



**Parlament
Österreich**

**Bericht der parlamentarischen Enquete-
Kommission betreffend die Zukunft der
Demokratie in Österreich**

**Ein Projekt der Studienstiftung
der Österreichischen Akademie der Wissenschaften**

Projektzeitraum: September – Oktober 2023
Teilnehmende: 25 Geförderte der Studienstiftung

Inhalt

1	Einleitung.....	3
1.1	Formen der Demokratie.....	4
1.1.1	Die Idee von der Freiheit zum Handeln.....	4
1.1.2	Freiheit in der Repräsentativdemokratie.....	4
1.1.3	Demokratie über Wahlen hinaus	6
1.2	Das Wahlverhalten beeinflussende Faktoren	9
2	Vorschläge	12
2.1	Abgeordnete in die Wahlkreise	12
2.2	Zivilforen.....	14
2.2.1	Gemeindezivilforen	15
2.2.2	Landes- und Bundeszivilforum	15
2.3	Zukunftsrat	16
2.3.1	Auftrag.....	16
2.3.2	Bürger:innen.....	16
2.3.2.1	Zusammensetzung	16
2.3.2.2	Rahmenbedingungen	17
2.3.2.3	Ablauf.....	17
2.3.3	Expert:innen	18
2.3.3.1	Zusammensetzung	18
2.3.3.2	Aufgabe	18
3	Fazit.....	19

1 Einleitung

Die Enquete-Kommission beschäftigte sich mit Generationengerechtigkeit und der Frage, wie die Interessen zukünftiger Generationen in der aktuellen politischen Debatte vertreten werden können.

Der Begriff "Generationengerechtigkeit" lässt sich wie folgt definieren: Gegenwärtige Handlungen sollen zukünftige Generationen nicht in ihrer Lebensqualität einschränken und diesen dieselben Chancen bieten, wie sie derzeitige Generationen erfahren. Die aktuelle Lebensweise unserer Gesellschaft soll durch ökonomische, ökologische und soziale Nachhaltigkeit für die Nachwelt ebenso möglich sein. Um dies zu erreichen, müssen sowohl finanzielle als auch materielle Ressourcen im Sinne eines rücksichtsvollen Umgangs mit der Natur und ihren uns zur Verfügung gestellten Rohstoffen über Generationen hinweg gleichmäßig verteilt werden.

Darunter fallen auch Errungenschaften aller Art, die es für die Zukunft aufrechtzuerhalten gilt, wie etwa Chancengleichheit und Zugang zu Bildung, Umweltqualität und die Demokratie als Herrschafts- und Gesellschaftsform. Dies erfordert das Übernehmen von Verantwortung verschiedener Generationen füreinander. Die jeweiligen Interessen sollen im politischen Diskurs gleichermaßen Beachtung finden und in die Entscheidungen der demokratischen Organe miteinbezogen werden. Besonders wichtig erscheint, eine solche Generationengerechtigkeit institutionell zu verankern, um zu garantieren, dass unsere Nachfahren bereits jetzt eine politische Stimme erhalten.

Die Kommission kam nach umfassender Diskussion zum Schluss, dass derzeit die Bedürfnisse zukünftiger Generationen nicht ausreichend in allen politischen Entscheidungen berücksichtigt werden. Es wird daher vorgeschlagen, Bürgerforen einzurichten und einen Zukunftsrat zu konstituieren. Detaillierte Beschreibungen derselben finden sich untenstehend. Ziel ist es, eine lebenswerte Welt zu hinterlassen.

1.1 Formen der Demokratie

1.1.1 Die Idee von der Freiheit zum Handeln

Im Gegensatz zur neuzeitlichen Konzeption von Freiheit als Befreit-sein von einer Sache, einer Last oder Einschränkung, die der Grundgedanke für die Implementierung von Grund- und Menschenrechten (liberalen Rechten, die sich durch die Schaffung eines staatsfreien Raumes charakterisieren) ist, handelt es sich bei der antiken Idee von der Freiheit zum Handeln um einen positiven Freiheitsbegriff, der die Möglichkeit der aktiven Teilnahme am politischen Prozess bezeichnet. Nach der antiken Konzeption ist diese Freiheit nur unter Gleichen möglich, und dies wiederum setzt das Nichtvorhandensein von Herrschaft voraus. Dies deshalb, weil jegliche Form von Herrschaft mit einer Beseitigung der Gleichheit einhergeht. Daher war die von den Unterstützern der heute Demokratie genannten Staatsform in der Antike präferierte Bezeichnung Isonomie. Statt als Demokratie – Herrschaft des Volkes (die Gleichheit vernichtet) – sah man sich als Isonomie, als Staatsform, die sich darüber manifestiert, dass alle (Ebenbürtigen) vor dem Gesetz gleich sind. Nur so war die Freiheit zum Handeln garantiert, die auch in Demokratien der Gegenwart zu erhalten ist.

1.1.2 Freiheit in der Repräsentativdemokratie

Die demokratischen Grundprinzipien sind Freiheit und Gleichheit. Die Freiheit in der Idee der Demokratie ist eine negative im Sinne eines Freiseins von Herrschaft. Dass dies in der Realität so nicht umsetzbar ist, sondern in Anarchie und dem totalen Zerfall von Gesellschaft enden würde, hat bereits Hans Kelsen 1920 in seinem Buch „Vom Wesen und Wert der Demokratie“ schlüssig dargelegt. Dort beschreibt er auch die Transformation von dieser Idee der Demokratie, ihrem theoretischen Konzept, zur Realität, ihrer praktischen Umsetzung. Die Idee der Freiheit durchläuft dabei einen Wandel weg von der negativen Freiheit, dem Freisein von Herrschaft, hin zur positiven Freiheit, der Fähigkeit und Möglichkeit zur Teilnahme am politischen Prozess. Freiheit im realpolitisch-demokratischen Sinne bedeutet also, mitentscheiden zu können. Hierbei ist als Ausfluss des Gleichheitsgrundsatzes die Möglichkeit der Teilnahme für alle Bürger:innen gleich. Jeder und jede hat die gleichen Rechte zur Mitwirkung am politischen Prozess.

