

Postdemokratie in Österreich? Hans Kelsen und Coulin Crouch als Aus- gangspunkt für eine Analyse politischer Entscheidungsprozesse

Wolfgang Plaimer

Postdemokratie in Österreich? Hans Kelsen und Colin Crouch als Ausgangspunkt für eine Analyse politischer Entscheidungsprozesse

Wolfgang Plaimer

Vorlage zum Vortragsthema „Postdemokratie in Österreich? Am Beispiel von politischen Entscheidungsprozessen“ auf der Wintertagung des Instituts für die Gesamtanalyse der Wirtschaft (ICAE) am 02.12.2011

1 Einleitung

Ich möchte Ihnen – entlang des gestellten Themas – hiermit ein Projekt vorstellen, in dem versucht wird, ausgehend von den Überlegungen von Colin Crouch zur Postdemokratie die Entscheidungsprozesse in der österreichischen Demokratie empirisch zu überprüfen. Von Interesse ist eine solche Untersuchung, weil weder die düsteren Analysen über die gegenwärtige Demokratie im Anschluss an Crouch, noch die daraus resultierende Glorifizierung der Zeit des Wohlfahrtsstaates für Österreich in vollem Umfang zuzutreffen scheinen. So zumindest lautet die Grundthese des Projektes.

Ausgangspunkt für diese Arbeit ist die österreichische Verfassung vom 1920 bzw. 1929 und die dahinterstehenden demokratietheoretischen Überlegungen von Hans Kelsen. Hans Kelsen, einer der Väter der österreichischen Verfassung, hat nicht nur mit seinen revolutionären Arbeiten zur Reinen Rechtslehre seine Spuren in der Wissenschaft hinterlassen, sondern er hat auch grundlegende und weitgehende Überlegungen zur Demokratietheorie angestellt. In seinen Werken „Vom Wesen und Wert der Demokratie“, „Allgemeine Staatslehre“ oder „Verteidigung der Demokratie“, um nur einige zu nennen, hat er seine theoretischen Überlegungen zur Demokratie in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts dargelegt. Kelsen ist ein naheliegender Ausgangspunkt für meine Arbeit, weil er Kraft seiner beruflichen Laufbahn seine theoretischen Überlegungen zur Ausformung einer Demokratie auch in die Praxis überführen konnte. Als Professor für Rechtswissenschaft wurde er 1919 vom damaligen Staatskanzler Karl Renner mit der Ausarbeitung einer Verfassung für den neugegründeten Staat Deutschösterreich beauftragt, welche mit den Novellierungen von 1929 und 1994 bis heute die gültige Verfassung Österreichs darstellt.

Der sichtbare Einfluss des Denkens von Kelsen auf die österreichische Verfassung ist unter anderem gleich im zweiten Satz des ersten Artikels des Bundesverfassungsgesetzes in der Formulierung „Das Recht geht vom Volk aus“ zu erkennen. Nicht die Gewalt oder die

Staatsgewalt, sondern das Recht geht vom Volk aus. Ebenso deutlich ist seine Handschrift in Artikel 18 zu erkennen, indem das Legalitätsprinzip, dass die gesamte staatliche Verwaltung nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden darf, formuliert ist. Diese spezifisch österreichische Formulierung reduziert die gesamte Verwaltung auf den bloßen Vollzug der Gesetze. Auch die spezielle Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit als Hüterin der Verfassung, das sogenannte Kelsenianische Modell, geht auf ihn zurück und hat auch europaweit nach dem zweiten Weltkrieg großen Einfluss gehabt. Die österreichische Verfassung mit den dahinterstehenden Überlegungen von Hans Kelsen ist also der Referenz- und Ausgangspunkt des Forschungsvorhabens.

Als Folie für einen Vergleich der Verfassung mit der Verfassungswirklichkeit respektive der politischen Wirklichkeit dienen die Überlegungen und Thesen von Colin Crouch. Seine Analyse der gegenwärtigen westlichen Demokratie, wonach die demokratischen Institutionen und Prozesse aufgrund einer essentiellen Machtverschiebung in Richtung Wirtschaft – durch den Aufstieg von transnationalen Konzernen zu politischen Machtzentren – ausgehöhlt worden sind, gilt es empirisch zu untersuchen. Crouch geht von der Ära des Wohlfahrtsstaates, des Keynesianismus und des Korporatismus als goldenes Zeitalter der Demokratie aus. Seiner Ansicht nach verläuft die Entwicklungskurve der Demokratie parabelförmig, wobei der eben genannte Wohlfahrtsstaat den Scheitelpunkt und somit den Höhepunkt der Demokratie beschreibt. Aktuell haben wir diesen Höhepunkt weit überschritten und befinden uns am Ende dieses parabelförmigen Verlaufes also in der Postdemokratie.

Davon ausgehend ergeben sich für die österreichische Situation folgende Vergleichszeiträume:

- Die Ära, die das goldene Zeitalter der Demokratie für Crouch repräsentiert, sind in Österreich die 1970er Jahre und der SPÖ-Alleinregierung unter Bruno Kreisky. Konkretisiert ist daher die Zeit von 1971 bis 1979 der entsprechende Abschnitt, der für das Forschungsprojekt herangezogen wird.
- Der Zweite Vergleichszeitraum ist jener ab 2003, also die Zeit der Koalitionsregierung von ÖVP und FPÖ/BZÖ und den nachfolgenden Koalitionsregierungen zwischen SPÖ und ÖVP.

Beide Zeiträume werden mit der Ausgangssituation der Verfassung von 1920/1929 verglichen. Dabei besteht eine Schwierigkeit dieser Arbeit im Berücksichtigen der institutionellen Veränderungen aufgrund des EU-Beitrittes 1995 und der damit verbundenen Veränderungen der Verfassung. Es wird also nötig sein, die Veränderungen, die im Zuge der

Verfassungsnovelle 1994 von statten gingen, gesondert zu berücksichtigen, um das Ergebnis der empirischen Daten nicht zu verzerren.

Da Crouchs Ausführungen vor allem auf italienische und britische Verhältnisse rekurrieren, ist es fraglich, ob seine Diagnose auch deckungsgleich für Österreich zutreffen kann. Wie sind die in letzter Vergangenheit aufgekommenen Korruptionsvorwürfe gegen den ehemaligen Finanzminister Karlheinz Grasser und seinen unmittelbaren Bekannten oder Freunde Peter Hochegger und Walter Meischberger bzw. die Vorwürfe gegen den Ehemann der Exministerin Maria Rauch-Kallat, Alfons Mensdorff-Pouilly in Crouchs System von Pressure-Groups und Lobbyismus einzuordnen? Reicht die Größenordnung Österreichs überhaupt für diese Kategorisierung aus, oder sind diese Phänomene in Österreich anders einzuordnen? Auch die stark ausgeprägte Sozialpartnerschaft und der allgegenwärtige Parteien-Proporz sind Besonderheiten und finden in Crouchs Überlegungen keine direkte Entsprechung.

Konkret soll das Forschungsvorhaben anhand der Entwicklung und Veränderung des Entscheidungsprozesses im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens in Österreich abgehandelt werden. Der Gesetzgebungsprozess bzw. das daraus resultierende Recht und die damit verbundenen Institutionen, Akteure und Prozesse sind für Kelsen die zentralen und essentiellen Bestandteile eines demokratischen Staates. Es soll also in diesen beiden Zeiträumen untersucht werden ob sich die demokratische Praxis verändert hat. Dazu sind umfangreiche empirische Erhebungen notwendig, die von einschlägigen Archivrecherchen bis zu qualitativen Methoden in Form von Interviews reichen werden.

