

DRAFT
PLEASE, DO NOT QUOTE WITHOUT AUTHOR'S PERMISSION

Forschungspaper – Kontinuität im Wandel – unter welchen Umständen ist staatliche Reform möglich?

In vorliegendem Forschungspapier werden die bisherigen Ergebnisse meiner Masterarbeit, die selbigen Titel trägt dargelegt. Im ersten Teil handelt es sich um eine simple Darstellung der gängigen Theorien zur Reform staatlicher Institutionen, wie zum Beispiel Wahlrecht, Verwaltungsbehörden, das Verhältnis zwischen Föderal- und Gliedstaaten, das Verhältnis der Gewalten zueinander usw.. Teil zwei behandelt die Frage der Operationalisierung, das heißt der Messbarmachung der Forschungsfrage. Wobei dann im letzten - dritten Teil des Papers die bisherigen empirischen Ergebnisse beschrieben werden. Leider steht bis dato nur ein Fall zur Analyse zur Verfügung. Es handelt sich dabei um die Wahlrechtsreform 1992, darum ist es auch nur möglich die aufgelisteten Theorien und die daraus gewonnen Hypothesen in diesem einen Fall zu analysieren. Eine Generalisierung ist bei der Untersuchung eines Falles natürlich undenkbar, dennoch ist es mir ein Anliegen, einen Teil der Theorie sowie den bisherigen Stand der Forschung darzulegen.

1. Einleitung

Die Frage nach den Möglichkeiten zur Reform des staatlichen Systems stellt sich in der vergangenen Zeit nicht nur wegen der überall feststellbaren Vertrauenskrise des politischen Systems. Diese Vertrauenskrise ist zwar auch feststellbar, jedoch ist diese eine Reaktion der Bevölkerung auf den Mangel an Anpassungsfähigkeit des politischen Systems. Dieses System muss bei gesellschaftlichem Wandel an die neuen Gegebenheiten angepasst werden. So waren diese notwendigen Anpassungen des Systems in Österreich immer Teil der politischen Debatte. Christian Schaller (1998) hat in seiner Untersuchung der Reformdebatten festgestellt, dass in Österreich beginnend mit dem Jahr 1955 die Reform des staatlichen Systems auf der Agenda stand und seit damals auch nicht mehr von dieser verschwindet. Dabei macht er Themen fest, die seither Kontinuität bewahren. Genau unterteilt er in vier Phasen in denen immer wieder neue Themen hinzukamen aber nur marginal wieder verschwanden.

In der ersten Phase zwischen 1955 – 1966 ging es dabei noch um die Diskrepanz zwischen Real – und Formalverfassung. Hervorgerufen durch das Aufkommen des Parteien – und Verbändestaates und einer, aufgrund der nicht Verfassungskonformität, damit verbundenen Erosion des Rechtsstaates kam es zu dieser Diskussion, die sich zwischen der Forderung der Unterordnung der Parteien und Verbände unter die

Realverfassung sowie einer Rechtfertigung dieser Praxis und der Anpassung der Verfassung an diese bewegte. Auch die Herausbildung des Parteienproporz stellt in dieser Phase ein gewichtiges Problem der Diskussion dar. Der Proporz und die damit einhergehende große Koalition ließen den Einfluss des Parlaments gegenüber der Regierung schwinden, was nach der Auffassung einiger Experten auch nicht der Formalverfassung entsprechen würde. Aus diesem Grund rückte schon sehr bald die Diskussion um eine Änderung des Wahlrechtes in den Mittelpunkt, um den nicht verfassungskonformen Koalitionspakten und Koalitionsausschüssen entgegenzutreten. Thema war dabei das Wahlrecht, um mehrheitsfördernde Elemente zu erweitern, aber auch die Verstärkung proportionaler Effekte des Verhältniswahlrechtes wurde diskutiert.

Ein weiteres Thema war schon damals die Rolle der obersten Richter. Wie sehr sollte es ihnen gestattet sein die Verfassung auszulegen, wenn es um die Begutachtung von Gesetzen geht. (Schaller, 1998: 1 – 3) Dieser Punkt der Diskussion der Rolle der Verfassungs- und Verwaltungsrichter zwischen „judicial restraint“ und „judicial activism“ findet auch heute wieder vermehrt Eingang, unter anderem auch in die Politikwissenschaft (vgl. Ehs, 2012).

In Phase zwei 1966 bis 1975 und nach dem Ende der Großen Koalition ging die Diskussion um die oben beschriebene Diskrepanz zwischen Formal und Realverfassung, wenn auch ein wenig abgeflacht weiter. Laut Schaller kamen einige Ansätze zu einer umfassenden Verfassungsreform hinzu und hier vor allem die der ÖVP in den Jahren 75 – 76. Darüber hinaus und im Gefolge der 68er Bewegung ist einer Forderung nach mehr demokratischer Mitbestimmung zu beobachten. Dabei wird eine umfassende Demokratisierung gesellschaftlicher Subsysteme gefordert, als auch ein Mehr an Demokratie und Partizipationsmöglichkeiten im politischen System selbst, wie einer Ausweitung der direktdemokratischen Rechte. Auch Frauenrechte wurden erstmals thematisiert. Es spielten aber auch immer die Themen, „Aufwertung des Parlaments“ und „Auseinandersetzung zwischen Verhältnis – und Mehrheitswahlrecht“ eine große Rolle, Kontinuität hatte auch die Diskussion um die faktische Macht von Parteien und Verbänden sowie deren fehlende innere Demokratie. (Schaller, 1998: 3 – 4)

