dazu kommt ein Frust über die Alternativlosigkeit und ihre vermeintliche Ohnmacht. Dies ist insbesondere bei bildungsfernen und einkommensschwachen Schichten der Fall.

Diese Entwicklungen führten zweifellos zu einem Imageverlust der Politik, der Parteien und der sonstigen politischen und gesellschaftsrelevanten Einrichtungen. Wie zahlreiche Umfragen und Studien bei Vergleichen verschiedener Berufsgruppen – inklusive Politikern – feststellen, liegt das Berufsprestige bei den Politikern auf einem sehr niedrigen Niveau.

Nach einer Untersuchung des „Instituts für Demoskopie Allensbach“ liegt bei einer prozentuellen Bewertung bezüglich des Ansehens z. B. ein Arzt bei 78 %, ein Hochschullehrer bei 34 %, ein Grundschullehrer bei 33 %, ein Unternehmer bei 31 %, ein Rechtsanwalt bei 27 %, ein Botschafter bei 25 %, ein Politiker jedoch nur bei 6 %. Nur noch ein Buchhändler liegt mit 5 % dahinter.

Ähnliche Ergebnisse finden sich z. B. im deutschen „GfK Vertrauensindex“, wobei der Abstand nicht ganz so groß ist. Dort liegen beispielsweise Mediziner mit 85 % vor Lehrern und Polizisten mit je 82 %, vor Militärs mit 72 %, vor Juristen mit 60 %, vor Journalisten mit 31 %, vor Managern mit 15 % und vor Politikern mit 10 %.

Es ist also höchste Zeit, diesem Trend durch Transparenz, Bürgernähe, mehr Glaubwürdigkeit, verstärkte Sachinformation, Sparsamkeit und Schaffung von Zukunftsperspektiven für die Menschen entgegenzuwirken, was auch durch den Gesetzgeber in Österreich zum Teil geschieht oder – insbesondere im Bereich der direkten Demokratie – seitens der Regierungsparteien noch geplant ist. Beispiele für Gesetze sind:

- Ein schärferes Korruptionsstrafrecht,
- ein Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenzgesetz,
- ein neues Parteiengesetz mit Sanktionen,

- Gesetze zur Offenlegung von Funktionen und Bezügen von Abgeordneten sowie eine schärfere Abgrenzung beruflicher Tätigkeiten (Bezüge- und Unvereinbarkeitsgesetz),
- ein Medientransparenzgesetz,
- Verschärfung der Bestimmungen betreffend Amts- und Mandatsverlust,
- Einführung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses als Minderheitsrechts sowie
- umfassende parlamentarische Kontroll- und Minderheitsrechte.

Es genügt aber nicht, nur Gesetze zu beschließen. Ebenso wenig hilft es, in abgehobenen Expertenzirkeln theoretische Diskussionen über die Situation der Demokratie zu führen. Das hat sich beispielsweise im Jahre 2013 beim sogenannten „Demokratievolksbegehren“ gezeigt. Dieses hat damals mangels ausreichender Unterstützung durch die Bürger nicht einmal den Weg ins Parlament geschafft.

Mindestens ebenso wichtig ist es nämlich, dass dieses Thema in den Köpfen – aber auch in den Herzen – der Menschen ankommt. Wenn jemand das Funktionieren eines Staates und seiner Institutionen nicht ausreichend versteht, wird er für billige Polemik und Manipulation von Populisten und Demokratiekritikern anfällig. Um dem vorzubeugen, sollte

jeder Bürger selbst unterscheiden können, ob die getroffenen Aussagen und Botschaften richtig sind oder nicht.

Es ist also eine der wichtigsten Aufgaben der politischen Repräsentanten, das Wissen aller Altersstufen der Bevölkerung über den Staatsaufbau sowie das Funktionieren und die Vorteile der Demokratie gegenüber anderen Staatsformen zu vertiefen.