2 Zu den Überlegungen von Hans Kelsen

Auf den ersten Blick erscheint eine Abhandlung über Demokratie oder Postdemokratie, die sich mit den Schriften von Hans Kelsens beschäftigt, als nicht gerade umgänglich, um sich mit dieser Thematik auseinander zu setzen. Aber Kelsen hat in seinen Werken nicht nur grundlegende Überlegungen zu diesem Thema vorgenommen, sondern auch, wie gesagt, großen Einfluss auf die Konzipierung der österreichischen Verfassung gehabt und so auch seine darin enthaltenen theoretischen Überlegungen in praktische Anwendung einfließen lassen können. Diese Kombination eines theoretischen Denkers, der Kraft seiner beruflichen Einflussmöglichkeit auch diese Überlegungen zumindest teilweise in die praktische Anwendung überführen konnte, macht ihn so interessant, nicht nur für die österreichische Demokratie- und Politikgeschichte, sondern auch zusätzlich und darüber hinaus für die Rechtswissenschaften.

Hans Kelsen wurde am 11. Oktober 1881 in Prag in eine jüdisch bürgerliche Familie geboren. Nach baldiger Übersiedlung der Familie nach Wien absolvierte Kelsen dort seine schulische Ausbildung und studierte anschließend Rechtswissenschaften an der Universität Wien. Nach seiner Habilitation 1911¹ wurde er 1917 als außerordentlicher und 1919 als ordentlicher Professor an die Universität Wien berufen. Zur selben Zeit wurde Kelsen vom damaligen Staatskanzler Karl Renner mit der Ausarbeitung einer Verfassung für den neugegründeten Staat Deutschösterreich beauftragt. Das auf seiner Vorlage im Jahre 1920 beschlossene Bundes-Verfassungsgesetz gilt in seiner ursprünglichen Form, modifiziert durch die Fassungen von 1929² und 1994³, heute noch. Kelsen ist zwar nicht der alleinige „Vater“ dieser ersten Bundes-Verfassung, aber er hat sie entscheidend und maßgeblich mitgeprägt. 1921 wurde er auch als unabhängiger Richter am Verfassungsgerichtshof (VfGH) vereidigt, wo er bis 1930 tätig war. Nach Stationen in Köln (1930 – 1933), Genf (1933 – 1940) und Prag (1936 – 1938) emigrierte Hans Kelsen samt Familie 1940 in die USA und lehrte zuerst in Harvard (1940 – 1942) und später in Berkeley (1942 – 1957). Dort starb er auch im Alter von 91 Jahren am 19. April 1973.⁴

Kelsen war vor allem ein glühender Verfechter der Freiheit, für Freiheit als geistige Freiheit, die nur in der Demokratie verwirklicht ist. In seinen Überlegungen steht der Antagonismus zwischen Ideologie und Demokratie an zentraler Stelle, wobei er dabei zwischen dem theoretischen Ideal der Demokratie und der realisierbaren Form der Demokratie streng unterscheidet. Daraus leitet Kelsen auch sein empirisch-relativistisches Weltbild ab, die Dichotomie zwischen Sein und Sollen, welches seinen Abhandlungen und Überlegungen zur Demokratie zu Grunde liegt.

Kelsen spricht sich auch deutlich gegen den Sozialismus in Form des Bolschewismus aus, der, seiner Meinung nach, ebenso wie die rechten Ideologien den Unterschied zwischen Sein und Sollen – zwischen empirischer Wissenschaft, moralischer Wertung und politischer Programmatik oder Agitation verschleiern und nicht erkennen. Den Marxismus setzt er dem Naturrechtsdenken gleich und schreibt ihm immanent-theologische Systemzüge zu. Ähnlich

¹ Die Habilitation erfolgte zum Thema: „Hauptproblemen der Staatsrechtslehre, entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatze“ (Kehlsen 1923).

² Zur Bundes-Verfassungsnovelle von 1929: Diese beinhaltet eine starke Machtverschiebung vom Parlament hin zum Bundespräsidenten (Regierungsernennung, Oberbefehlshaber über das Bundesheer, etc.).

³ Zur Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle von 1994: Der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union hatte, aufgrund der Kompetenzverschiebungen und der Einbindung des europäischen Vertragswerkes, eine Gesamtänderung der Bundesverfassung zur Folge, was eine Volksabstimmung nach sich zog.

⁴ Für ausführliche Informationen siehe hier z. B. in: Dreier (1993, 705-732).

wie Platons Philosophenkönige implizieren die revolutionären Arbeiterführer im Marxismus einen autokratischen Anspruch, versuchen ihre Macht in totalitärer Form auszuüben.

Die oben angesprochen kategorische Unterscheidung Kelsens zwischen Sein und Sollen geht aus dem geistigen Erbe David Humes hervor, mit dem sich Kelsen intensiv beschäftigt hat. Kelsen meint dazu, dass im Verhältnis von Sein und Sollen Humes Überlegungen konsequenter sind als jene von Immanuel Kant und lehnt dabei Kants Annahme einer praktischen Vernunft ab.⁵ Kelsen stimmt allerdings mit Hume und Kant darüber überein, dass es keinen wertrationalen Kosmos, keine sittliche Weltordnung gibt. Dies ist die Grundlage für Kelsens Werterelativismus, der in seinen weiteren Überlegungen gemeinsam mit der Sein/Sollen Unterscheidung das Fundament bildet.

In Bezug auf den erwähnten großen Einfluss Hans Kelsens auf die Rechtswissenschaften steht allen voran seine *Reine Rechtslehre* (Kelsen 1960) in Form des idealtypischen Stufenbaus der Rechtsordnung: Verfassung – Gesetz – Verwaltungsakt – richterliches Urteil im Vordergrund. Es kann nur positiv gesetztes Recht als Recht gelten, wohingegen die Naturrechtsdenker und jedwede Verabsolutierung von Normen abgelehnt werden. Grundlegend dabei ist die oben beschriebene Trennung zwischen Sein (dem Faktischen) und Sollen (dem Normativen), die Trennung zwischen Moral und Recht. Aus der Ablehnung der metaphysischen Begründungen des Rechts resultiert ein Relativismus, welcher sich dahingehend äußert, dass im Bereich des Sollens ständige politische Diskussion herrscht über die Formulierung des Rechts. Im Bereich des Seins, dem Recht an sich, gelten allerdings die streng wissenschaftlichen Grundsätze des Stufenbaus des Rechts und die positive Rechtssetzung. Die Inhalte des Rechts obliegen somit der Politik und nicht der reinen Rechtslehre.

„Insgesamt erweist sich hiermit der Rechtssetzungsprozess als höchst sensibler Mechanismus, durch den eine wertrelativistische und pluralistische Staatsform wie die Demokratie ihr sachentsprechendes Steuerungsinstrument erhält.“ (Achterberg 1982, S. 137)

An der Spitze der Rechtsordnung steht nach Kelsen die Verfassung, welche als „Sozialgestaltungsplan“ (Achterberg 1982, S. 139) die größte Offenheit in ihrer Normpräzision aufweist. Bei der nächsten Stufe, den Gesetzen, divergieren die Präzisionsdetails und Ermessensspielräume je nach Rechtsgebiet (z. B. wird das Steuerrecht und Strafrecht detaillierter ausgearbeitet). Die darunter liegende Stufe des Verwaltungsaktes ist mit einem größeren Spielraum versehen, da dabei auf die regionalen und lokalen Eigenheiten eingegangen werden sollte. Die Problematik der Begrenzung des Stufenbaus nach

⁵ Siehe dazu in: Kelsen (1979 S. 68ff.).

oben hin ist von Kelsen in Form der Grundnorm gedacht, die den Rückbezug der Rechtsordnung und so einen transzendentallogischen oder fiktiven Schluss des Stufenbaus der Rechtsordnung bildet (vgl. Kelsen 1960).