Demokratie, wie wir sie verstehen, ist Herrschaft des Volkes in dem Sinne, dass sich das Volk selbst die Gesetze gibt (oder zumindest geben soll) und die Bürger:innen dabei gleich sind. Damit sind die konstituierenden Elemente der Demokratie nach dem heutigen Verständnis Isonomie (Gleichheit vor dem Gesetz) und Autonomie (Gesetzgebung durch sich selbst). Autonomie ist nicht so zu verstehen, dass jedes Individuum sich im Rahmen einer individuellen Selbstständigkeit seine eigenen Regeln auferlegt und sich nur an diese gebunden fühlt – dies wäre wohl eher Anarchismus –, sondern so, dass Normadressat nur sein kann, wer die Möglichkeit hatte, am Gesetzgebungsverfahren mitzuwirken. Umfasst ist also sehr wohl auch die überstimmte Minderheit. In einer dem Ideal der Demokratie

möglichst nahekommenden Verwirklichung dieser zwei Elemente ergibt sich sohin Folgendes: Aufgrund des autonomen Elements der Demokratie hat jede:r, der oder die abstrakt in einer Gemeinschaft von Normen betroffen sein kann, berechtigt zu sein, am Gesetzgebungsprozess mitzuwirken. Die möglichst vollständige Erfüllung der Isonomie als Gegensatz zur antiken Demokratiekonzeption, der Herrschaft des Volkes von oben herab über das Volk, ist eine reine direkte Demokratie. Nur eine solche würde garantieren, dass für jede zu treffende Entscheidung alle Bürger:innen in ihrer Gleichheit zusammentreten und den politischen Prozess zusammen durchführen. Da hierbei für die Entscheidungsfindung das Prinzip der einfachen Mehrheit gilt (und das Abstimmungsverfahren frei ist), sind die Entscheidungen demokratisch legitimiert, ohne dass ein Teil des Volkes über den anderen herrschen würde. Nach der Abstimmung gehen die Bürger:innen wieder auseinander, keine:r ungleicher als der bzw. die andere. Hiermit ist die Freiheit zum Handeln gewahrt.

Nun ist es in gegenwärtigen Repräsentativdemokratien (sohin auch in Österreich) so, dass Bürger:innen regelmäßig zusammentreten, um ihre Vertreter:innen zu wählen, die dann in einem ständigen Legislativorgan, dem Parlament, die Gesetze beschließen, in parlamentarischen Demokratien in aller Regel vorgelegt von der Regierung, einer Gruppe von weniger als zwanzig Menschen. Dass diese Vertreter:innen demokratisch legitimiert sind, daran kann kein Zweifel bestehen, ist doch der Wahlvorgang eben dergestalt, dass jede:r Einzelne das gleiche Stimmrecht hat. Von Verwirklichung der Isonomie in Form der direkten Demokratie kann jedoch im weiteren Gesetzgebungsprozess nicht mehr gesprochen werden, es bleiben höchstens minimale Spuren – im österreichischen Fall Volksbegehren, Volksbefragung und Volksabstimmung. Es ist nur eine logische Konsequenz, dass das Volk, statt sich von gerade einmal alle fünf Jahre zu wählenden Parlamentariern vertreten zu fühlen, den Eindruck gewinnt, es werde von oben herab regiert – die antike Kritik an der Isonomie (die wir heute Demokratie nennen) scheint sich als Demokratie (im antiken Sinn) zu bewahrheiten: Das Volk herrscht über das Volk. Gleichheit ist nicht mehr gegeben und damit ist auch die Freiheit zum politischen Handeln vernichtet. Der einfache Bürger fühlt sich als des seinesgleichen Untertan.

Dass in modernen Demokratien die Realisierung eines direkt-demokratischen Systems nicht möglich ist, weil dafür schlicht und ergreifend zu viele Menschen teilnahmeberechtigt sind, ergibt sich von selbst. Insoweit bekennt sich Österreich richtigerweise und auch tatsächlich demokratisch (und ebenso die Verfasser:innen dieses Berichtes) zur Repräsentativdemokratie. Was es jedoch braucht, ist ein besserer Kompromiss zwischen Repräsentation, und damit der Abgabe von Freiheit zu politischem Handeln, und direkter Demokratie, der Bewahrung dieser Freiheit. Wenn dieser Kompromiss – anders als gegenwärtig – weniger stark zugunsten der Repräsentation ausfällt, werden die Bürger:innen in ihrer breiten Masse wieder das Gefühl bekommen, mitentscheiden zu können.

1.1.3 Demokratie über Wahlen hinaus

Demokratische Legitimation geschieht in Österreich durch allgemeine, gleiche, persönliche, freie und geheime Wahlen, in der alle wahlberechtigten und vom Wahlrecht nicht ausgeschlossenen Staatsbürger:innen ab dem Alter von 16 Jahren teilnehmen können. Es besteht keine Wahlpflicht; gewählt werden mit dem Gemeinderat, den Bürgermeister:innen, Landtagen, dem Nationalrat und der Bundespräsidentin bzw. dem Bundespräsidenten auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen sowohl Legislativ- als auch Exekutivorgane.

Das Wahlrecht ist somit das primäre Instrument des demokratischen Souveräns (des Volkes) zur Gestaltung politischer Entscheidungsprozesse und bildet in den Augen vieler überzeugter Demokrat:innen in Verbindung mit Prinzipien wie Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit und gefestigten Grundrechten den eigentlichen Wert und Vorzug des demokratischen Systems gegenüber anderen Regierungsformen.

Allerdings soll dies nicht dazu verleiten, Demokratie bloß mit dem Wahlrecht oder dem liberalen Prinzip der Selbstbeschränkung des Staates und dem Fernbleiben aus dem Privatleben seiner Bürger:innen gleichzusetzen. Der Begriff der Demokratie, historisch oftmals umgemünzt und auch in der Gegenwart schon allein durch die stark unterschiedliche Verfassungssituation der demokratischen Staaten dieser Welt schwer fassbar, ist zu weit und bedeutungsgeladen, als dass man ihn auf diese eng umrissene Menge an Faktoren endgültig einschränken dürfte. Der vorangegangene Text skizziert auf eindrückliche Weise, wie sich das Verständnis von Demokratie seit der Antike mit jeder neuen Epoche gewandelt hat.

