



universität
wien

MASTERARBEIT

Titel der Masterarbeit

Parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen –
Instrumente politischer Partizipation aus der Sicht der
Nationalratsabgeordneten und der
Parlamentsdirektion

verfasst von

Lisa Leimberger, BA BA

angestrebter akademischer Grad

Master of Arts (MA)

Wien, September 2015

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 066 824

Studienrichtung lt. Studienblatt: Masterstudium Politikwissenschaft

Betreut von: Univ.-Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger

Danksagung

Ich möchte an dieser Stelle die Gelegenheit nützen, mich bei jenen Menschen zu bedanken, die mich während meines gesamten Studiums begleitet und unterstützt haben.

Besonderer Dank gilt meinen Eltern, Andrea und Emmerich Leimberger, die immer an mich glauben und mich dazu ermutigt haben, meinen Interessen zu folgen. Ihre positive Einstellung, Geduld und Motivation haben mich während meiner Universitätszeit immer begleitet.

Ein großes Dankeschön gilt auch meinem Freund, Manuel Osterbauer, der mir während meines Studiums stets mit Rat und Tat zur Seite gestanden ist und immer zu mir hält. Auch meinen besten Freundinnen und meiner Schwester danke ich für die motivierenden Gespräche und großartige Unterstützung.

Darüber hinaus möchte ich auch meiner Betreuerin, Frau Univ.-Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger, für die professionelle Betreuung und zahlreichen Anregungen bedanken, die mir beim Verfassen dieser Arbeit eine große Hilfe waren.

Zuletzt richtet sich mein Dank auch an alle ExpertInnen, die sich freundlicherweise für die interessanten Interviews zur Verfügung gestellt haben.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Begriffserklärungen und theoretische Konzepte	4
2.1 Demokratie	4
2.1.1 Die Grundzüge des Demokratiebegriffs.....	4
2.1.2 Repräsentative Demokratie und Parlamentarismus.....	6
2.1.3 Das Konzept der direkten Demokratie	8
2.1.4 Kritik am Modell der repräsentativen Demokratie	10
2.2 Politische Kultur	11
2.3 Politische Partizipation	14
2.3.1 Politische Partizipation und Internet	16
2.3.2 Partizipative Elemente in repräsentativen Demokratien.....	18
3. Demokratie, politische Kultur und Partizipation in Österreich.....	23
3.1 Das repräsentative System Österreichs	23
3.2 Politische Kultur	24
3.3 Formen politischer Partizipation	27
3.3.1 Institutionalisierte Formen der politischen Beteiligung	28
3.3.2 Unkonventionelle Formen der politischen Partizipation	30
3.3.3 Das Internet und das österreichische Parlament	31
3.4 Politische Partizipation in der österreichischen repräsentativen Demokratie	32
4. Methodik	35
4.1 Material und Datenerhebung	35
4.2 Datenauswertung	36
5. Parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen.....	39
5.1 Das Petitionsrecht und gesetzliche Regelungen.....	39
5.2 Empirische Skizze	43
5.3 Instrumente direkter Demokratie oder alternative Möglichkeiten politischer Partizipation?	46
6. Einschätzungen zu parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen seitens der Parlamentsdirektion und der politischen Parteien	47
6.1 <i>Politische Kultur</i> – Bedeutung und Stellenwert	47
6.1.1 Die Parlamentsdirektion und die Bedeutung von Bürgerinitiativen und Petitionen	47
6.1.2 Die SPÖ und die Bedeutung von Bürgerinitiativen und Petitionen	48
6.1.3 Die ÖVP und die Bedeutung von Bürgerinitiativen und Petitionen	49
6.1.4 Die FPÖ und die Bedeutung von Bürgerinitiativen und Petitionen	50
6.1.5 Die Grünen und die Bedeutung von Bürgerinitiativen und Petitionen.....	51
6.1.6 Die Neos und die Bedeutung von Bürgerinitiativen und Petitionen	52

6.1.7	Das Team Stronach und die Bedeutung von Bürgerinitiativen und Petitionen	53
6.2	<i>Repräsentative Demokratie</i> – die parlamentarische Behandlung	53
6.2.1	Die Parlamentsdirektion und die parlamentarische Behandlung von Bürgerinitiativen und Petitionen	54
6.2.2	Die SPÖ und die parlamentarische Behandlung von Bürgerinitiativen und Petitionen	56
6.2.3	Die ÖVP und die parlamentarische Behandlung von Bürgerinitiativen und Petitionen	60
6.2.4	Die FPÖ und die parlamentarische Behandlung von Bürgerinitiativen und Petitionen	62
6.2.5	Die Grünen und die parlamentarische Behandlung von Bürgerinitiativen und Petitionen	64
6.2.6	Die Neos und die parlamentarische Behandlung von Bürgerinitiativen und Petitionen	67
6.2.7	Das Team Stronach und die parlamentarische Behandlung von Bürgerinitiativen und Petitionen	70
6.3	<i>Politische Partizipation</i> – der Einfluss der BürgerInnen auf die parlamentarische Ebene	71
6.3.1	Die Sicht der Parlamentsdirektion und der Einfluss der BürgerInnen	72
6.3.2	Die Sicht der SPÖ und der Einfluss der BürgerInnen	73
6.3.3	Die Sicht der ÖVP und der Einfluss der BürgerInnen	74
6.3.4	Die Sicht der FPÖ und der Einfluss der BürgerInnen	75
6.3.5	Die Sicht der Grünen und der Einfluss der BürgerInnen	76
6.3.6	Die Sicht der Neos und der Einfluss der BürgerInnen	77
6.3.7	Die Sicht des Team Stronachs und der Einfluss der BürgerInnen	78
7.	Zusammenfassung und Diskussion der Ergebnisse	79
8.	Fazit und Ausblick	83
9.	Literaturverzeichnis	85
10.	Anhang	90
10.1	Interviewleitfaden	90