Hans Kelsen übte mit seinen rechtspositivistischen Überlegungen und Arbeiten sehr großen Einfluss auf die gesamten Rechtswissenschaften im 20. Jahrhundert aus. Erheblichen Einfluss hatte Kelsens Rechtslehre auch in Japan.

2.1 Demokratietheorie von Hans Kelsen

Gleichheit und Freiheit sind auch die zentralen Begriffe bei den demokratietheoretischen Überlegungen von Hans Kelsens. Den höheren Stellenwert der beiden Begriffe erlangt aber zweifelsohne die Freiheit bei seinen Überlegungen zur Idee der Demokratie. Allerdings sieht er die dadurch auftretenden Schwierigkeit, die Idee der Freiheit⁶ mit der Idee der Demokratie in Einklang zu bringen, ganz deutlich und versucht sie mittels einer differenzierten Definition des Freiheitsbegriffes zu lösen.

Demokratie definiert als Regieren von Gleichen unter Gleichen birgt die Problematik der Einschränkung der persönlichen und individuellen Freiheit in sich. Kelsen konstatiert eine natürliche Neigung des Menschen, sich gegen die Gesellschaft, gegen den Zwang der Gesellschaft aufzulehnen, sich nicht beherrschen lassen zu wollen und sich von fremdem Willen und sozialen Ordnungen nicht beschränken lassen zu müssen:

„Wenn wir schon beherrscht werden müssen, so wollen wir nur von uns selbst beherrscht sein. Politisch frei ist, wer keinen anderen als seinem eigenen Willen untertan. In dieser Bedeutung findet sich der Gedanke der Freiheit mit dem der Gleichheit zur Begründung der demokratischen Idee.“ (Kelsen 2006, S. 3)

Freiheit als menschlicher Urinstinkt, keinem fremden Zwang unterworfen zu sein und soziales Gemeinwesen (Gleicher unter Gleichen) sind daher in seinem Denken an sich widerstrebende Gegensätzlichkeiten. Individuelle Freiheit ist in einem durch Gleichheit und gegenseitige Bindung geprägten Gemeinwesen a priori nicht realisierbar. Da die Menschen aber für Kelsen soziale Wesen sind und der Gemeinschaft und Arbeitsteilung bedürfen, ist eine Lösung dieses dualistischen Problems unausweichlich.

Kelsen sieht die einzige Möglichkeit, diese Dichotomie zwischen der Freiheit und der Gleichheit zu überwinden, in der Abgabe von Macht und die Unterwerfung unter eine Herrschaft in Form eines besonderen Staates. Das bedeutet zugleich ein Redefinieren des

⁶ Kelsen unterscheidet zwischen dem germanischen Freiheitsbegriff (Naturinstinkt) im Gegensatz zum antiken Freiheitsbegriff (vgl. Kelsen 1929).

Freiheits-Begriffes von einem ursprünglichen Naturstandpunkt (dem germanischen Freiheitsbegriff), der Negation aller sozialen Gesetzlichkeit, zu einem sozialen Begriff der politischen Freiheit und politischen Selbstbestimmung. Es ergibt sich dabei eine Auflösung dieses Widerspruches durch die Normgebung und die normgebende Gesellschaft. Gleichheit unter diesen Voraussetzung bedeutet allerdings für Kelsen nur die Gleichheit in Form der gleichen Freiheit für alle und keinesfalls Gleichheit in Form einer z. B. Gütergleichheit.

2.2 Fiktion der Repräsentation

Kelsen unterscheidet beim Begriff des Volkes zwischen einer soziologischen Definition, nach der das Volk keine reale Einheit darstellt, da dies in Wirklichkeit differenzierte Gruppen und Kollektive, verschiedene Klassen und Milieus beinhaltet, und einer juristischen Definition, bei der das Volk als konstruiertes und konstituiertes Staatsorgan gedacht werden muss.⁷ Nur eine Rechtsordnung kann aus dem mannigfaltigen und heterogenen Volk eine Einheit formen und so durch den Staatsbürger das Staatsvolk als Staatsorgan konstruieren. Es wird der natürliche und heterogene Zustand, das Sein, in einen operationalisierbaren Begriff, des Sollens übergeführt. Diese Unterscheidung Kelsens zwischen Realität und Ideologie rekuriert wieder auf die oben schon erwähnte Differenzierung zwischen Sein und Sollen. Durch diese Überführung des realen Volksbegriffes in einen ideologischen Staatsvolksbegriff wird auch die Repräsentation des Volkes durch das Parlament zur Fiktion, da dabei nur die das juristische Konstrukt des Staatsvolkes (als Staatsorgan) und nicht die reale, soziologisch bestimmte heterogene Masse des Volkes repräsentiert wird.

„Der Organwille des Parlaments wird dem Staatsorgan Volk nur zugerechnet: nicht als tatsächlicher Wille des Volkes, sondern als Fiktion, weil ohne Organ überhaupt kein Wille gebildet werden kann. Diesen Organwillen bildet das Parlament als eigenen Willen in Vertretung des Volkes.“ (Jestaedt/Lepsius 2006, S. XX)

Der Organwille wird aus den Individualwillen erzeugt und ihnen auch zugerechnet, aber er kann mit ihnen nicht identisch sein. Daraus zieht Kelsen den Schluss und die Begründung der mittelbaren Demokratie.

Kelsen geht in seiner Erklärung zur Fiktion der Repräsentation noch weiter und erklärt das Parlament nicht als Stellvertreter, sondern als Vormund des Volkes. Falls das Parlament das Volk wirklich repräsentieren würde, müsste das in Form einer Stellvertretung passieren. Eine Stellvertretung wiederum bedeutet, dass der Wille des A (Stellvertretender) authentisch (Mandat) durch B (Stellvertreter) wiedergegeben werden muss. Diese Vertretung erfolgt im

⁷ Siehe hier in: Kelsen (1929; S. 15ff.).

Rahmen eines Vertrages, indem A den B bei einem genau definierten Tatbestand bevollmächtigt, den Willen des A zu äußern.

„Dann muss er aber auch dem Mandatar sein Verhalten vorschreiben, muß ihm sozusagen Instruktionen geben, muß bestimmen, welche Akte er von ihm gesetzt haben will.“
(Kelsen 1925, S. 312)

Diese rechtliche Relation ist in modernen Parlamenten nicht mehr möglich, da es im äußersten Fall bedeuten würde, jeder einzelne Bürger hat einen Stellvertreter im Parlament und daher äußert sich dieser Widerspruch in der rechtlichen Konstruktion des „freien“ Mandats im Gegensatz zum gebundenen Mandat.

„Indem die modernen Verfassungen aber ausdrücklich jede Bindung des Abgeordneten an eine Instruktion von seiten der Wähler ausschließt, indem sie die Beschlüsse des Parlaments rechtlich unabhängig machen von dem Willen des Volkes, wird der Behauptung, der Wille des Parlaments habe als Wille des Volkes zu gelten, jede positivrechtliche Grundlage entzogen, wird diese Behauptung zur Fiktion [...]“ (Kelsen 1925, S. 312)

Diese rechtspolitische Unabhängigkeit des Parlamentes vom Volk ist zwar nach Kelsen vor allem aus der Sicht der modernen gesellschaftlichen Arbeitsteilung von Vorteil, allerdings steht diese auch im Widerspruch zum demokratischen Prinzip der Volkssouveränität. (Kelsen 1925, S. 314). Trotzdem das Parlament vom Volk gewählt wird, wird dadurch nicht der Wille des Volkes auf das Parlament übertragen, tritt keine Stellvertretung ein, sondern es wird wie oben beschrieben zur Vormundschaft.