In der heutigen Welt täten wir also gut daran, uns dieser historisch gewachsenen und vielfach erwiesenen langfristigen Veränderlichkeit demokratischer Systeme bewusst zu sein und als Gesellschaft überzeugter Demokratinnen und Demokraten erst recht die Initiative zu ergreifen, wenn es darum geht, Demokratie nicht bloß zu verteidigen, sondern vielmehr auch weiterzudenken, fortzuentwickeln und letzten Endes aus freiem Entschluss und eigenem Willen zu verbessern.

Es folgt ein Blick auf verschiedene Elemente eines staatlichen Systems, die in unserem derzeitigen nur bedingt verwirklicht sind, jedoch zweifelsohne als demokratisch beziehungsweise sogar demokratiefördernd bezeichnet werden können. Rücksicht genommen wurde dabei etwa auf Indikatoren, die in renommierten Demokratie-Indizes (wie beispielsweise dem von der schwedischen Universität Göteborg ins Leben gerufenen V-Dem-Index) ebenfalls Niederschlag finden und im Ranking zur Wertung herangezogen werden. Konkret werden unterschiedlich ausgeprägte Realisierungen des „demokratischen Gedankens“ berücksichtigt.

Unter einer Wahldemokratie wird eine Regierungsform verstanden, in der qualifizierte Wahlen aller oder einiger Entscheidungsträger:innen den Hauptbestandteil des demokratischen Wesens des jeweiligen politischen Systems ausmachen. Grundrechte (abgesehen vom Wahlrecht), Rechtsstaatlichkeit (abgesehen von der ordnungsgemäßen Abhaltung der Wahlen) und andere nach

unserem Verständnis demokratische Errungenschaften sind damit allein jedoch weder impliziert noch notwendig bedingt!

Daher neigt die westliche Welt heute vielmehr dazu, sich ihrer liberalen Demokratie zu erfreuen. Der Wert dieser besteht in stabilen und gesicherten, aber auch freizügigen Verhältnissen zwischen Bürger:innen untereinander einerseits und der Bevölkerung und dem Staat andererseits. Sie ist eine Errungenschaft des philosophischen und politischen Liberalismus, der Aufklärung und der bürgerlichen Revolutionen. Im Vordergrund stehen das Individuum und seine Möglichkeit, sich ungestört und frei zu entfalten. Dazu braucht es entsprechende rechtliche Rahmenbedingungen in Form von Sicherheiten und Garantien – sprich, es braucht Freiheitsrechte und deren durch institutionelle Selbstkontrolle gesicherten dauerhaften Bestand. Eine „offene Gesellschaft“ im Sinne Karl Poppers, die verschiedenste Lebensentwürfe und politische Meinungen duldet und fördert, ist von dieser Konzeption nicht zu trennen.

Liberale Demokratie wird in den westlichen Gesellschaften als die eindeutig beste Option angesichts des Vergleichs der eigenen Lebensrealität im liberaldemokratischen System mit anderen, üblicherweise stets autoritäreren Regimen, angesehen. Die Garantie von Rechten und der rechtsstaatliche Schutz vor staatlicher Willkür sprechen für sich. Die Vorzüge der liberalen Demokratie gegenüber autoritären Staaten rechtfertigen aber nicht den Schluss, mit ihr sei ein unüberbietbarer Höhepunkt in der Geschichte der Staaten, wenn nicht gar der Menschheit, erreicht. Es gibt neben, oder besser: zusätzlich zu dieser Konzeption des demokratischen Staates noch weitere, in der Gegenwart weniger erprobte und verbreitete, aber dennoch in Hinblick auf ihre Potentiale ungleich vielversprechende Ideen, insbesondere zur demokratischen Partizipation, welche die durch diesen Bericht vorgeschlagenen Reformen in theoretischer Hinsicht stützen.

Partizipative Demokratie ist dabei als Erweiterung, zum Teil auch als Gegenstück der (reinen) Wahldemokratie, zu betrachten. Partizipativ ist eine Demokratie dadurch, dass sich ihr *demos* regelmäßig und höchstpersönlich an politischen Prozessen beteiligen kann. Bürgerbeteiligungsverfahren etwa in Gremien oder Raumplanungsprojekten jeder Art weisen in die Richtung der partizipativen Demokratie. Sie bedeutet einen Ausbau der als positive Freiheit zu fassenden politischen Rechte aller Beteiligten und überbietet so auch das Programm der liberalen Demokratie, welche zuallererst die Wahrung der Rechte des Individuums als negative Freiheit ersinnt – und regelrecht fordern muss, damit demokratische Partizipation dem Volk bedenkenlos und nachhaltig ermöglicht wird.

Direkte Demokratie ist als Schlagwort längst in aller Munde. Als kompletten oder zumeist partiellen Gegenentwurf zur repräsentativen Wahldemokratie gedacht, liegt ihre Attraktivität in der Möglichkeit der Umgehung langwieriger parlamentarischer und institutioneller Prozeduren. Das Volk soll durch direktdemokratische Instrumente wie verbindliche Volksabstimmungen und ein eigenes

Vorschlagsrecht (in Österreich implementiert als Volksbegehren) im legislativen Prozess dazu befähigt werden, unmittelbar durch Mehrheitsentscheide Staat und Politik zu gestalten.

Ausgegangen werden muss dadurch vom Recht der Mehrheit. Das Majoritätsprinzip spielt in der Wahldemokratie ebenso eine unverzichtbare Rolle wie im direktdemokratischen Kontrastprogramm. Im Modus der Abstimmung wird fast immer mit dem Kompromiss vorliebgenommen werden müssen, wenn ein Konsens wirklich aller Beteiligten nicht erreicht werden kann. Die Mehrheit der Entscheidungsberechtigten setzt sich auf natürliche Weise gegen die Minderheit durch und im Sinne der Gleichberechtigung aller Stimmen sind wir geneigt, dem Beschluss einer Mehrheit gleichwertiger Mitglieder eines Entscheidungsgremiums Legitimität zuzusprechen. Mit dem liberalen Demokratiedanken kollidiert der majoritäre allerdings in Fragen der verfassungsrechtlichen Macht- und moralischen Zulässigkeit einer Beschneidung der Rechte der jeweils unterlegenen Minderheit. Die liberale Demokratie setzt Grundrechtsschutz gegen den Staat voraus; dessen Beseitigung durch Mittel der Demokratie entzieht also auch der politischen Garantie, welche partizipative Verfassungen erst ermöglicht, die Wirkmacht. Es gilt insofern, durch Maßnahmen wie erhöhte Mehrheitsanfordernisse bei Gesetzesänderungen im Grundrechtsbereich oder verfassungsgerichtliche Kontrolle, Mechanismen und Hürden zu schaffen, die das Recht des Einzelnen vor der Macht auch eines demokratischen Staates (zu seinem eigenen Fortbestand) verteidigen, also eine goldene Mitte zu finden zwischen der Machtfülle der Mehrheiten und dem indiskutablen Schutz gewisser Rechte auch für die unterlegenen Minderheiten.