Dazu wäre zunächst eine Verbesserung der politischen Bildung in den Oberstufen der Schulen möglichst durch eigene oder ergänzende Unterrichtsstunden zu diesem Thema unter der Leitung sachkundiger, objektiver und praxisorientierter Lehrer wünschenswert. Dies ist angesichts des in der EU einzigartigen Wahlalters von 16 Jahren von besonderer Bedeutung. Die Lehrer stellen außerdem wichtige Multiplikatoren dar und müssen daher entsprechend ausgebildet und informiert sein.

Da also in allen Altersstufen Verständnis für das Funktionieren eines Staates notwendig ist, hat beispielsweise das österreichische Parlament für **8- bis 14-/15-Jährige** die sogenannte „Demokratiewerkstatt“ geschaffen, bei der derzeit in sechs Workshops (Werkstätten) demokratische Inhalte vermittelt werden. Es sind dies: Parlament (Der

Weg eines Gesetzes), Medien (Wie informiere ich mich?), PolitikerInnen (Wer vertritt mich im Parlament?), Partizipation (Meine Meinung zählt), Zeitreise (Die Republik erforschen) und Europa (Die Europäische Union kennenlernen).

Die selbe Zielsetzung verfolgt die sogenannte DemokratieWEBstatt. Dabei handelt es sich um ein Informationsportal für Kinder und Jugendliche zu den Themen Demokratie und Parlamentarismus.

Darüber hinaus wurde ein „**Jugendparlament**“ installiert, bei dem Schüler der 9. Schulstufe die Politik und deren Funktionieren dadurch erleben, dass sie die Rolle von Abgeordneten einnehmen, wodurch sie später im Alltag entsprechend motiviert werden sollen.

Eine vergleichbare Einrichtung gibt es auch für Lehrlinge, nämlich das sogenannte „**Lehrlingsparlament**“.

Aber auch für **Erwachsene** sollte vermehrt die Möglichkeit bestehen, inhaltlich objektive Informationen über die Politik zu erhalten. Dies könnte beispielsweise durch öffentliche Veranstaltungen bzw. sogar durch die rechtzeitige Mitwirkung der Bevölkerung am parlamentarischen Geschehen erfolgen. Ein richtiger Schritt in diese Richtung ist die mögliche

Onlineunterstützung von Bürgerinitiativen und Petitionen auf der Homepage des Parlaments durch die Bürger.

Die Einbringung parlamentarischer Bürgerinitiativen erfordert zwar die Unterstützung durch 500 Personen in Papierform. Darüber hinaus können aber die Bürger seit Oktober 2011 auf dem Webportal des Parlaments dem jeweiligen Anliegen einer Bürgerinitiative elektronisch zustimmen. Dabei ist lediglich die Abgabe **einer** Zustimmungserklärung zulässig. Die Online-Zustimmung dient jedoch nur der Abbildung der politischen Interessenslage und hat für die Beratungen im Nationalrat nur informativen Charakter.

Besonders erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch das neu geschaffene Begutachtungsverfahren, wonach Bürger bereits im Vorfeld zu Gesetzesentwürfen auf der Homepage des Parlaments Stellung zu Gesetzesvorhaben nehmen können.

Seit September 2017 werden nämlich zusätzlich zum traditionellen Begutachtungsverfahren durch die Behörden und die Interessensvertretungen zur Begutachtung von Gesetzesentwürfen auch die einzelnen Bürger eingeladen. Diese haben auf der Website des Parlaments die Möglichkeit, Stellungnahmen zu Ministerialentwürfen

einzubringen. Zusätzlich können die einzelnen Stellungnahmen mit einer Zustimmungserklärung unterstützt werden.

Es handelt sich hierbei ebenfalls um eine Orientierungshilfe für das Regierungsmitglied und den Gesetzgeber sowie um den Versuch einer frühzeitigen direkten Einbindung der Interessierten. Dadurch soll nämlich bereits im Vorfeld die Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens erhöht werden.