Nur im Akt der Wahl wird für Kelsen die Idee der Freiheit repräsentiert, allerdings nur unter bestimmten Einschränkungen. Diese Einschränkungen betreffen jede individuelle Wahlentscheidung gegen die Majorität. Also nur wer mit der Majorität stimmt, ist mit der Idee der Freiheit verbunden, allerdings nur solange die individuelle Willensäußerung nicht umschwenkt und sich der Minorität anschließt. In diesem Fall kann eine erneute Willensäußerung nur bei der nächsten Wahl erfolgen. Daher sind Mehrheitsentscheidungen, die auf einfacher Mehrheit beruhen, diejenigen, die der Idee der Freiheit am nächsten kommen. Aus dieser Herleitung als die bestmögliche Annäherung an die Idee der Freiheit ist nun das Majoritätsprinzip zu begründen und nicht aus der Idee der Gleichheit. Wenn die Begründung aus der Gleichheit abgeleitet werden würde, dann würde für Kelsen das Postulat der Macht vor dem des Rechts gelten und nicht, dass möglichst viele Menschen frei sein sollen und die Mehrheit mit dem allgemeinen Willen der sozialen Ordnung da core geht.

„Der Wandel des Freiheitsbegriffes, der von der Vorstellung eines Freiseins des Individuums von staatlicher Herrschaft zur Vorstellung einer Beteiligung des Individuums an der staatlichen Herrschaft führt, bedeutet zugleich die Loslösung des Demokratismus vom Liberalismus.“ (Kelsen 1929, S. 10)

Folgerichtig stellt sich die Frage der Beteiligten an der Wahl und am politischen Prozess. Die in parlamentarischen Demokratien inhärenten Majoritäts-/Minoritätsverhältnisse führen dazu, dass sich einzelne Individuen zu Gruppen von Gleichgesinnten zusammenschließen und gegeneinander um die Stimmenvorherrschaft konkurrieren. Dabei spielt die Rolle der politischen Parteien eine immanent wichtige Rolle; immanent deswegen, weil politische Parteien Organe staatlicher Willensbildung sind und nach Kelsen auch in der Verfassung verankert werden müssen. In der politischen Praxis zeigt sich diese Unumgänglichkeit des Zusammenschlusses gleichgesinnter Individuen, zum Zweck der Beeinflussung des Gemeinwillens und der Notwendigkeit die Demokratie als Parteienstaat zu identifizieren (vgl. Kelsen 1929, S. 30). Die Alternative zum Parteienstaat wäre die berufsständische Vertretung, welche allerdings nur Teile der gesellschaftlichen Interessen widerspiegeln kann und vorrangig materiellen und wirtschaftlichen Interessen der jeweiligen Berufsgruppe nachgehen würde (und keinen gesamtgesellschaftlichen Anliegen wie z. B. religiösen, ästhetischen oder ethischen Anliegen) und längerfristig, aufgrund der immer diversifizierteren Berufe, nicht repräsentativ sein kann.⁸ Auffällig, aber aufgrund der damaligen Situation nachvollziehbar, ist bei diesen Überlegungen die Nichtberücksichtigung von außerparlamentarischen politischen Akteuren, wie z. B. NGO's, in diesen Prozess. Gegenwärtig würde sich die Fragestellung der berufsständischen Vertretung zusätzlich in Verbindung mit den externen Beratern, Expertengruppen, Advisory Boards oder Gutachtern etc. stellen, die in bestimmten Fällen sehr wohl pro ihren Stand intervenieren. Die Rolle dieser Fachvertreter*innen kann aber nach Kelsen immer nur eine sekundäre und nachrangige sein, da sie nicht in der Lage sind, soziale Ziele zu bestimmen. Nur wenn das Ziel klar ist, kann ein Fachmann/eine Fachfrau die tauglichen Mittel dazu äußern, ansonsten können sie nur beratend, nicht entscheidend tätig werden. Die Überhöhung des Fachmanns/der Fachfrau und aller sonstigen Expertengremien bedeutet für Kelsen eine starke Tendenz zum Autokratismus (vgl. Kelsen 2006, S. 229ff.). Grundsätzlich sah Kelsen allerdings jegliche Form der Repräsentation innerhalb der Demokratie als sehr problematisch an, und seine Bedenken hörten sich damals schon ähnlich an wie die gegenwärtig virulenten Diskurse:

⁸ Zur detaillierteren Begründung dazu siehe: Kelsen (1929; S. 47ff.).

„Bedenkt man, dass von den der sozialen und speziell der staatlichen Ordnung Unterworfenen nur ein Teil an dem Prozess der sozialen Willensbildung teilnehmen kann, weil hier gewisse natürliche Grenzen walten (Alter, Geschlecht, geistige Verfassung usw.), bedenkt man weiter, dass von denen, die teilnehmen können und dürfen, nur ein Teil tatsächlich teilnimmt, weil es an dem politischen Interesse mangelt, bedenkt man, dass das Repräsentationsprinzip, gleichgültig ob es sich auf ein Parlament oder auf eine vom Volk unmittelbar gewählte Regierung bezieht, eine Fiktion zur Aufrechterhaltung der demokratischen Freiheitsideologie ist: dann muß man zugeben, dass die Distanz zwischen Ideologie und Realität, ja sogar schon zwischen Ideologie und dem Maximum ihrer Realisierungsmöglichkeit außerordentlich ist.“ (Kelsen 1926, S. 43)

Gerade aus diesen Gründen sind für Kelsen die Konkurrenz und der Wettbewerb um die Majorität im Willensbildungsprozess innerhalb des politischen Systems von entscheidender Bedeutung, um auch einen möglichst hohen Grad an individueller Freiheit zu gewährleisten. Die Machtfülle der Majorität bedeutet allerdings keine absolute Herrschaft dieser über die Minorität, sondern, dass sich:

„... ein Ergebnis der gegenseitigen Beeinflussung beider Gruppen, als eine Resultante ihrer aufeinanderstoßenden politischen Willensrichtungen ergibt.“ (Kelsen 1926, S. 63)

Die Betrachtung der innerparteilichen Strukturen im Hinblick auf die demokratische Ausgestaltung dieser wirft allerdings einige Fragen auf. Das Problem der als wenig demokratisch zu konstatierenden Strukturen innerhalb der modernen Parteien wird bei Kelsen nur insofern behandelt, als dass Parteien durch ihre verfassungsmäßige Anerkennung und Legitimation auch einen innerparteilichen Demokratisierungsprozess durchmachen werden.

2.3 Zum Parlamentarismus

Kelsen sieht zwar keine untrennbare Identität zwischen Demokratie und Parlamentarismus, aber den Parlamentarismus als die einzig realistische Form der Demokratie.

„Parlamentarismus ist: Bildung des maßgeblichen staatlichen Willens durch ein vom Volke auf Grund des allgemeinen und gleichen Wahlrechts, also demokratisch gewähltes Kollegialorgan, nach dem Mehrheitsprinzip.“ (Kelsen 1929, S. 28)

Aufgrund der oben erwähnten historischen Veränderungen, die eine direkte Demokratie wie im antiken Griechenland nicht mehr möglich macht, ist nun die mittelbare Demokratie für Kelsen in Form eines, das Volk vertretende und in Hinblick auf die moderne und fortschrittliche Gesellschaften immanente Arbeitsteilung, Kollegialorgan (Parlament) notwendig geworden. Durch dieses geschaffene staatliche Organ schließt er allerdings auf eine Einschränkung der Freiheit.