Zuletzt soll noch die deliberative Spielart der Demokratie erwähnt werden. Deliberation ist gemeinsames, vernünftiges Nachdenken; eine daran orientierte Demokratie zeichnet sich also dadurch aus, dass den diskursiven Prozessen, aus welchen politische Entscheidungen hervorgehen, eine besondere Bedeutung in der Staatsführung zugestanden wird. Es geht weniger nur darum, dass kommuniziert wird, denn ein argumentatives Sprechhandeln ist in jeder politischen Einheit vorauszusetzen; vielmehr qualifiziert sich die demokratische Deliberation hier durch ihren Modus beziehungsweise die Rolle, die ihr im Gegenzug zur Stellung des Diskurses in weniger deliberationsorientierten Regierungsformen zukommt. Getragen von hohen kognitiven Anforderungen, die an die mündigen Individuen innerhalb einer Diskursgemeinschaft gestellt werden müssen, neigt die auf Deliberation bauende Form der Demokratie bei allem Appellieren an die Überzeugungskraft des besseren Arguments zur Überschätzung der menschlichen Vernunft beziehungsweise zum Übersehen von „unvernünftigen“ Faktoren des menschlichen Seelen- und Interaktionslebens. In jedem Fall setzt eine für deliberative Demokratiekonzepte unverzichtbare Debattenkultur Zeit, Infrastruktur, Bildung, vor allem aber Redlichkeit und viel Übung unter den Teilnehmenden voraus.

Die Kommission plädiert in ihrem erarbeiteten Vorschlag dafür, die bisherigen Errungenschaften auf dem Gebiet des Wahlrechts wie auch auf dem des liberalen Demokratieprinzips nicht zu verkennen und hochzuhalten. Gleichzeitig plädiert sie in ihren im folgenden vorgestellten Maßnahmen in erster Linie für einen starken Ausbau der Möglichkeiten zur niederschweligen und ständigen Partizipation für

Bürger:innen. Dies aber soll weniger durch direktdemokratische Maßnahmen als vielmehr im Sinne einer geförderten und gelebten Deliberation unter Bürgerinnen und Bürgern realisiert werden. Sie erhofft sich dadurch, gewissermaßen mehrere Fliegen mit einer Klappe zu schlagen: die Akzeptanz der Bevölkerung hinsichtlich prozedural demokratisch getroffener Entscheidungen zu stärken und das Interesse an Politik und politischen Themen zu fördern. Auch das Bekenntnis zur Demokratie und zur Gemeinschaft, nicht zuletzt auch die Debattenkultur an sich und das Einvernehmen zwischen Politik und Zivilgesellschaft wie auch zwischen Menschen untereinander könnten vor dem Hintergrund der dringenden Debatte über Nachhaltigkeit, Zukunftsfähigkeit und Generationengerechtigkeit durch Implementierung einiger oder aller Maßnahmen verbessert werden.

1.2 Das Wahlverhalten beeinflussende Faktoren

Um die österreichische Demokratie zu verstehen, sollte man darlegen, wann sich die österreichischen Wähler:innen am demokratischen Prozess, den Wahlen, beteiligen. Die österreichische Wahlbeteiligung wird von diversen Faktoren beeinflusst, folgende Einflussgrößen sollen nun näher betrachtet werden:

- Demografische Merkmale
- Wahlrechtliche Rahmenbedingungen
- Medienberichterstattung
- Politisches Interesse und Partizipation
- Vertrauen in das politische System
- Politische Mobilisierung

Demografische Merkmale

Bildung: Individuen mit höherem Bildungsabschluss beteiligen sich eher an Wahlen.¹

Alter: In verschiedenen, über dem gesamten Globus verteilten Staaten werden eindeutige Beweise festgestellt, dass die allgemeine Wahlteilnahme unter jüngeren Wahlberechtigten erstaunlich und substanziell niedriger ausfällt als bei älteren.²

¹ Pelkonen Panu. Length of Compulsory Education and Voter Turnout – Evidence From a Staged Reform. Centre for the Economics of Education, London School of Economics. 2009. [<https://cep.lse.ac.uk/pubs/download/CEE/ceedp108.pdf>]

² Arzheimer K. Jung, dynamisch, Nichtwähler? Der Einfluss von Lebensalter und Kohortenzugehörigkeit auf die Wahlbereitschaft. In: Roller E., Brettschneider F., van Deth J.W., editors. Jugend und Politik: "Voll normal". Der Beitrag der politischen Soziologie zur Jugendforschung. Wiesbaden: VS Verlag; 2006. pp. 317–336. [Google Scholar]

Insbesondere stellt die Wahlbeteiligung in Relation mit dem Alter eine kurvenförmige Wechselbeziehung dar. Dabei ist die Beteiligung am Anfang der Wahlkarriere schwach ausgeprägt, bevor sie ansteigt und bei ab 65-Jährigen wieder zurückgeht.