Auch in Phase drei 1975 bis 1997, die die Forderungen der neuen sozialen Bewegungen und der grünen und alternativen Parteien subsumiert, waren die Kritik an der Diskrepanz zwischen Real – und Formalverfassung sowie die Macht der Parteien prominente Themen. Auch die Forderung nach mehr direktdemokratischer Mitbestimmung blieb analog zu Phase zwei erhalten. (Schaller, 1998: 5)

Das Modell der „Dritten Republik“, das für Schallers vierte Phase steht, stammt aus den Denkwerkstätten der ÖVP (1985) und der FPÖ (1993, 1996/97). Beide Modelle hatten umfassende Verfassungsrevisionen zum Ziel. In beiden Konzepten war die Kritik an der Rolle der Parteien und Verbände sehr stark, wobei dies im Modell der FPÖ noch stärker hervortritt. Dieser Macht sollte nun durch mehr direkte Demokratie, eine Personalisierung des Wahlrechtes und eine Aufwertung der Rolle des Bundespräsidenten entgegengetreten werden. (Schaller, 1998: 5,6)

Was Christian Schaller nicht in seine Analyse einbezieht, im österreichischen Kontext allerdings von höchster Wichtigkeit erscheint, ist die Reform der bundesstaatlichen Ordnung, wobei von 1989 – 1994 und auch im Rahmen des Verfassungskonventes 2003 – 2005 versucht wurde, diese anzupassen.

Diesen Verfassungsreformdiskussionen folgten jedoch kaum Revisionen des „Verfassungsdokuments“ das heißt, es kam nicht zu umfassenden staatlichen Reformen.

Die österreichische Reformgeschichte kennt laut Theo Öhlinger nur eine größere Anpassung des B - VG, so beschreibt Öhlinger in seinem neuesten Aufsatz, dass es im Jahr 1988 neben der Einführung der unabhängigen Verwaltungssenate zu einer der umfangreichsten und auch qualitativ herausragenden Bundesverfassungsgesetznovellen der 2. Republik kam.. (Öhlinger, 2012: 1)

Die Verfassung wurde demgegenüber jedoch immer wieder revidiert. Dies war vor allem zu Zeiten der Großen Koalition der Fall, als es koalitionsintern ein leichtes war, die staatliche Ordnung nur leicht anzupassen.

Somit lässt sich hier feststellen, dass auf der einen Seite die österreichische Verfassung mehrmals geändert wurde, um das Regelwerk punktuell an neue Gegebenheiten anzupassen um es nicht der Bedeutungslosigkeit preiszugeben. Auf der anderen Seite sieht man doch ganz genau, dass es beginnend mit dem Jahr des Abschlusses des Staatsvertrages von Österreich im Schloss Belvedere, 1955 immer wieder Ideen und Forderungen hinsichtlich einer systematischen, großflächigen Abänderung der österreichischen Verfassung gab, die aber nie stattgefunden hat.

Auch der Beitritt zur EU im Jahre 1995 zeigt auf, dass die Aktualität des Themas bestehen bleibt. So auch Annegret Eppler (2008) die unter anderem einen Druck zur „Europafähigkeit“ konstatiert der zum Bedarf einer Strukturreform führt. Auch Pollak und Slominski (2005: 343) stechen mit Christoph Konrath (vgl. Konrath, 2005) in dieselbe Kerbe und sehen einen objektiven Handlungsbedarf aufgrund des EU Beitritts 1995 und der daraus resultierenden notwendig gewordenen Neuordnung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern.

Man sieht also, die staatliche Ordnung wurde in Österreich aus mehreren Gründen immer wieder aufs Neue angepasst ohne, dass es jemals zu einer großen Reform, wie sie im Jahre 2005 angedacht gewesen wäre, gekommen ist. Heinrich Neisser nennt dies, den Hang zum Punktualismus, der durch die kleinen Abänderung nur weiter zum „ruinenhafter Charakter der österreichischen Bundesverfassung“ beiträgt. (Klecatsky und Morscher, 1995: V) Neisser selbst hat auch eine Erklärung dafür warum es bei dieser, lediglich etwaige Anomalien ausbessernden Praxis geblieben ist und der erwartete Paradigmenwechsel ausgeblieben ist. Er stellt fest: „Die Neigung zum Punktualismus, also lediglich punktuellen Änderungen der Verfassung, war mit einem Verzicht auf eine systematische Weiterentwicklung der staatlichen Grundordnung verbunden“ (Neisser, 2010: 35) Somit verhindern diese „*peacemeal reforms*“ (Konrath, 2011) und die gegebene Möglichkeit zu jenen eine größere Reformbemühung. Dieses Paper bezieht hierauf seinen Titel, denn wie auch schon ausgewiesene Verfassungsexperten feststellten, handelt es sich bei dieser Kontinuität der Verfassung doch um einen Wandel, der sich in der Form der schleichenden Gesamtänderung darstellt. (Adamovic, 2011: 137)

2. Literaturübersicht

2.1 Grundlage

Um mich der Materie zu nähern, kommen im Folgenden mehrere Theorien zur Anwendung. Quasi als Metatheorie steht hier der akteurszentrierte Institutionalismus Fritz Scharpfs (2000) im Mittelpunkt. Für Scharpf sind politische Institutionen die wichtigste Einflussgröße, um das Verhalten verschiedener politischer Akteure zu erklären. So stützt er sich auf die, schon durch Hobbes (1651) im 17. Jahrhundert gemachte Erkenntnis, dass Akteure auf sozial konstruierte Regeln angewiesen sind, um nicht in einen chaotischen „Naturzustand“ zurückzufallen.