Die parlamentarische Geschäftsordnung und vor allem die staatlichen, demokratischen Verfassungen sind auch charakterisiert durch Schutzmaßnahmen für die Minderheit in Form von Grund- und Freiheits- oder Menschen- und Bürgerrechten. Diese Rechte rühren für Kelsen ursprünglich vom Schutz des Individuums gegenüber staatlicher Willkür her, sind aber für einen funktionierenden Parlamentarismus auch für die Minorität (in Form einer qualifizierten Minderheit) im Parlament selbst unerlässlich als Schutz gegenüber der absoluten Majorität (vgl. Kelsen 1929, S. 54).

Die für Kelsen typische Unterscheidung zwischen Ideologie und Realität lässt sich auch im parlamentarischen Alltag in Bezug auf das Majoritätsprinzip anwenden. Ideologisch bedeutet im System demokratischer Freiheitsideologie, dass die Bildung des Gemeinschaftswillens bei größtmöglicher Übereinstimmung desselben mit dem Willen der unterworfenen Individuen erfolgt – dadurch wird ein Maximum des möglichen Freiheitswertes erreicht. (vgl. Kelsen 1929, S. 54). Tatsächlich ist es aber so, dass die Majorität nie absolut über die Minorität herrscht, sondern dass es durch gegenseitige Beeinflussung auf Basis von Minderheitenrechten immer zu Annäherungen kommt und letztendlich ein Kompromiss als Ergebnis eines politischen Entscheidungsprozesses entsteht.

Zur Überlegung der Ausgestaltung und Verwertung von Wahlergebnissen ist Kelsen klar der Meinung, dass sich das Proportionalwahlrecht besser für die Idee der Demokratie eignet als das Majoritätswahlrecht. Dem Proportionalwahlrecht gehen Parteien voraus, die dann nach den erhaltenen Wählerstimmen des Wahlkreises relational ihre Mandate für die jeweilige Institution erhalten. Im Gegensatz dazu steht das Majoritätswahlrecht, in dem der Wahlgewinner des Wahlkreises alle dafür vorgesehene Mandate erhält. Somit kann es unter Umständen auch dazu kommen, dass eine zwar im gesamten Wahlgebiet mehrheitlich gewählte Partei aufgrund des Majoritätswahlrechts durch die Wahlkreisaufteilung sowie den Wahlergebnissen darin zur Minderheit wird. Das Proportionalwahlverfahren verhindert daher, nach Kelsen, die schrankenlose Herrschaft der Majorität gegenüber der Minorität, da es zu einer besseren Repräsentation des Gesamtwillens aller politischen Gruppierungen führt. Die verhältnismäßige Vertretung der Gesinnungsvereinigungen widerspiegelt für ihn am besten die tatsächlichen Interessenslagen.

2.4 Zur Demokratisierung der Verwaltung und der Gerichtsbarkeit

Im Gegensatz zur klar definierten demokratischen Strukturierung und Organisation der Legislative ist für Kelsen ein gleichermaßen hoher demokratischer Anspruch für die Exekutive und Judikative kontraproduktiv, ja sogar der Demokratie schädlich. Kelsen konkretisiert seine Zweifel unter der Voraussetzung, dass die Vollziehung der

Gesetzmäßigkeit unterliegt, an der Sinnhaftigkeit der Demokratisierung der Vollziehung am Beispiel des Verhaltens von mittleren und unteren Instanzen der Selbstverwaltungskörperschaften. Diese würden in erster Linie auf ihr Teil- und Partikularinteressen achten und zusätzlich im Falle von unterschiedlichen Majoritätsverhältnissen gegenüber den übergeordneten Verwaltungskörpern diese versuchen, zu blockieren und gegenläufig zu arbeiten; gegenläufig im Sinne der Anwendung und Auslegung von Gesetzen, die unter andern Majoritätsverhältnissen im Zentralorgan zustande gekommen sind.

„Der Wille des Ganzen – so wie er in der zentralen Legislative zum Ausdruck kommt – droht durch den Willen des Teils – in den einzelnen Verwaltungskörperschaften – paralytisch zu werden.“ (Kelsen 1925, S. 366)

Aus diesem Grund sind die vom Parlament gewählten obersten Exekutivorgane, also die Minister*innen, in ihrer Einzelverantwortlichkeit gegenüber dem Parlament in der praktischen Umsetzung für Kelsen die bewährteste Form der Organisierung der Vollziehung. Die Eigenverantwortung der unterinstanzlichen Selbstverwaltungskörper soll sich lediglich auf dem, im Gesetz festgehaltenen, Ermessensspielraum beschränken, um auf die jeweiligen regionalen Besonderheiten und Erfordernisse adäquat reagieren und eingehen zu können. Da innerhalb der Vollziehung ein viel höheres Maß an regionalen und lokal Besonderheiten und Eigenheiten berücksichtigt werden muss, ist dieser Ermessensspielraum unabdingbar für eine angemessen reagierende örtliche Verwaltung. Aus diesem Zusammenhang heraus, dem Legalitätsprinzips als Operationalisierungsbasis für die Vollziehung, steigt mit der Bürokratisierung des Staates gleichzeitig die Verwaltung des Staates. Je mehr gesetzlich geregelt ist, desto mehr Beamte sind zu deren Vollziehung und Verwaltung notwendig.

Die Gewaltentrennung an sich hat für Kelsen keine ideologische Basis in der Demokratie, da die Aufspaltung von Gesetzgebung und Vollziehung letztere, welche von staatlichen Organen, die nicht vom Volk gewählt wurden, ausgeführt wird (also nicht vom Parlament, welches den Volkswillen repräsentiert), der demokratischen Idee widersprechen. Dennoch hat sie sich wie oben beschrieben in der Praxis bewährt und kann auch vom Standpunkt der Gegensätzlichkeit von Ideologie und Wirklichkeit nicht eindeutig beantwortet werden (vgl. Kelsen 1929, S. 81). Das demokratisierende Moment der Gewaltenteilung ist für Kelsen das Aufteilen der Macht, welches eine willkürliche Staatsgewalt und eine Konzentration der Macht verhindert. Vor allem der Verfassungsgerichtshof soll ein Gegengewicht zu den Kompetenzen des Parlaments und der Regierung bilden. Problematisch dabei ist der Mangel an demokratischer Legitimität des Verfassungsgerichtshofes.

Für Kelsen bedeutet die Gewaltenteilung keine Minimierung der Herrschaft, sondern nur eine Aufteilung der gleichen Kapazität auf mehrere Organe des Staates. Kelsen plädiert auch für eine begriffliche Abwandlung der Gewaltentrennung hin zu einer Gewaltenteilung, da sie nicht voneinander isoliert, sondern lediglich geteilt werden sollen zum Zwecke der gegenseitigen Kontrolle.

Hat man nun diese Einschränkung der Demokratie zugunsten der Legalität akzeptiert, bedarf es Kontrollinstanzen, die diese Gesetzmäßigkeit überprüfen und garantieren. Diese Aufgaben werden durch den unabhängigen Verwaltungsgerichtshof bzw. durch den unabhängigen Verfassungsgerichtshof durchgeführt. An dieser Stelle, am Prinzip der Legalität – der Gesetzesvollziehung – muss auch der Einfluss der politischen Parteien enden und darf in die unabhängigen Institutionen wie die Gerichtshöfe oder die Verwaltung nicht Einzug halten.