Wahlrechtliche Rahmenbedingungen

Briefwahl: Eine anwenderfreundliche Bereitstellung der Briefwahl kann die Wahlteilnahme steigern.³

Medienberichterstattung

Auswirkungen der Medien: Das Niveau und die Form der Berichterstattung ist dazu imstande, die Wahlbeteiligung zu verändern.⁴

Politisches Interesse und Partizipation:

Politisches Engagement: In politischen Kreisen aktive Einzelpersonen beteiligen sich der Regel nach vermehrt an Wahlen.⁵

Vertrauen in das politische System:

Optimismus gegenüber politischen Gefügen: Fehlender Glaube an politische Institutionen hat das Potenzial, die Wahlbeteiligung zu reduzieren.⁶

Politische Mobilisierung

Mobilmachung durch organisierte Parteien: Von den politischen Fraktionen ausgehende Anstrengungen vermögen die Wahlpartizipation zu beeinflussen.⁷

³ <https://news.stanford.edu/2020/09/03/examining-effects-challenges-mail-in-voting/>

⁴ <https://www.uky.edu/AS/Polisci/Peffley/pdf/Iyengar%20%26%20Simon%202000%20Political%20Communication%20AnuRevPsych.pdf>

⁵ <https://www.polisci.upenn.edu/sites/default/files/mutz%20ajps%202002.pdf>

⁶ https://escholarship.org/content/qt7ks7h74n/qt7ks7h74n_noSplash_8492e3a54443348bf658666893863278.pdf?t=li5fld.5.8

⁷ <https://isps.yale.edu/sites/default/files/publication/2012/12/ISPS00-001.pdf>

Jene Studien gewähren Aufschluss über diverse Faktoren, welche sich auf die Partizipation an Wahlen auswirken können. Dennoch muss berücksichtigt werden, dass sich soziale wie auch politische Beschaffenheiten in der Gesellschaft im Verlauf der Zeit ändern, was sich im Folgenden auch auf die Wahlbeteiligung auswirkt.

Nach der soeben vorgenommenen Erläuterung der Faktoren zur Wahlbeteiligung wird nun das in diesem Bericht vorrangig besprochene Problem der momentanen österreichischen Demokratie, der “presentism”, angesprochen, definiert und anhand von ein paar wenigen Beispielen erläutert.

Der Begriff “presentism” bezeichnet laut Dennis Thompson das Phänomen, dass Bürger:innen in einer Demokratie dazu neigen, Gegenwärtiges Zukünftigem vorzuziehen. Da diese im demokratischen System den politischen Fokus setzen, werden bei der Gesetzgebung hauptsächlich gegenwärtige Positionen berücksichtigt, während zukunftsorientierte Argumente deutlich weniger beachtet werden.⁸

Dies führt dazu, dass beispielsweise für kurzfristigen Komfort das Wohlergehen zukünftiger Generationen aufs Spiel gesetzt wird: Beispiele dafür sind Gesetze, die langfristige Risiken für die Umwelt oder Konsequenzen von Fortschritten im Bereich der Gentechnik nicht berücksichtigen.

In den nächsten Kapiteln werden mögliche Ergänzungen zum demokratischen System in Österreich diskutiert. Das Ziel ist dabei jeweils die Linderung von “presentism” und anderen negativen Effekten.

⁸ Thompson, Dennis F. 2010. Representing future generations: political presentism and democratic trusteeship. *Critical Review of International and Political Philosophy* 13(1): 17-37.

2 Vorschläge

Die im Folgenden behandelten Vorschläge wurden getrennt voneinander ausgearbeitet, müssen sich aber weder gegenseitig ausschließen noch ist eine Kombination unvorstellbar.

2.1 Abgeordnete in die Wahlkreise

Der Österreichische Nationalrat besteht aus 183 durch die wahlberechtigten Staatsbürger:innen gewählten Abgeordneten. Jede und jeder einzelne Abgeordnete wird dabei durch das Wahlvolk eines der bundesweit 39 Wahlkreise gewählt. Die Abgeordneten zum Nationalrat sind in ihrem Handeln, Sprechen und Abstimmen im Hohen Haus weder einer Partei noch ihren Wähler:innen verpflichtet – ihnen kommt gemäß Art. 56 Abs. 1 des Bundes-Verfassungsgesetzes das freie Mandat und somit die Freiheit zu, im Nationalrat von anderen externen Interessen unabhängige Entscheidungen zu treffen.

Als gewählte Vertretung des Souveräns kann es dem parlamentarischen Entscheidungsprozess allerdings nur zuträglich sein, wenn Wählende und Gewählte auch nach dem Urnengang im Austausch bleiben. Die Enquete-Kommission schlägt daher vor, es zum Teil des Berufsbilds der Nationalratsabgeordneten zu machen, in regelmäßigen Abständen ihren „Heimatwahlkreisen“ Besuche abzustatten. In diesen öffentlich zugänglichen Zusammenkünften im Sinne eines „town hall meetings“ sollen Bürgerinnen und Bürger Gelegenheit bekommen, mit ihren Vertreter:innen sowohl aktuelle Anliegen zu besprechen als auch sich über die Abgeordnetentätigkeit im Parlament ein Bild zu machen.

Durch den immer wieder stattfindenden Dialog zwischen Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Parteien und Bürger:innen wird die persönliche Beziehung zwischen beiden Gruppen gestärkt beziehungsweise abseits vom Urnengang überhaupt erst begründet. Dadurch wird in allen Wahlkreisen Österreichs der Informationsfluss zwischen Parlament und Wahlvolk gefördert und die Diskussion von der lokalen bis auf die nationale Ebene um Standpunkte, Perspektiven und Argumente bereichert.

Mögliche Formate umfassen Fragestunden mit einzelnen oder Diskussionen mit mehreren Abgeordneten zum Nationalrat derselben oder verschiedener Klubs, spezifische themenbezogene Foren und Präsentation von Anliegen der Bürger:innen im Wahlkreis für die Abgeordneten. In jedem Fall muss für eine kompetente Moderation gesorgt werden; diese könnte beispielsweise von der das Forum ausrichtenden Gemeinde gestellt werden oder aber vom Parlament selbst. Im bedeutenden Unterscheid zu sonstigen repräsentativen Besuchen der Abgeordneten im Wahlkreis soll bei diesen Veranstaltungen die eigentliche politische Debatte im Mittelpunkt stehen. Es geht nicht nur um die Anwesenheit der Parlamentarierinnen und Parlamentarier, sondern um den gelebten Diskurs zwischen ihnen und der Bevölkerung.