Die Vorhersehbarkeit des Verhaltens, der in den Institutionen agierenden Akteure leitet sich von vorab klar definierten Regeln her, die eine solche Institution vorgibt und nach welchen sich alle in dieser Institution agierenden Akteure verhalten. Als Akteure treten meist kollektive oder korporative Akteure in Erscheinung. Dies sind Parteien, Gewerkschaften, Ministerien, die Regierung, Zentralbanken und internationale Organisationen wie die UNO oder der IWF. (Scharpf, 2000: 79)

Somit ist dieser Ansatz dazu geeignet, institutionellen Wandel durch das Verhalten von kollektiven Akteuren zu erklären.

2.2 Ursachen für das Scheitern oder den Erfolg von Reforminitiativen

Schon 1976 fragt Fritz Scharpf in seinem Buch „Politikverflechtungsfälle“ auf „*welche Weise unterschiedliche politische Systeme in der Lage sind, oder in die Lage versetzt werden könnten, Problemdruck aufzubauen und ihre Handlungsmöglichkeiten zu erweitern*“ (Scharpf, 1976: 17). Was er damit zum Ausdruck bringen will ist, dass es in einer interdependenten Gesellschaft schwer ist strukturelle Veränderungen zu erreichen, ohne einem gewissen Problemdruck ausgesetzt zu sein. Dies begründet Scharpf damit, dass um den Status quo zu ändern keiner der beteiligten kollektiven Akteure benachteiligt aus der Reform herausgehen kann um zu einem positiven Ergebnis zu gelangen. Also ist, wie auch schon bei Hirschs „hegemonic preservation theory“ (Hirschl, 2004: 84ff) Reform nur möglich, wenn alle beteiligten Akteure in der Reform des bestehenden Systems für sich einen Vorteil ausmachen können oder aber genügend Druck zur Reform besteht, der die Akteure zum Einlenken bewegt und als Reformauslöser funktioniert (vgl. Cortell und Peterson, 1999: 183ff).

Auch George Tsebelis' Veto Player Theorem (2002) unterstützt diese Ansicht, demnach ist das Scheitern einer Reform darin begründet, dass Akteure, die entweder Seitens der Verfassung (institutional veto player) oder aber aus politischen Gründen (partisan veto player) einen Veto Akteur darstellen nicht mit der Reforminitiative konform gehen, diese Reform blockieren werden und diese somit nicht stattfinden wird. „*in order to change policy (or as we will say from now on change the status quo) a certain number of individual or collective actors have to agree on the proposed change. I call such actors veto players.* (Tsebelis, 2002: 12) Die „*institutional veto players*“ sind hierbei durch die Verfassung bestimmte

Institutionen wie Regierung, Parlament, Oberstes Gericht oder Präsident, „*partisan veto players*“ beschreibt jene die, wie der Name schon sagt im politischen Prozess erst zu Veto Akteuren werden. Dies geschieht zum Beispiel durch ideologische oder taktische Differenzen in einer bestimmten Sache. Zusammengefasst sagt auch Tsebelis' Theorie (2002) über die Ursachen für das Scheitern von Reforminitiativen aus, dass Differenzen der Akteure eine Reform verhindern werden. Das heißt in Tsebelis Sprache ausgedrückt, dass eine gestiegene Anzahl an Vetoakteuren und/oder deren negative Positionen zu einem verkleinerten „*winset des status quo*“ und damit zu erhöhter „*policy stability*“ führen (Tsebelis, 2002: 13). In Fall der Verfassungspolitik kann dies auch als „*polity stability*“ bezeichnet werden da es sich hier um eine „*politychange policy*“

Somit liegt die Ursache für das Scheitern einer staatlichen Reforminitiative für Tsebelis in der Differenz der Vetoakteure, das sind jene, die durch Zuteilung durch die Verfassungsordnung und/oder ihre politische Einstellung eine Umsetzung verhindern können sei es nun aus inhaltlichen, taktischen oder ideologischen Gründen.

Eine weitere Theorie über staatliche Reform (policychange) ist Peter Halls Konzept des politischen Paradigmenwechsel (1993). Er erklärt hier, wie staatliche Reform funktioniert und nimmt dabei eine Einteilung vor: Für ihn ist dabei ausschlaggebend wer diesen Wandel initiiert und auf dieser Grundlage teilt er in verschiedene Modi ein. Halls Intention ist es dabei nicht die Wahrscheinlichkeit des Wandels zu prognostizieren. Dennoch scheint dieses Konzept hilfreich wenn es mit anderen kombiniert wird.

So beschreibt Hall, dass der Staat selbst, also alle relevanten Akteure in dessen Verwaltungsstruktur unabhängig von sozialen Akteuren und Wählerkoalitionen erheblichen Einfluss auf die Entwicklung von Staatstätigkeit haben. Dabei ist wichtig, dass der Staatsapparat sogar unabhängig von der öffentlichen Mehrheit ist und sich so in Staatstätigkeit üben kann.

Dabei nimmt das Stichwort „social learning“ (Hall, 1993: 277ff) eine zentrale Rolle ein. Es bezeichnet ein Lernen des Staates, d.h. vor allem der Verwaltung, das auf Erfahrung gründet. Dabei wird diese aus alten politischen Inhalten gewonnen, aus Fehlern die gemacht wurden, aus Instrumenten die nicht funktionierten usw. Dieser Lernprozess wird von den Experten des jeweiligen Politikfeldes vorangetrieben. Im Prozess des „Social Learnings“ spielen Politiker keine Rolle, weil Policyexperten dies übernehmen und die jeweiligen Änderungen keinerlei politisches Aufsehen erregen.