Eine analoge Regelung gilt auch für Initiativanträge von Abgeordneten, sofern der zuständige Ausschuss eine Begutachtung beschlossen hat.

Seit Jänner 2018 ist außerdem eine elektronische Unterstützung von Volksbegehren durch die Stimmberechtigten gesetzlich vorgesehen. Dabei muss gewährleistet sein, dass dies nur persönlich und nur einmal erfolgt. Dies gilt sowohl für das Einleitungsverfahren als auch für das Eintragungsverfahren. Die Zahl der erforderlichen Unterstützungen für Volksbegehren, die ins Parlament gelangen, bleibt zwar mit 100.000 Wahlberechtigten unverändert. Dieses Ziel ist aber nunmehr viel leichter zu erreichen.

Von der elektronischen Unterstützungsmöglichkeit haben bereits beim Nichtraucher-Volksbegehren, beim Frauenvolksbegehren und beim ORF-Gebühren-Volksbegehren jeweils mehr als ein Viertel aller Unterstützer Gebrauch gemacht. Es ist davon auszugehen, dass der Anteil in Zukunft noch steigen wird.

Eine wesentliche Rolle bei der politischen Bildung spielen weiters zweifellos Fernseh- und Radiosendungen sowie Artikel in Printmedien, die sich mit diesem Thema befassen und extrem kritisch sind.

Nachdem die Menschen immer älter werden und die Zahl rüstiger **Senioren**, die an Weiterbildung interessiert sind, ständig steigt, sollte man beispielsweise die Möglichkeit – für alle Bürger – schaffen, das Fach „Politische Bildung“ an Volkshochschulen oder ähnlichen Bildungseinrichtungen in Bund und Ländern zu lehren. Dies wäre nicht besonders kostspielig, da es viele aktive Senioren gibt, die aufgrund ihrer beruflichen Erfahrungen leicht zu Lehrern ausgebildet werden könnten und häufig auch dazu bereit wären.

Gleichzeitig würde das Interesse der älteren Generation an der Politik allgemein erhöht werden. Senioren hätten darüber hinaus genügend Zeit, sich mit Details zu beschäftigen und im Freundes – oder Familienkreis ihr

neu erworbenes Wissen preiszugeben. Sie bekämen dadurch eine Art Leuchtturmfunktion.

Wer das Funktionieren, den Aufbau und die Verteilung der Kompetenzen eines Staates nicht ausreichend kennt, kann leicht von populistischen Gruppen und Boulevardmedien manipuliert werden.

Die oftmals gezielte Vermischung der Wahlen auf verschiedenen Ebenen (Gemeinderäte, Landtage, Nationalrat und EU-Parlament) ist hierfür ein gutes Beispiel.

Es liegt aber auch an den Politikern selbst, sich mehr den Sachthemen zu widmen und sich nicht gegenseitig verbal abzuwerten. Gleichzeitig sollten die Abgeordneten durchaus zugeben, dass sie nicht alles wissen und dass aufgrund der politischen Mehrheitsverhältnisse in einer Demokratie immer wieder Kompromisse notwendig sind.

Glaubwürdigkeit ist, wie fast alle Studien feststellen, eine wesentliche Voraussetzung für die Verbesserung des derzeit schlechten Images der Politik. So macht sich der Politiker unglaubwürdig, wenn er bei Wahlen alles verspricht, wobei er schon von vornherein weiß, dass seine Partei bestenfalls ein Drittel aller Wählerstimmen erhält und in einer Demokratie die Entscheidung in der Regel von der Mehrheit getroffen wird. Es ist

daher nicht verwunderlich, wenn sich nach der Wahl der Bürger von der Politik wieder abwendet, da die unrealistischen Wahlversprechen nicht erfüllt werden können.

Alles in allem gesehen ist der gebildete – insbesondere der politisch gebildete – mündige Bürger längerfristig der beste Garant für das Funktionieren und die Weiterentwicklung des demokratischen Systems in einem modernen Rechtsstaat. Beides ist für unsere Gesellschaftsform alternativlos.