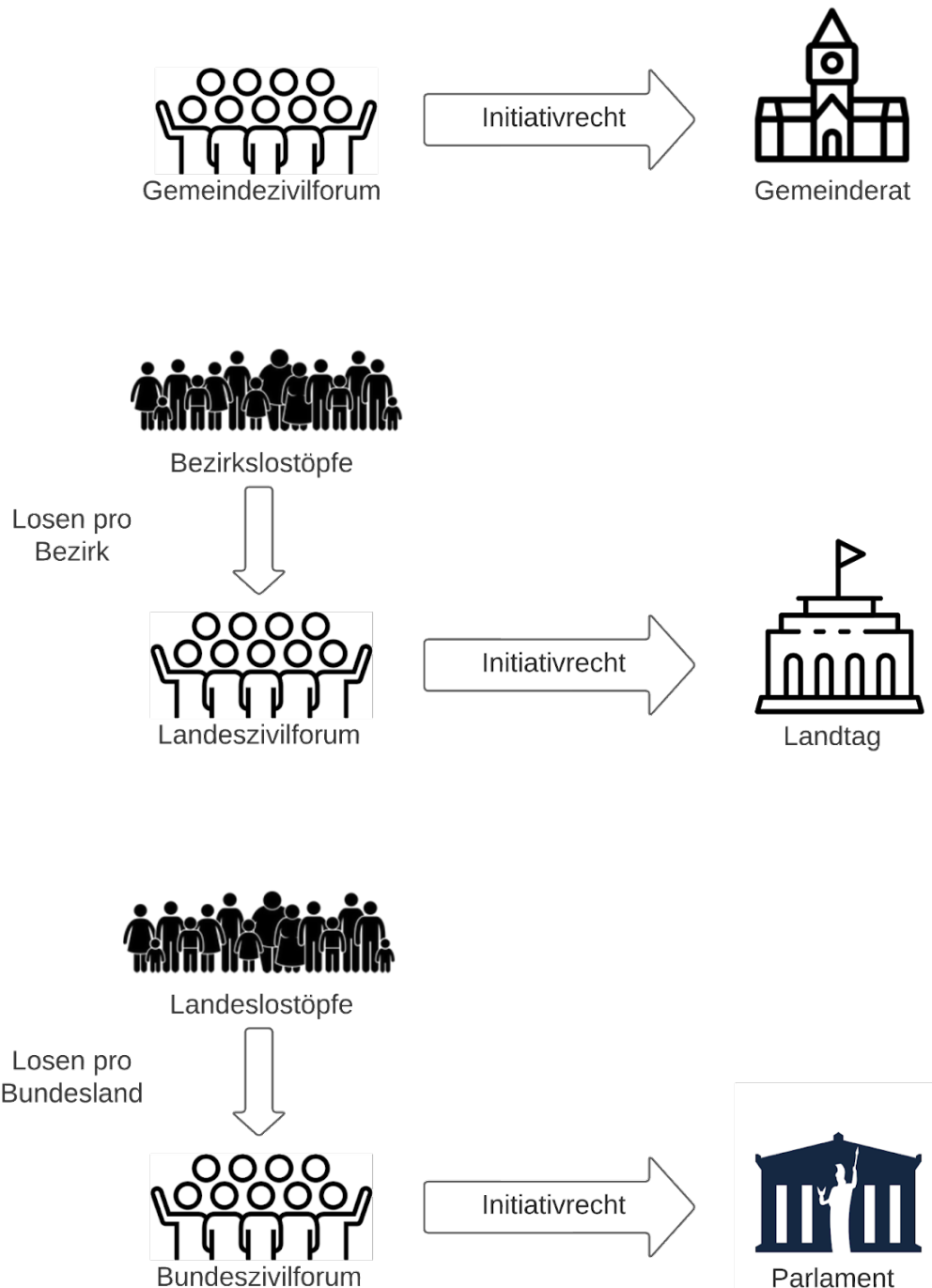
Auf die gesamte österreichische Demokratie übertragen bedeutet dies, dass die Kommission durch Umsetzung dieser Maßnahme mit einer Stärkung des politischen Interesses in der Bevölkerung rechnet.

Gleichzeitig wird eine durch den regelmäßigen Dialog verstärkte Orientierung der Parlamentsarbeit an den Anliegen der Bevölkerung antizipiert, was wiederum eine Erhöhung der allgemeinen Akzeptanz der Legislatur durch den Souverän und eine gleichzeitige Minderung der weithin beklagten Politikverdrossenheit unter den Wähler:innen bedeutet.

Die Kommission hofft, auf diesem Wege mit verhältnismäßig geringen Mitteln und etwas Engagement vonseiten der Abgeordneten und ihrer Wähler:innen eine spürbare Verbesserung des politischen Klimas in Stadt und Land anstoßen zu können.

2.2 Zivilforen

Im Folgenden wird ein mögliches Konzept zur Implementierung partizipativer Elemente in die vorhandene österreichische parlamentarische Demokratie vorgestellt. Dieser Vorschlag befasst sich mit der Einberufung von Zivilforen, welche mittels Initiativanträge an zuständige Institutionen neue Impulse im parlamentarischen System setzen können. Die konkrete Umsetzung ist in folgender Grafik dargestellt:



2.2.1 Gemeindezivilforen

Das Gemeindezivilforum ist als Ort des offenen Dialogs auf Gemeindeebene gedacht und soll der gesamten lokalen Bevölkerung die Teilnahme an lokalen Entscheidungsprozessen ermöglichen. Die einzige Voraussetzung für die Teilnahme an einem Gemeindezivilforum ist daher ein Hauptwohnsitz in der jeweiligen Gemeinde. Beschränkungen in Bezug auf eine österreichische Staatsangehörigkeit oder das Alter sind nicht vorgesehen. Alle teilnehmenden Personen haben das Recht, sich in den Diskussionen ihres Gemeindezivilforums zu äußern.

Das Gemeindezivilforum kann mit einfacher Mehrheit beschließen, einen Initiativantrag an den Gemeinderat zu stellen. Stimmberechtigt sind in diesem Zusammenhang nur Personen, welche bereits das sechzehnte Lebensjahr vollendet haben. Der Gemeinderat ist im Folgenden verpflichtet, diese Anträge innerhalb einer Frist von drei Monaten zu behandeln. Im Falle einer Ablehnung des Antrags hat der Gemeinderat eine schriftliche Begründung jener Ablehnung zu veröffentlichen.

2.2.2 Landes- und Bundeszivilforum

Sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene wird ein Zivilforum etabliert, wobei die Teilnehmenden zufällig per Los bestimmt werden. Dabei werden jeweils gleich viele Personen pro Bezirk bzw. pro Bundesland ausgelost. Die Lostöpfe, aus denen die Personen ausgelost werden, könnten auf folgende Weisen zusammengestellt werden:

Option 1: Alle Personen mit einem Hauptwohnsitz in einer bestimmten Region können grundsätzlich gelost werden, wobei ein Recht zur Ablehnung der Teilnahme an dem jeweiligen Landes- bzw. Bundeszivilforum besteht. Im Falle einer solchen Ablehnung wird erneut gelost, bis die erforderliche Anzahl an Personen einer Teilnahme zustimmt.