Dieses Konzept hebt laut Hall (1993: 278) die Unabhängigkeit der staatlichen Institutionen von öffentlichem Druck hervor, somit kann der Staat autonom Entscheidungen treffen, die von der Öffentlichkeit und der Politik unabhängig geschehen.

In diesem Zusammenhang streichen Hugh Hecho (1974: 305,306 in: Hall, 1993: 275, 276), und Theda Skocpol (1985: 12 in: Hall, 1993: 276) heraus, dass exogene Faktoren wie sozioökonomische Entwicklungen, Wahlen, Parteien oder andere organisierte Interessen bei der Bildung neuer politischer Inhalte durch „social learning“ keine Rolle spielen, weil die staatliche Verwaltung ungeachtet von der Öffentlichkeit tätig wird und auf ein Versagen von alten policy - Inhalten reagiert wird. Selbiges ist, wie auch schon zuvor bei Tsebelis (2002) auch bei „polity Reform“ oder staatlicher Reform anwendbar.

Das Konzept „social learning“ ist deswegen von Relevanz, da Hall es in seiner Dreiteilung von Politikwandel benutzt, um Wandel in den ersten beiden Säulen zu erklären. Er spricht dabei von „first, second und third order change“ (1993: 281 -287). Innerhalb der ersten beiden Säulen erfolgt Wandel von politischen Inhalten durch „social learning“ durch Experten auf dem jeweiligen Politikfeld (Also auch bei Reforminitiativen der polity). Dieser Wandel erfolgt relativ oft und unbemerkt von der Öffentlichkeit. Kurz erklärt: „first order changes“ sind Veränderungen an der Ausrichtung bestimmter Instrumente zur Steuerung eines bestimmten Politikfeldes. Hierbei bleiben die Ziele und die Instrumente jedoch unverändert. Diese Anpassung basiert auf Erfahrungen mit alten Ausrichtungen der Instrumente, die der Realität nicht entsprachen.

Unter „second order change“ versteht Hall Wandel der über die bloße Anpassung der Instrumente hinaus geht, aber dennoch auf Erfahrungen mit diesen Instrumenten basiert, also „social learning“ entspricht. Dabei bleiben die Ziele einer „policy“ unverändert, die Techniken diese zu erreichen werden aber angepasst.

Diese beiden Ausprägungen von Reform werden in dieser Arbeit nicht differenziert, es ist jedoch ausschlaggebend das nach diesem Konzept wichtige Anpassungen immer unter Ausschluss der Öffentlichkeit geschehen, damit hier effiziente Ergebnisse im Sinne des bestehenden Systems erreicht werden können. Im Sinne z.B. einer Wahlrechtsreform wäre es unangemessen diese in der Öffentlichkeit zu diskutieren da hier da nötige *Know how* für eine konstruktive Reform fehlt. Viel eher im Sinne einer konstruktiven Reform wäre es daher, eine ausgearbeitete Reform zu präsentieren und den Implikationen zu erklären und dann über mögliche Schritte Meinungen einzuholen.

Nach Hall gab es im britischen Kontext der Jahre 1970 – 1989 auch einen radikalen Wechsel oder „*third order change*“. Es handelt sich dabei um den Übergang von der keynesianistischen zur monetären makroökonomischen Steuerung. Dieser Wechsel, den Hall als einen Paradigmenwechsel bezeichnet, beinhaltet alle drei Formen des Wechsels: Die Einstellungen der Steuerungsinstrumente der Wirtschaftspolitik, die Steuerungsinstrumente selbst und zu guter Letzt und das ist das Entscheidende, die Hierarchie der Ziele der „Policy“ werden bei einem solchen Paradigmenwechsel abgeändert. Dieser Wandel wird von Hall in Bezugnahme auf Thomas Kuhn auch als Wechsel des „Policy Paradigm“ (1993: 284) bezeichnet. Für ihn ist ein solcher Wechsel gekennzeichnet durch den Wechsel des gesamten Rahmens, in dem sich die Macher von politischen Inhalten bewegen. Für Hall stellt ein solcher Wechsel von den Grundzielen einer „policy“ einen Paradigmenwandel dar. Wie auch bei Kuhn kommt es zu einem solchen Paradigmenwandel nach einer längeren Periode von Unregelmäßigkeiten in jenem Bereich, der von jener „policy“ geregelt werden soll und durch die Regelinstrumente jener „policy“ nicht mehr erfasst werden. Dies geschieht solange bis sich die Machtverhältnisse hin zu einer anderen „Policykoalition“ verschieben. Hall erklärt dies so: Es kann zwar sein, dass Experten sich über die Notwendigkeit eines Paradigmenwandels einig sind, jedoch kann dies durchaus eine kontroversielle Frage sein und deshalb ist es für einen Paradigmenwandel auch notwendig diesen zu diskutieren. Dies geschieht im Rahmen der Experten, die Versuchen Politiker auf ihre Seite zu ziehen. Es geht dabei um die Vormachtstellung von, im

Wettbewerb stehenden Fraktionen, die entweder einen Wechsel proklamieren oder am alten Paradigma festhalten. (Hall, 1993: 286f)

Hier schließt auch das nächste Konzept von Florian Grotz und Christoph Poier (2010) an:

Die beiden Autoren haben mit ihrem Modell zur Bestimmung des Erfolges oder des Scheiterns von staatlichen Reforminitiativen schon einige Vorarbeit geleistet.