„Kelsen verknüpft also sein organisatorisches Demokratiemodell, den Parlamentarismus, mit einem bestimmten entscheidungstheoretischen Modell: dem Stufenbau der Rechtsordnung, wobei für ihn diese Verknüpfung eine theoretische Gesetzmäßigkeit darstellt.“ (Öhlinger 1982, S. 217)

Von diesen Ausführungen zur Demokratieauffassung Kelsens und der daraus entstandenen österreichischen Verfassung von 1920 bzw. 1929 ausgehend sollen nun die Überlegungen und Thesen von Colin Crouch als Vergleichsfolie dienen, um empirisch überprüfen zu können, ob und wenn ja zu welchen Veränderungen es im Politischen gekommen ist. Dazu möchte ich nachstehend kurz den Befund von Colin Crouch zur derzeitigen Demokratie aufgreifen und mit den Fragestellungen im Forschungsprojekt verknüpfen.

3 Zu den Überlegungen von Colin Crouch

Das Attest von Colin Crouch zur derzeitigen ‚Gesundheit‘ der westlichen Demokratien fällt äußerst schlecht aus. Er spricht von einer inhaltlichen Aushöhlung der demokratischen Prozesse. Ausgehend von einem politischen Desinteresse der Bevölkerung und einem „*Verfall der Handlungsfähigkeit der Politiker*“ (Crouch 2008, S. 8) sind diese Demokratien, dem Beispiel einer Parabel folgend, im Absteigen begriffen und bewegen sich so hin zur Postdemokratie. Als Postdemokratie bezeichnet Crouch:

„... ein Gemeinwesen, in dem zwar nach wie vor Wahlen abgehalten werden, Wahlen, die sogar dazu führen, dass Regierungen ihren Abschied nehmen müssen, in dem allerdings konkurrierende Teams professioneller PR-Experten die öffentliche Debatte während der Wahlkämpfe so stark kontrollieren, dass sie zu einem reinen Spektakel verkommt, bei dem man nur über eine Reihe von Problemen diskutiert, die die Experten zuvor ausgewählt haben. Die Mehrheit der Bürger spielt dabei eine passive, schweigende,

ja sogar apathische Rolle, sie reagieren nur auf Signale, die man ihnen gibt. Im Schatten dieser politischen Inszenierung wird die reale Politik hinter verschlossenen Türen gemacht: von gewählten Regierungen und Eliten, die vor allem die Interessen der Wirtschaft vertreten.“ (Crouch 2008, S. 10)

Der Befund Crouchs steht in der Tradition britischer Sozialwissenschaftler wie Eric Hobsbawm (1994, S. 503-538) oder Tony Judt (2011), die ebenfalls nach dem ‚Goldenen Zeitalter‘ des Wohlfahrtsstaates nicht nur einen sozialen Erdbeben durch den Neoliberalismus, sondern auch einen Verfall der demokratischen Kultur konstatieren.

Kritisch sehen kann man bei Crouchs Überlegungen die Gleichstellung des „Goldenen Zeitalters“ der Demokratie mit der Hochblüte der Arbeiterbewegung bzw. der Gewerkschaften. Höhepunkt der Demokratie ist dann Crouch zufolge die Zeit der Hochkonjunktur des Wohlfahrtsstaates und des Keynesianismus. Somit ist die sukzessive Zurückdrängung der Arbeiter als bestimmende Klasse an sich und die daraus resultierende Fragmentierung der Bevölkerung in verschiedenste diversifizierte Gesellschafts- und Sozialgruppen einer der Hauptgründe für ihre Demokratiemüdigkeit und den Einflussverlust der Bevölkerung gegenüber den Wirtschaftseliten. Für Österreich leitet sich daraus vor allem die Hinterfragung der Rolle der Sozialpartnerschaft und des Korporatismus ab – inwiefern diese die politische Landschaft auch nach der neoliberalen Wende in den 1980er Jahren geprägt und beeinflusst haben.

Die oben erwähnten Wirtschaftseliten bilden für Crouch, im Kontext der transnationalen Konzerne, die Hauptopponenten der Demokratie, da sie, aufgrund ihrer enormen Ressourcenübermacht, über die Einflusskanäle der Lobbys, Beraterfirmen, Medien etc. Macht auf die Politik ausüben und somit die demokratischen Abläufe unterminieren. Beispielhaft ist der global entbrannte Standortwettbewerb für große Unternehmen und den damit verbundenen Steuersenkungen. Große Unternehmen und vor allem transnationale Konzerne drohen mit Abwanderungen und können wegen der damit verbundenen Arbeitsplatzverluste Druck auf die nationalen Regierungen ausüben. Dieses „*race to the bottom*“ (Crouch 2008, S. 49) – wie Crouch sagt – der Unternehmenssteuern verursacht einen Kampf der Nationalstaaten um die günstigsten Rahmenbedingungen für Großkonzerne. Dieser Wettbewerb geht dann zu Lasten der öffentlichen Leistungen der Staaten und schränkt somit letztlich auch den Spielraum der Demokratie ein.

Beim Thema der Repräsentation befürwortet Crouch den Weg der Partizipation der Bevölkerung über Parteien und politische Bewegungen, welche in ihrem Inneren durchaus undemokratische organisiert sein können. Parteien sind für Crouch ein unverzichtbarer Bestandteil der Demokratie und können auch nicht durch immer differenzierter und

mannigfaltiger auftretende Interessensgruppen, NGO's und Lobbygruppen abgelöst werden, da dies direkt, wie in der aktuellen Entwicklung ersichtlich, in die Postdemokratie führen würde. Crouch meint dazu, dass:

„[...] die Unterstützung von sozialen Bewegungen, die sich lediglich einzelnen Themen widmen, das Engagement in politischen Parteien nicht ersetzen kann.“ (Crouch 2008, S. 145)

Die anachronistische Vorstellung vom unbestrittenen Weiterbestand der monolithischen Parteien wird allerdings auch bei Crouch durch die aktive Beteiligung der Bürger in Interessengruppen, Lobbys und NGO's erweitert. Die Rolle von politischen Parteien hat sich, wie Crouch meint, dahingehend verändert, dass sie nicht mehr das Artikulations- und Sprachrohr für deren Mitglieder und Basisorganisationen sind, sondern sie sich zusehends auf Grund von Meinungsumfragen ihre Positionen und Themenschwerpunkte bilden. Experten werden beauftragt, das Stimmungsbild der Bevölkerung zu erheben, und daraus werden dann die Parteilinie zu bestimmten Themen, oder generell neue Themen abgeleitet.

Crouch plädiert für eine nachhaltige Stärkung kommunaler Politik, um dem Phänomen der Postdemokratie entgegen zu wirken.

„Da die Beteiligung an der formalen Politik auf dieser Ebene jedoch in der Regel unkomplizierter ist und wesentlich leichter gestärkt werden kann, sollte man im Sinne der wahrhaften Demokratie die Bedeutung der kommunalen und regionalen Politik stärken, Aufgaben dezentralisieren und den Bereich der staatlichen Leistungen den die kommunalen Behörden verantworten, ausweiten.“ (Crouch 2008, S. 145)

Dieser Vorschlag bedarf in Hinblick auf Kelsens Ausführungen zur Einschränkung der Demokratie innerhalb der Exekutive sowie der Judikative einer genaueren Betrachtung. Zwar räumt Kelsen einen gesetzlich vorgegebenen Ermessens- oder Handlungsspielraum für die unterinstanzliche Verwaltung ein, aber eben mit dem Verweis auf die exakte Einhaltung der gesetzlich genau definierten Spielräume.