Option 2: Alle Personen mit einem Hauptwohnsitz in einem Gebiet, das heißt in einem Bezirk bzw. Bundesland, können sich für die Auslosung der Teilnehmenden aus diesem Gebiet registrieren. Bei dieser Registrierung kann angegeben werden, ob man sich für das Landeszivilforum und das Bundeszivilforum registrieren möchte oder nur für eines der beiden.

Option 3: Die Teilnehmenden an den Bundes- und Landeszivilforen werden aus denjenigen Personen gelost, die bis zu jenem Zeitpunkt bereits einmal an einem Gemeindezivilforum im betreffenden Gebiet teilgenommen haben.

Eine Kombination von Option 2 und Option 3 ist ebenso möglich.

Die Amtszeit in diesen Foren ist auf zwei Jahre begrenzt. Alle zwei Jahre ist somit eine derartige Auslosung durchzuführen. Die Foren tagen vielmal pro Jahr, unter bestmöglicher Berücksichtigung der sonstigen beruflichen Verpflichtungen der Teilnehmenden.

Analog zur Funktionsweise des Gemeindezivilforums haben das Landes- und das Bundeszivilforum ein Initiativrecht. Dieses richtet sich an die jeweiligen Legislativorgane ihrer Ebene: den jeweiligen Landtag bzw. das Parlament. Auch hier sind die jeweiligen Legislativorgane verpflichtet, die durch die entsprechenden Zivilforen hervorgebrachten Vorschläge binnen einer gewissen Frist zu behandeln und eine allfällige Ablehnung schriftlich begründet zu veröffentlichen. Zusätzlich wird auf die Sinnhaftigkeit der Implementierung eines Mechanismus hingewiesen, welcher nach einer mehrmaligen Behandlung eines Vorschlags im Forum und im betreffenden Legislativorgan zu einer Volksabstimmung führt. Eine detaillierte Ausarbeitung eines solchen Mechanismus findet sich im folgenden Kapitel.

2.3 Zukunftsrat

2.3.1 Auftrag

Der Auftrag des Zukunftsrates besteht in der Vertretung intergenerationeller politischer Interessen, wobei Bedürfnisse künftiger Generationen explizit berücksichtigt werden müssen. Somit setzt sich der Zukunftsrat etwa für den Erhalt unseres Klimas, der Natur und die Bewahrung von Errungenschaften unserer Gesellschaft wie Bildung, Gleichberechtigung und Kultur sowie gesellschaftspolitische Themen wie Finanz- und Rentenpolitik ein.

2.3.2 Bürger:innen

Die Bürger:innen stellen die Volksrepräsentation im Zukunftsrat dar. Durch dieses bürgerliche Partizipationsrecht wird das politische Interesse im Volk gesteigert und die Akzeptanz politischer Entscheidungen erhöht.

2.3.2.1 Zusammensetzung

100 Menschen ab dem aktiven Wahlalter, die seit mindestens fünf Jahren ihren Hauptwohnsitz in Österreich haben, werden zufällig in den Zukunftsrat gelost und gehen dem Auftrag der Politik und der Gesellschaft, der in Punkt 2.3.1 ausgeführt wurde, nach. Die Ausgewählten sind dazu aufgefordert, am Zukunftsrat teilzuhaben. In einigen Ausnahmefällen wie etwa unaufschiebbaren beruflichen oder familiären Pflichten, darf ein Antrag auf Befreiung vom Amt im Zukunftsrat gestellt werden. Die Bürger:innen im Zukunftsrat werden für zwei aufeinanderfolgende Jahre, was acht Sitzungen entspricht, berufen.

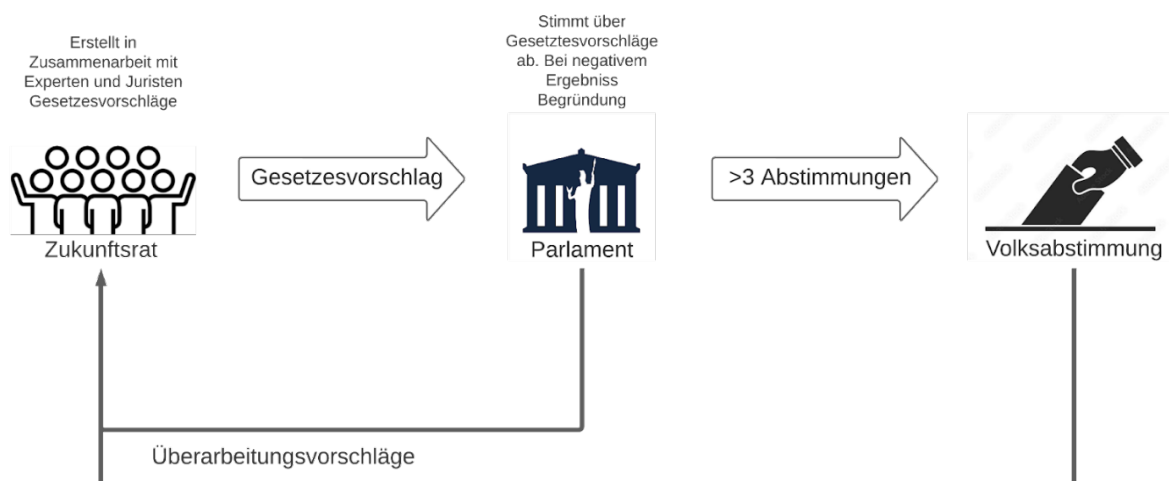
2.3.2.2 Rahmenbedingungen

Der Zukunftsrat tagt als adäquate, für die Gesellschaft repräsentative Gruppe vierteljährlich an zwei aufeinanderfolgenden Wochenenden, wobei eine als Richtlinie zu verstehende Sitzungsdauer von sieben Stunden pro Tag angestrebt wird. Während dieses Zeitraumes wird der Staat Rahmenbedingungen schaffen, die es allen Teilnehmenden ermöglichen, gänzlich an den Entscheidungsfindungsprozessen teilzuhaben. Darunter ist unter anderem eine Bereitstellung von Kost und Logis, auch Vor-Ort-Kinderbetreuung, eine Erstattung der Reisekosten über öffentliche Verkehrsmittel sowie eine angemessene entgeltliche Entschädigung zu verstehen.