So beschreiben Grotz und Poier (2010) drei mögliche Szenarien der staatlichen Reforminitiative, (siehe Abb.1) denen sie jeweils unterschiedliche Erfolgchancen beimessen:

Das Gemeinschaftsprojekt setzt die Erkenntnis aller beteiligten relevanten Akteure voraus, dass eine Reform unumgänglich ist. In den Worten Peter Halls (1993) ausgedrückt meint dies, dass es schon zu einer Ansammlung von Unregelmäßigkeiten und Ineffizienzen im jeweiligen Bereich (Strukturpolitik) gekommen ist und, dass ohne Reform diese Anomalien zu Strukturproblemen führen werden. Eine problemadäquate Agenda scheint aus diesem Grund auf jeden Fall notwendig, weil hier die Suche nach einer Lösung durch das vorherige Erkennen des Problems durch alle beteiligten Akteure gegeben ist. Dieses Modell widerspricht aber Hall in dem Sinne nicht als, dass es die Rolle von Experten herausschleift, hier ist der Bearbeitungsprozess gemeint, den hier die jeweiligen, dem Politikfeld entsprechenden Experten übernehmen. Dennoch ist es wichtig zu beschreiben in welcher Beziehung sich die Autoren unterscheiden: Hall meint in diesem Zusammenhang, dass ein umfassender Wechsel geschieht wenn Initiativen aus, die Bevölkerung vertretenden Institutionen kommen und diese neuen Ideen dann nach und nach eine Mehrheit bekommen und die alten Ideen ablösen. Demgegenüber sehen die deutschsprachigen Autoren bei dieser Art des Wandels keine Mitwirkung durch andere Systeme. Der Unterschied erklärt sich daraus, dass Hall eine völlig andere Dimension erklärt. Er

beschreibt wie es zu Paradigmenwechseln kommt, wohingegen die deutschsprachigen Autoren auch kleinere Reformen meinen. Allerdings sind beide Konzepte kombinierbar da beide gleichfalls möglich. Es kann sein, dass in dem betreffenden Politikfeld aus einer Reformunfähigkeit des Systems heraus Anomalien entstehen und der Problemdruck aus der Bevölkerung zu groß wird, oder bereits bevor es zu einer Mobilisierung der Bevölkerung kommt, die Politik imstande ist das Problem zu erkennen und umzusetzen.

So ist die Initiative des Gemeinschaftsprojektes auch das Projekt mit der höchsten Wahrscheinlichkeit der Umsetzung. Beide Projekte das im Sinne Halls und das Modell Gemeinschaftsprojekt scheinen kein oftmaliges Ereignis zu sein da selten mit einem Konsens dieser Größenordnung zu rechnen ist und da davon auszugehen ist, dass es nur bei sehr großen Missständen zu einem derart großen gesellschaftlichen Interesse wie es von Hall beschrieben wird kommt.

Tabelle 1: Idealtypen von Reforminitiativen. (Quelle: Grotz/Poier,2010: 237)

Reformmodell	Gemeinschaftsprojekt	Tauschgeschäft	Symbolpolitik
Primäres Reformziel:	Problemlösung	(wechselseitige) Interessenwahrung	Öffentlichkeitswirkung
Inhaltliche Reformagenda	Problemadäquate Agenda	Konkrete, begrenzte Agenda	Abstrakte, umfassende Agenda
Organisation des Reformvorhabens	Schlüsselrolle von Experten	Exklusiv	Hochgradig Inklusiv

Das Tauschgeschäft stellt die Zwischenstufe zur Symbolpolitik dar. Hier ist ein Zustandekommen der Strukturreform eher nicht so wahrscheinlich, da das Bewusstsein für einen institutionellen Wandel oder „Policywandel“ bei den relevanten Akteuren, sei es aus Verwaltung oder Politik nicht gegeben ist. Hier dominieren Tauschgeschäfte um den nicht von der Reform überzeugten Veto - Akteur gegebenenfalls für diese begeistern zu können. Aus dieser Logik heraus sind die Inhalte meist auf bestimmte Ressorts zugeschnitten um nicht in eine Pattsituation zu schlittern oder den Verhandlungspartner zu verärgern. Bei der Aushandlung der politischen Entscheidungen hin zu einer möglichen Reform bleiben die politischen Entscheidungsträger unter sich. Diese Tauschgeschäfte sind im hallischen Verständnis nur schwer einzuordnen, da es hier vor allem um Klientelpolitik geht, sie dürften allerdings in den ersten beiden Modellen anzusiedeln sein, da die Entscheidungsfindung unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfindet und bei der Bearbeitung der Agenda Beamte bzw. die Regierung, das Ressort die Hauptaufgabe übernehmen.

Der dritte Modellfall der Symbolpolitik markiert den am unwahrscheinlichsten umsetzbaren Fall einer Reforminitiative. Hier besteht nicht das geringste Bewusstsein für die Notwendigkeit einer Reform. Es geht bei dieser Initiative rein um eine politische Positionierung der eigenen Person. In der Theorie Halls kommt dieser Fall nicht vor, Hall erklärt Wandel und dessen Zustandekommen und gibt keine Vorausschau für den Erfolg etwaiger Initiativen zur Strukturpolitik wie die Grotz und Poier tun. (Grotz/Poier, 2010: 234 – 238) Auf das Veto Spieler Theorem bezogen agieren hier parteiliche Vetoakteure aus rein wahltaktischem Kalkül.

3. Operationalisierung

3.1 Hypothesen

Hypothese eins behandelt die Motivation der Akteure und stellt auf dem Modell Grotz' und Poiers ab. Sie lautet daher:

Handelt es sich bei der Reforminitiative um ein Gemeinschaftsprojekt dann kommt es zur Reform.

Oder mit negativer Ausprägung der abhängigen Variablen:

Handelt es sich bei der Reforminitiative um ein symbolpolitisches Projekt, dann kommt es zu keiner Reform.