Die Verflechtung zwischen den politischen und den wirtschaftlichen Eliten hat nach Crouch im postdemokratischen Zeitalter stark zugenommen und der Wechsel innerhalb der einzelnen Gruppen, von Politiker*innen hin zu Lobbyist*innen oder Berater*innen wird ein immer kürzerer und leichtgängiger (Crouch 2008, S. 193).

Dieser Punkt wird ebenfalls zentral für das Forschungsvorhaben sein und es wird empirisch überprüft, inwiefern diese Wechsel in Österreich in den beiden Zeiträumen stattgefunden haben. Als Beispiel kann der ehemalige Finanzminister unter Bruno Kreisky, Hannes Androsch, genannt werden, der nach seiner Karriere als Finanzminister im Bankenbereich

sowie im Industriebeteiligungsbereich tätig wurde. Für die jüngste Vergangenheit kann der ehemalige Bundeskanzler Alfred Gusenbauer herangezogen werden, der nach seiner Tätigkeit als Bundeskanzler ein Beratungsunternehmen gegründet hat, und sich in diversen Aufsichtsräten privatwirtschaftlicher Unternehmen befindet.

Ideale demokratische Partizipation und Prozesse setzt für Crouch voraus,

„[...] dass sich eine sehr große Zahl von Menschen lebhaft an ernsthaften politischen Debatten und an der Gestaltung der politischen Agenda beteiligt und nicht allein passiv auf Meinungsumfragen antwortet; dass diese Menschen ein gewisses Maß an politischem Sachverstand mitbringen und sie sich mit den daraus folgenden politischen Ereignissen und Problemen beschäftigt.“ (Crouch 2008, S. 9)

Gerade diese egalitäre Partizipationsmöglichkeit wird nach Crouch immer mehr durch elitäre und privilegierte Zugangsformen zur Politik von bestimmten Eliten korrumpiert und unterwandert. Insbesondere die Wirtschaftseliten bilden einen elitären Zirkel, der nicht nur die politischen Themen beeinflusst, sondern sie auch streckenweise vorgibt. Bei dieser These ist im Hinblick auf das Forschungsprojekt auch die zentrale Rolle der Sozialpartnerschaft in den 1970er Jahren und deren aktuellen Entwicklung zu analysieren. Inwiefern waren sozialpartnerschaftliche Verhältnisse egalitärer und wie sind die Partizipationsformen in der österreichischen Verfassung geregelt?

Crouch kritisiert auch die Vorstellungen einer liberalen Demokratie, da Demokratie einen Verzicht von individueller Freiheit beinhaltet, sich allerdings in Form von gleicher Beteiligungschance im staatlichen Willensbildungsprozess wieder aufhebt. Er versteht unter einer liberalen Demokratie vor allem die Fokussierung auf Wahlen, Lobbyismus und den weitestgehenden Verzicht auf Interventionen der Politik in die kapitalistische Marktwirtschaft. Demokratie benötigt für ihn zwar ein starkes liberales Element, es kann aber punktuell zu starken Konflikten zwischen der Demokratie und dem Liberalismus kommen (Crouch 2008, S. 26).

Diesen partiellen Widerspruch zwischen Freiheit und Gleichheit innerhalb der Demokratie führt Crouch anhand eines Beispiels über Parteienfinanzierung aus: Würde es für die Parteienfinanzierung keine Regelungen und Restriktionen geben, dann würden jene Interessen, die mit dem meisten Geld ausgestattet sind, die gesamte Diskussion dominieren. Dies wäre zwar mit den liberalen Grundgedanken problemlos zu akzeptieren, widerspricht aber klar der egalitären Chancengleichheit zur politischen Partizipation. Es bedarf daher einer Abwägung der Widerspruch-Relation zwischen Freiheit und Gleichheit. Diese Ausführungen Crouchs sind anschlussfähig an jene von Kelsen. Die Schutzmaßnahmen für die Minorität bei Kelsen werden, wie oben ausgeführt, durch die Grund- und Freiheits-, oder Menschen- und

Bürgerrechten gesichert. Damit sollen die Rahmenbedingungen abgesichert und die Relation zwischen Freiheit und Gleichheit festgeschrieben werden.

Crouch bezieht seine Beurteilung der Demokratie auf die strikte Trennung zwischen Liberalismus und Demokratie. Aktuelle Phänomene wie Lobbyismus, soziale Bewegungen und Interessensgruppen schreibt er dem liberalen Modell zu, und sie stehen im Gegensatz zum idealen demokratischen Modell (Crouch 2008, S. 27). Diese Zuschreibung wird für ihn vor allem durch die ungleiche Ressourcenverteilung innerhalb der einzelnen Akteure manifest und wirkt sich direktproportional auf die Einflussmöglichkeiten jener aus.

Crouch streicht auch die wichtige Rolle der Massenmedien für die Politik heraus, und das gegenseitige Ineinanderschieben ihrer Mechanismen und Ziele. Die Anpassung der politischen Berichterstattung an die Werbeindustrie, wobei versucht wird, komplexe politische Probleme, welche von Politikern mittels inhaltslosen Slogans, sogenannten „sound bites“ (Crouch 2008, S. 36) geäußert werden, wiederzugeben, zeigt für Crouch ebenfalls die Degeneration der politischen Öffentlichkeit innerhalb des demokratischen Systems.

Der Privatisierung und der Auslagerung öffentlicher Leistungen liegt für Crouch der unwidersprochene Glaube an die Effektivität und Effizienz des Marktes und der Ökonomie zu Grunde. Die „unsichtbare Hand“ des Marktes und die konkurrenzlose Effizienz – dies ist das Credo, mit dem die Politik diese Handlungsweisen begründen. Somit werden auch vormals privatwirtschaftlich tätige Personen in den öffentlichen Dienst berufen, um das Management und die Prozessabläufe neu zu strukturieren, indem man sie dem Dogma der ökonomischen Effektivität unterwirft. Dass allerdings öffentliche Leistungen anderen Gesetzmäßigkeiten als denen des freien Marktes unterworfen sein müssen, um Qualität und Umfang aufrecht erhalten zu können, wird in der Postdemokratie nicht thematisiert (Crouch 2008, S. 130). Diese Argumentation wird ebenfalls der empirischen Untersuchung unterzogen, hier hinsichtlich der Fragen, inwiefern es zu Privatisierungen gekommen ist und welche Aufgaben gemäß der österreichischen Verfassung dem Staat innerhalb der beiden Zeiträume zukommen sollen oder zugekommen sind.

4 Zur Vorgangsweise hinsichtlich der geplanten Untersuchung

Zu Beginn der geplanten Forschungsarbeit stehen die Erarbeitung des theoretischen Rahmens und die Analyse der Vergleichsfolie. Das bedeutet, für den theoretischen Rahmen werden die Arbeiten von Hans Kelsen herangezogen und darauf aufbauend die österreichische Verfassung von 1920 bzw. 1929 als Basis für die österreichische Demokratie analysierend entwickelt.

Als Vergleichsfolie dienen die Thesen von Colin Crouch, die er in seinen beiden Büchern „Postdemokratie“ (Crouch 2008) und „Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus“ (Crouch 2011) ausgeführt hat. Die daraus abgeleiteten Thesen werden dann anhand der österreichischen Situation empirisch aufgearbeitet.