2.3.2.3 Ablauf

Den Bürger:innen wird ein externes Expert:innengremium zur Seite gestellt, welches ihnen vorab das nötige Wissen vermittelt, um eine kompetente und zielführende Diskussion und Vorschlagsausarbeitung zu ermöglichen. Im Zuge dessen wird eine Liste an Themenvorschlägen vom Expert:innengremium vorgelegt. Ausgehend von dieser Liste wählen die Bürger:innen ein einziges Thema aus, welches sie über die Dauer der Tagungen ausarbeiten. Anschließend erläutert der Zukunftsrat jenes, was ihm anhand der ausgewählten Themen zur Erreichung von Generationengerechtigkeit als notwendig erscheint und drückt dieses in Form eines Gesetzesvorschlages aus, für den juristische Unterstützung bereitgestellt wird und der letztendlich dem Parlament vorgelegt wird.

In folgender Graphik wird der Prozess nochmals verdeutlicht:



Das Parlament hat drei Monate Zeit, um zu entscheiden, ob es den Gesetzesvorschlag verabschiedet, den Gesetzesvorschlag roh oder bearbeitet mit ausführlicher Begründung an den Zukunftsrat zurückschickt oder das Volk durch eine Volksabstimmung entscheiden lässt. Verändert das Parlament den Gesetzesvorschlag oder lehnt ihn gar gänzlich ab, berät der Zukunftsrat bei der darauffolgenden planmäßigen Sitzung über das weitere Vorgehen. Eine dreimalige Wiederholung desselben Prozesses

hat eine unausweichliche Volksabstimmung ausgehend vom aktuellen Gesetzesentwurf zur Folge. Sämtliche Schritte außer der Volksabstimmung sollen innerhalb eines Jahres stattfinden.

2.3.3 Expert:innen

Das Konzept, welches soeben für Bürger:innen vorgestellt wurde, ist in leicht abgeänderter Form auch für ein interdisziplinär besetztes Expert:innengremium denkbar. Dies stellt eine Alternative zum Zukunftsrat dar.

2.3.3.1 Zusammensetzung

Die Expert:innen werden direkt von der wissenschaftlichen Community gewählt, damit ihre Unabhängigkeit von Parlament und Regierung gewährleistet ist. Der Rat besteht aus 25 Wissenschaftler:innen, die gemeinsam eine möglichst große Bandbreite an wissenschaftlichen Disziplinen umfassen. Die gewählten Wissenschaftler:innen stammen aus den Reihen der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. Der Expert:innenrat soll für sieben Jahre im Amt bleiben. So kann eine produktive Zusammenarbeit auch für längerfristige Projekte gewährleistet werden.

2.3.3.2 Aufgabe

Diese Expert:innen haben wie die Bürger:innen die Aufgabe, Gesetzesvorschläge in Bezug auf Zukunftsthemen und Generationengerechtigkeit laut des oben beschriebenen Prozederes beim Parlament einzureichen. Ein Unterschied ist jedoch, dass solche Expert:innen ein häufig tagendes Gremium ergeben, das einen Haupt- oder zumindest Nebenberuf für seine Mitglieder darstellt. Diese Expert:innen sind auch als Ergänzung zu den Bürger:innen denkbar. Es ließen sich somit die Vorteile beider Gremien kombinieren.

3 Fazit

Im vorangegangenen Bericht wurden die unterschiedlichen Facetten der zukünftigen Gestaltungsmöglichkeiten des demokratischen Prozesses behandelt. Konkret schlägt die Enquete-Kommission folgende zwei voneinander unabhängig umsetzbare Konzepte vor, um Phänomenen wie dem “presentism” entgegenzuwirken:

Um eine aktivere Partizipation der Bürger:innen zu ermöglichen, präsentiert die Kommission ein Konzept für partizipative Zivilforen auf den Ebenen Gemeinden, Länder und Bund. Diese Foren beinhalten ein Initiativrecht an die Legislativorgane der jeweiligen Ebene bzw. an den Gemeinderat auf Gemeindeebene. Auf Ebene der Gemeinde soll dieses Zivilforum primär der gesamten Wohnbevölkerung die Möglichkeit geben, partizipativ an der Willensbildung teilzuhaben. Auf Ebene der Länder und des Bundes greifen die Foren zudem wichtige Impulse aus dem Volk für die Gesetzgebung auf. Die Unabhängigkeit der Foren wird durch ein Losverfahren sichergestellt.

Einen Schritt weiter geht der Zukunftsrat, durch den einige Bürger direkt mit dem Parlament in Kontakt treten und ihre Wünsche an dieses äußern können. Dabei muss betont werden, dass, obwohl der Zukunftsrat Gesetzesforderungen an das Parlament stellt, seine Essenz und Kompetenz nicht darin liegt, diesem Parlament Gesetze vorzuschreiben oder es zu einer Handlung zu zwingen. Vielmehr ist es das Ziel zu überprüfen, ob die Stimmungslage einer über die Sachlage informierten, repräsentativen Gruppe des Wahlvolkes, mit der des Parlamentes übereinstimmt. Wenn es dabei zu einer Abweichung der legislativen Zukunftsvorstellungen kommt, ist zu hoffen, dass diese unterschiedlichen Ansichten durch einen sachlichen Diskurs gegenseitig verständlich gemacht und Differenzen größtenteils beseitigt werden können.

Der stützende Pfeiler dieser Kooperation ist die Möglichkeit sowohl des Bürgerrates als auch des Parlaments, die diskutierten Gesetzesforderungen im Rahmen einer Volksabstimmung an das Volk weiterzuleiten.

Diese Dynamik sorgt dafür, dass sich der Zukunftsrat und das Parlament von Anfang an in einem konstruktiven Dialog begegnen, da, falls eine Seite die Unterschiede ihrer Ansichten nicht als vereinbar ansieht, die Entscheidung jederzeit an das Wahlvolk weitergegeben werden kann.

Mit den Vorschlägen hofft die Kommission, einen Beitrag zur Stärkung des demokratischen Systems der Republik Österreich geleistet zu haben.

Hochachtungsvoll,

Ihre Enquete-Kommission