Hypothese zwei behandelt das Agenda Setting laut George Tsebelis und von welchem Akteur dieses ausgeht.

Sie lautet:

Geht die Reforminitiative von einer *Meinungstragenden Institution* oder *Mehrheitspartei* aus, dann kommt es zur Reform.

Oder mit negativer Ausprägung der abhängigen Variablen:

Geht die Initiative von einer Oppositionspartei aus, dann kommt es zu keiner Reform.

Hierbei intervenierend ist die Akteurs Konstellation während der Initiative und des Prozesses der Aushandlung:

Die erste intervenierende Variable betrifft:

Die Stellung der Akteure im politischen System sowie deren Vetomacht.

Die zweite intervenierende Variable betrifft:

Eine eventuelle Gegnerschaft eines Vetoakteurs zur Reformagenda.

Die dritte intervenierende Variable betrifft:

Eine eventuelle ideologische Divergenz eines Vetoakteurs zur Reformagenda.

3.2 Die Untersuchung

Es handelt sich bei vorliegendem Projekt um einen Theorientest. Die Anzahl der Fälle ist hierbei relativ gering, da es keine hohe, für die Untersuchung relevante Anzahl an Fällen gibt. Getestet wird, eine aus mehreren Autoren zusammengefasste Metatheorie. Die Form der Datengewinnung wird dabei das qualitative teilstrukturierte Interview sein. In den ersten Teilen wurde bereits in die Arbeit eingeführt und die Theorie dargelegt. Nun wird erklärt mit welchen Mitteln das Ziel der Forschung erreicht werden soll. Im Anschluss werden im empirischen Teil, die bisher erhobenen Interviews erörtert und an die Theorie rückgebunden. Als Interviewpartner wurden, auf dem jeweiligen Gebiet spezialisierte Experten herangezogen, die am jeweiligen Fall, in irgend einer Weise beteiligt waren und so fundiertes Wissen über diesen abgeben konnten. Diese Daten wurden an das Interview anschließen systematisch aufgearbeitet und in einer der Theorie zugrundeliegenden Analyse strukturiert. Auf diese Weise kann die erhobene Empirie an die Theorie rückgebunden werden.

3.3 Indikatoren

Als Indikatoren für die Analyse des Interviews gelten die Interessenkonstellation der Akteure, der Grund der Reforminitiative - dazu gehört auch die jeweilige Politikfeld(reform)vorgeschichte, die Einbeziehung der Öffentlichkeit und hier die übermäßige Kommunikation der Forderungen, sowie die Art der Ausarbeitung des Inhaltes. Als weiterer Indikator gilt der des externen Schocks, oder der ideologischen Differenz der Akteure, das Reformziel, und der Reformanlass.

4. Empirie und Analyse

4.1 Die Wahlrechtsreform 1992

Der Interviewpartner den ich für diesen Fall auswählte ist der pensionierte Univ. Prof. für österreichische Politik an der Politikwissenschaft Wien, Karl Ucakar, der auf dem Gebiet der Wahlrechtsforschung ein ausgewiesener Experte ist.

Die Initiative zur Reform erfolgte auf das Drängen von Politikern selbst als auch von Seiten einiger Journalisten. Karl Ucakar verweist schon sehr bald im Gespräch darauf, dass diese Reformdiskussion von Oben herab geführt wurde und seitens der Bürger selbst keinerlei Interesse an der Diskussion bestand. Dies Formulierte der Wahlrechtsexperte so: *„Die Bevölkerung hat das überhaupt nicht interessiert das Wahlrecht. Das war nicht wirklich eine kontroverse Geschichte in der Öffentlichkeit. Also ich habe den Eindruck gehabt, es war in den Parteien auch insofern, sozusagen es war eine Sache von Oben herab“* (Ucakar, 2012: Interview). Ganz im Gegenteil wird aus dem Interview ersichtlich, dass es sich bei der Diskussion des Wahlrechtes um eine seit längerem geführte Debatte innerhalb der politischen Entscheidungsträger das heißt der Parteien handelte, die auch die inhaltliche Agenda der Reformdebatte bestimmten. Ucakar nannte hier namentlich Politiker wie Heinz Fischer, Heinrich Neisser, Peter Kostelka, Manfred Matzka oder Andreas Kohl, die auf diesem Gebiet eine Reform anregten und die Diskussion innerhalb der Eliten seit den 70er Jahren belebten. Auf die Frage wer die Reform des Wahlrechtes initiierte antwortete Karl Ucakar: *„Die Parteien selber“* (Ucakar, 2012: Interview).

Rückgebunden zur Theorie bedeutet dies, dass durch diese politische Ausarbeitung der Reformagenda, ohne eine konkrete Einbindung von, die Öffentlichkeit vertretenden, Institutionen in die Reformdiskussion nach Grotz und Poier (2010) eine problemlösungsorientierte Agenda verfolgt wurde, die auf ein Gemeinschaftsprojekt hindeutet und so die besten Chancen zur Realisierung hat. Die Initiative war auf eine Problemlösung aus, was sich durch die Kompromissbereitschaft des damaligen Kanzlers Vranizky nach der Wahl 1990 manifestiert. Durch das Scheitern der ersten Regierungserklärung im Jahr 1986 war offenbar der Reformdruck derart angestiegen, dass es zu dieser Kompromissbereitschaft kam. Somit kann die These Scharps (1976: 17) bestätigt werden, dass zu einer gelungenen Umsetzung einer Reform in einem verflochtenen politischen Umfeld zuerst Problemlösungsdruck bestehen muss. Dies bestätigt die Tatsache, dass zwei Jahre nach der Wahl die Reform beschlossen wurde. Somit kann diese Wahl als der