Ausgangspunkt für die Beschreibung der österreichischen Demokratie ist, wie schon ausgeführt, nicht Crouchs „Goldenes Zeitalter“ des Wohlfahrtsstaates der 1970er Jahre, sondern die österreichische Verfassungswirklichkeit. Zentral für diesen Abschnitt der Forschung wird das Erarbeiten der Vergleichsdimensionen sein, welche soweit reduziert sein müssen, dass sie sich anhand des Gesetzgebungsverfahrens fassen lassen. Die Unmöglichkeit, alle aufgeworfenen Thesen Crouchs zu bearbeiten, führt zu dieser Reduzierung und Konzentrierung auf den für Kelsen so zentralen Bereich der Gesetzgebung. Zusätzlich wird das Forschungsfeld dahingehend eingeschränkt, dass der Fokus der Untersuchung auf den Bereich der Sozial- und Wohlfahrtspolitik liegt.

- Erste Dimensionen für den Vergleich werden die grundsätzlichen Rahmenbedingungen, also die gesetzlichen Vorschriften des Gesetzgebungsverfahrens sein. Wie und unter welchen institutionellen Bedingungen läuft der Gesetzgebungsprozess ab? Diese Erhebung beinhaltet nicht nur die Rahmenbedingungen, die in der Verfassung festgeschrieben sind, sondern auch die einfachen Gesetze und Verordnungen sowie die relevanten Geschäftsordnungen des Nationalrats und des Bundesrats. Auch die standardisierten Abläufe in den einzelnen Ministerien sollen einer genauen Betrachtung unterzogen werden.
- Im Bereich der involvierten Akteure soll untersucht werden, welchen politischen und welche externen und außerparlamentarischen Akteure eine Rolle spielen. Dabei sind besonders die Parteien, die Ministerien, die Regierung, die Sozialpartner und jedwede Art von Interessensvertretungen in den Blick zu nehmen. Bei allen involvierten Akteuren sollen personelle Verschränkungen geprüft werden und Doppel- oder Mehrfachmitgliedschaften innerhalb der relevanten Gruppen aufgezeigt werden. Zusätzlich bedarf es bei den Akteuren einer qualitativen und quantitativen Charakterisierung ihrer Rolle, wobei eine erste Differenzierung zwischen Vertretern der Wirtschaft bzw. Privatwirtschaft und jener der Politik bzw. der Zivilgesellschaft erfolgen kann und diese in Relation zu stellen sind. Zusätzlich, aufgrund der außerordentlichen Relevanz bei den Überlegungen von Crouch, wird auch nach der Beteiligung von transnationalen Konzernen differenziert werden.

- Zur Charakterisierung gehört auch der Versuch, die Akteure nach ihren ideologischen Ausrichtungen zu erfassen. Vor allem die Veränderung der politischen Parteien und ihre Zielvorstellungen im Kontrast der beiden Zeiträume wird dabei von großem Interesse sein. Dazu werden die Parteiprogramme Aufschluss geben. Es wird auch versucht, zu analysieren, inwiefern sich dadurch die Repräsentation der einzelnen Gesellschaftsschichten verändert hat.
- Anhand von ausgewählten Gesetzen, die in beiden Zeiträumen bearbeitet wurden, soll festgestellt werden, ob sich die inhaltliche Zielrichtung der Gesetze verändert haben. Gibt es eine nachvollziehbare und belegbare Veränderung der Gesetzesabsicht im Zusammenhang mit einem der oben genannten Punkte?

Dies sind erste Vergleichsdimensionen, anhand derer sich die Erhebung orientieren wird, wobei es im Zuge dieses Arbeitsschrittes ständig zu Erweiterungen bzw. Veränderungen dieser Dimensionen kommen kann. Die konkrete Erhebung der Daten dazu wird über entsprechende Archivrecherchen erfolgen und dabei besonders zu Nationalratsprotokollen, Ausschussprotokollen, parlamentarischen Anfragen, Berichten der Ministerien zu gesetzlichen Begutachtungsverfahren, zu abgegebenen Stellungnahmen der Verbände, Kammern, Ministerien, Parteien, und sonstigen Interessensvertretungen etc. Weiter sind die in den jeweiligen Zeiträumen gültigen Geschäftsordnungen des Nationalrates zu analysieren und zu vergleichen. Gleiches gilt für die Aufarbeitung der personellen Konstellationen in den involvierten Gremien, welche zum Beispiel mittels Internetrecherche über die Website des Parlaments, der Ministerien oder der Sozialpartnerschaft vollzogen werden kann. Parallel dazu sind die einzelnen Parteiprogramme zu analysieren.

Zusätzlich zu diesen Erhebungen ist die Durchführung qualitativer Interviews ratsam, um auch Informationen über die obligatorischen und routinemäßigen Abläufe im informellen Bereich zu bekommen. Diese Interviews sollen auf Personen, die in den Entstehungsprozess der zu analysierenden Gesetze involviert waren, fokussiert sein, die daher über die Prozesse detailliert Auskunft geben können. Bei der Wahl der zu Interviewenden sollen alle Bereiche, also der außer- oder vorparlamentarische Bereich, sowie die Vorarbeit in den zuständigen Ministerien und dem Parlament berücksichtigt werden.

Nach Sichtung, Erarbeitung und Analyse der gewonnenen Daten wird der Vergleich der gewonnenen Ergebnisse mit den Thesen von Colin Crouch stehen und versucht werden, eine Einordnung der österreichischen Situation vorzunehmen. Es soll so die Frage beantwortet werden, ob die Vorgänge in Österreich mit den Thesen von Crouch adäquat erfasst werden.

5 Quellen

- Achterberg, Norbert (1982): Rechtsnorm und Rechtsverhältnis in demokratietheoretischer Sicht. In: Krawietz, Werner; Topitsch, Ernst; Koller, Peter (Hg.): Ideologiekritik und Demokratietheorie bei Hans Kelsen. Rechtstheorie, Beiheft 4. Berlin: Duncker & Humblot, S. 133-148.
- Crouch, Collin (2008): Postdemokratie. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Crouch, Collin (2008): Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Dreier, Horst (1993): Hans Kelsen (1881-1973) ‚Jurist des Jahrhunderts?‘ In: Heinrichs, Helmut; Franzki, Harald; Schmalz, Klaus; Stolleis, Michael (Hg.): Deutsche Juristen jüdischer Herkunft. München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, S. 704-732.
- Hobsbawm, Eric (1994): Das Zeitalter der Extreme. München: Hanser Verlag.
- Jestaedt, Matthias; Lepsius, Oliver (2006): Der Rechts- und Demokratietheoretiker Hans Kelsen – Eine Einführung. In: Kelsen, Hans: Verteidigung der Demokratie. Abhandlungen zur Demokratietheorie. Hrsg. von Matthias Jestaedt und Oliver Lepsius. Tübingen: Mohr Siebeck, S. VII-XXIX.
- Judt, Tony (2011): Dem Land geht es schlecht. München: Carl Hanser Verlag.
- Kelsen, Hans (1923): Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatze. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kelsen, Hans (1925): Allgemeine Staatslehre. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kelsen, Hans (1929): Vom Wesen und Wert der Demokratie. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kelsen, Hans (1960): Reine Rechtslehre. Wien: Franz Deuticke.
- Kelsen, Hans (1979): Allgemeine Theorie der Normen, Band 1. Tübingen: Mohr Siebeck. Wien: Manz.
- Kelsen, Hans (2006): Vom Wesen und Wert der Demokratie. In: (ders.): Verteidigung der Demokratie. Abhandlungen zur Demokratietheorie. Hrsg. von Matthias Jestaedt und Oliver Lepsius. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 1-34.
- Kelsen, Hans (2006): Verteidigung der Demokratie. In: (ders.): Verteidigung der Demokratie. Abhandlungen zur Demokratietheorie. Hrsg. von Matthias Jestaedt und Oliver Lepsius. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 229-238.