Reformauslöser bezeichnet werden, der laut Hirschl (2004: 84ff) für eine Umsetzung notwendig war. Auf Peter A. Hall (1993) umgelegt bedeutet dies, dass es sich um eine ganz normale Anpassung des Politikfeldes Verfassungspolitik handelt, die durch soziales Lernen der staatlichen Akteure durchgeführt wurde. Analog zu Halls Theorie wurden bei dieser Reform auch nur die Instrumente des Wahlrechtes angepasst und nicht, wie dies bei einem Paradigmenwechsel vonnöten wäre, die Ziele des Wahlrechtes geändert. Dies wäre eine Einführung des Majoritätswahlrechtes gewesen. Eine solche hätte die Ziele insofern verändert, als das Ergebnis einer Wahl ein ganz anderes gewesen wäre als zuvor. Somit handelt es sich um keinen Paradigmenwechsel das Politikfeld Wahlrecht betreffend und kann ohne eine breite gesellschaftliche Basis auskommen.

Karl Ucakar verwies im Interview darauf, dass das im Wahlrecht vor 1970 bestehende Reihen und Streichen keinen jedweden Effekt aufzeigte und der staatliche Apparat deswegen reagierte und die Vorzugsstimme einführte verweist auf soziales Lernen durch den Staatsapparat jenseits der Mobilisierung der Bevölkerung nach Hall (1993) und somit auf ein, auf Problemlösung ausgehendes Reformziel. Ucakar erklärt im Interview die derzeitige Debatte zum Wahlrecht und verrät, dass Barbara Prammer das geltende Wahlrecht lediglich um eine Herabsetzung der derzeitigen Hürden für ein Vorzugstimmenmandat, die bei einem Sechstel der Parteistimmen liegen, verändern möchte. Dies ist als weiterer Hinweis zu betrachten, dass der Politikbereich Wahlrecht wenig für taktische Zwecke missbraucht wird, sondern eher Problemadäquat behandelt wird, da es sich dabei um eine wichtige und komplexe Machtverteilungsfrage handelt (vgl. Köppl, 2007: 84).

Was zum Weiteren als, die Theorie stützende Element herangezogen werden kann ist die Tatsache, dass nach der langen Aushandlungsphase zwischen den Koalitionsparteien der parlamentarische Prozess von sehr kurzer Dauer war. Das Interview mit Karl Ucakar zeigte, dass der Unterausschuss des Verfassungsausschuss über die Regierungsvorlage lediglich in einer Sitzung beriet und an der Regierungsvorlage nichts zu beanstanden hatte. Die Opposition hatte Bedenken und forderte andere Änderungen, wie etwa das Stimmensplitting. Diese Einwände manifestierten sich dann auch im Plenum, in dem die FPÖ und auch die Grünen gegen die Regierungsvorlage stimmten. Jedoch hatte erstens die Regierung die notwendige Zwei Drittel Mehrheit und Zweitens, die Opposition aufgrund der moderaten Haltung in der Ausschusssitzung „*ich war der Einzige der immer geredet hat*“ (Ucakar, 2012: Interview) keine wirkliche Gegnerschaft zum Inhalt der Reform, der eher einer problemadäquaten Agenda entsprach hatte. Am ehesten würde sich anbieten ein taktisches Verhalten der Oppositionsparteien bei der Abstimmung im Plenum zu vermuten. Somit deutet auch dieser untersuchte Bereich auf ein Gemeinschaftsprojekt der Regierungsparteien hin, die über die erforderliche Mehrheit verfügte und so nicht auf die Opposition angewiesen war.

Die aufgestellten Hypothesen können sich anhand dieses einen Falles unterstützen lassen. Sowohl die Annahme ein Gemeinschaftsprojekt werde realisiert werden als auch die Annahme, dass, wenn die Mehrheitsfraktion - oder koalition die Agenda bestimmt, diese auch umgesetzt wird verifizieren sich anhand des untersuchten Falles. Auch die intervenierenden Variable wurden wie beschrieben untersucht und konnten Unterstützung finden. Im Falle der ideologischen Gegnerschaft zu einem Akteur und der Blockade der Reform aufgrund dieser, konnte auf Basis des Interviews lediglich festgestellt werden, dass

die ideologischen Divergenzen zwischen den Regierungsparteien SPÖ und ÖVP betreffend des Mehrheitswahlrechtes und dessen Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes in den Koalitionsinternen Verhandlungen durch den Kompromiss des problemadäquaten Inhaltes der Reform niedergelegt wurden.

5. Fazit

Aufgrund der mangelnden Anzahl an bisher erhobenen Fällen bleibt nichts anderes als auf den Grundlagen der bisher verfügbaren Daten mein Fazit zu geben und den Bereich staatliche Reform auf den Fall der Verfassungsreform einzugrenzen. Wie oben dargelegt konnten die Theorien Unterstützung finden. Zur Reform des Wahlrechtes, das nicht im Verfassungsrang steht aber dennoch durch einige Verflechtungen mit diesem erhöhte Quoren beansprucht, benötigt die initiiierende Institution einen Vetospieler der über die Zwei Drittel Mehrheit verfügt oder muss diese auf andere Weise erhalten (vgl. Tsebelis, 2002). In diesem Fall war dies die Regierung, die auch über die notwendige Mehrheit verfügte. Der untersuchte Fall, der Wahlrechtsreform 1992 stand unter dem Einfluss eines lange anhaltenden Elitendiskurses über Möglichkeiten des Wahlrechtes die Legitimität der Regierung und gleichzeitig das Vertrauen der Bevölkerung in diese zu erhöhen. Diese Diskussion wurde mit Ausnahme einer Initiative von Alois Mock 1985 jenseits der Bevölkerung geführt. Diese Initiative sollte die Mitspracherechte der Bürger erhöhen, es handelte sich dabei nach Interpretation des Autors und des Interviewpartners um ein taktisches Manöver, das das Modell Symbolpolitik nach Grotz und Poier (2010) bestätigen würde. Auf diese Initiative die laut Ucakar inhaltlich auch vom Initiator abgelehnt wurde, musste die SPÖ eine Ablenkungsinitiative lancieren, die dann 1988 im Rahmen einer größeren Verfassungsrevision, die im Laufe meiner Qualifizierungsarbeit noch untersucht werden soll, beschlossen. Es handelte sich dabei um die Möglichkeit der Volksbefragung, die bis heute Zahnlos geblieben ist und noch nicht durchgeführt wurde. Laut Ucakar erklärte Heinz Fischer, dass sich das Taktieren in der Verfassungspolitik aufhöre, wie es scheint endet dies aber, wenn man taktische Angriffe des Opponenten mit einer taktischen Gesetzesumsetzung, die keinerlei Auswirkung haben wird, kontern kann.

Somit betrachte ich die gängigen, untersuchten Theorien in diesem einen Fall, ohne den Anspruch auf Generalisierbarkeit zu erheben, als unterstützbar. Ich möchte dabei aber Anmerken, dass der Aspekt des jeweiligen Politikbereiches und dessen Implikationen in den zur Anwendung gekommen Theorien zu kurz kam. Die Relevanz und Komplexität des Wahlrechtes ist in diesem Fall meines Erachtens ausschlaggebend, dass dieses Politikfeld nicht zum taktischen Vorgehen ausgebeutet wird.

6. Literatur

Abromeit, Heidrun (2007): Was begünstigt und was behindert Verfassungsreformen? in: Wolf, Klaus Dieter (HG) Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform?, 23. wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft: Nomos, Baden-Baden, 1. Auflage, 59 – 77

Adamovich, Ludwig K. et.al. (2011): Österreichisches Staatsrecht 3: Springer Verlag, Wien/New York

Cortell, Andrew P. und Susan Peterson (1999): Altered States: Explaining Domestic Institutional Change in: British Journal of Political Science 29/1, 177 - 203

Ehs, Tamara (2012): Gedanken zu Politik und Recht, in: Tamara Ehs, Stefan Gschiegl, Karl Ucakar und Manfred Welan (Hg): Politik und Recht. Spannungsfelder der Gesellschaft: Vienna: facultas wuv 2012, 21-32

Grotz, Florian und Klaus Poier (2010): Zwischen Gemeinschaftsprojekt, Tauschgeschäft und Symbolpolitik: die Initiativen zu Bundesstaatsreformen in Deutschland, Österreich und der Schweiz: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 4, 2010, 233 – 259

Hall, Peter (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State, The Case of Economic Policymaking in Britain: Comparative Politics, 23, 275 – 296

Hecl, Hugh (1974): Modern Social Politics in Britain and Sweden: Yale University Press

Hirschl, Ran (2004): The Political Origins of the New Constitutionalism in: Indiana Journal of Global Legal Studies, 11/1, 71 -108

Klecatsky, Hans und Siegbert Morscher (1995) : Die österreichische Bundesverfassung: Wien

Konrath, Christoph (2005): Dann bleibt es eben so: Föderalismus und Kompetenzverteilung als Themen des Österreich – Konvents in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP), 34 Jg. H. 4, 352 – 366

Konrath, Christoph (2011): Austria after the Convention, in: Benz, Arthur/Knüpling, Felix (HG): Changing Federal Constitutions. Lessons from International Comparison: Opladen, Farmington Hills, Barbara Budrich Publishers

Köppl, Stefan (2007): Zur vergleichenden Analyse von Verfassungsreformprozessen. Konzeptionelle Überlegungen in: Wolf, Klaus Dieter (Hg): Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform?, 23 . wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft: Nomos, Baden-Baden, 1. Auflage, 77 – 95

Neisser, Heinrich (2010): Die Wirrnisse der österreichischen Verfassungspolitik in: Hösele, Herwig: Was ist faul im Staate Österreich?: Molden Verlag, Wien, 2010

Öhlinger, Theo (2012): Abschied von den UVS, Die UVS: Gestern – heute – morgen: ZUV 2/2012

Pollak, Johannes und Peter Slominski (2005): “Konstitutioneller Moment” und Verfassungsreform: Eine Einschätzung des Österreich – Konventes in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP), 34 Jg. H. 4, 337 – 350

Schaller, Christian und Manfred Welan (1998): Demokratie und Verfassungs(Reform)diskussionen in Österreich (1955 – 1997) – Eine Zusammenfassende Vergleichende Interpretation und Erklärung, Kurzfassung und Endbericht: Institut für Wirtschaft, Politik und Recht, Universität für Bodenkultur, Wien

Scharpf, Fritz W., Bernd Reissert und Fritz Schnabel (1976): Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik: Skriptor Verlag, Kronberg

Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungs – Falle: Europäische Integration und Deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26, 4, 323 – 356

Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen: Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung: Leske + Budrich, Opladen, Augsburg

Skocpol, Theda (1985): Bringing the State back in, in: Evans et.al. (Hrs): Strategies in Analyses in current Research: Cambridge University Press

Tsebelis, George (1990): Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics: Berkeley, CA.

Tsebelis, George (2002): Veto Players. How Political Institutions Work: New York, NY