1. Einleitung

„Demokratie besteht nicht nur darin, alle paar Jahre zur Wahl zu gehen, sondern muss auch in der Zeit dazwischen gelebt werden“ (Prammer 2013: 95).

Die repräsentative Demokratie Österreichs wird neben der Teilnahme an Wahlen durch einige partizipative Elemente ergänzt, um der Bevölkerung die Möglichkeit der politischen Beteiligung und Mitbestimmung einzuräumen. Neben den Instrumenten der direkten Demokratie kommen alternative und innovative Partizipationsformen vor allem in Verbindung mit der Internetnutzung und sozialen Medien verstärkt zur Anwendung. Dabei spielen parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen eine bedeutende Rolle, da sie eine Kommunikationsbasis und einen Meinungsaustausch zwischen der politischen und zivilgesellschaftlichen Ebene schaffen. Durch diese Instrumente können BürgerInnen das Parlament mit konkreten Anliegen adressieren und somit einen parlamentarischen Prozess in Gang setzen. Aufgrund der starken Gewichtung des repräsentativen Elements im österreichischen politischen System wird die politische Agenda allerdings primär von Abgeordneten und Parteien und nicht von der Bevölkerung selbst bestimmt (vgl. Pelinka 1994, Kost 2008, Poier 2015). In Anlehnung an die wachsende Kritik an der repräsentativen Demokratie (vgl. Crouch 2008), wird der politischen Partizipation und somit auch parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen zunehmende Wichtigkeit beigemessen.

Da diese Werkzeuge im Gegensatz zu direktdemokratischen Instrumenten in der wissenschaftlichen Literatur jedoch kaum Erwähnung finden, soll die vorliegende Masterarbeit einen Schritt in diese Richtung setzen und dieses beinahe unbehandelte Thema aufgreifen.

Das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit liegt darin, herauszuarbeiten, welche Einstellungen und Einschätzungen die Parlamentsdirektion und die Abgeordneten der unterschiedlichen Parlamentsklubs parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen entgegenbringen. Dabei soll auf die Bedeutung dieser Instrumente an sich und in Hinblick auf die parlamentarische Arbeit sowie den Einfluss der BürgerInnen näher eingegangen werden. Bei der Thematisierung der Bedeutung parlamentarischer Bürgerinitiativen und Petitionen handelt es sich allerdings nicht um eine Erhebung des Konzepts entlang bestimmter Indikatoren sondern um die Bewertung der Bedeutung dieser Instrumente aus politischer und administrativer Sicht. Zu diesem Zweck werden ExpertInneninterviews sowie Stenographische Protokolle des Nationalrates für die empirische Analyse herangezogen. Aufgrund einer notwendigen Abgrenzung beschränkt sich diese Arbeit auf die in der 24. und 25. Gesetzgebungsperiode (2008 – dato) eingebrachten und vom Nationalrat im Ausschuss und den Plenardebatten in Verhandlung genommenen BürgerInnenanliegen.

Basierend auf dem beschriebenen Erkenntnisinteresses und der aufgezeigten Forschungslücke ergeben sich für diese Masterarbeit folgende zentrale Hauptfragestellung und Thesen:

F1: *Wie schätzen die Abgeordneten des Nationalrates sowie die Parlamentsdirektion die Bedeutung parlamentarischer Bürgerinitiativen und Petitionen hinsichtlich der parlamentarischen Arbeit und der politischen Partizipation der BürgerInnen ein?*

T1: Obwohl in Österreich das repräsentative Element gegenüber dem partizipativen hervorgehoben wird, bewirken parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen (als Teil des repräsentativen Systems) ein Mehr an politischer Partizipation, indem ein Kommunikations- und Meinungsaustausch zwischen den BürgerInnen und der Politik stattfindet.

T2: Aufgrund der erhöhten Partizipationsbereitschaft der österreichischen BürgerInnen, der verstärkten medialen Aufmerksamkeit zu bestimmten Anliegen und dem sich daraus ergebenden Druck auf die Politik, wird Bürgerinitiativen und Petitionen eine zunehmende Bedeutung seitens der Abgeordneten beigemessen. Dennoch haben diese Instrumente noch keinen verbindlichen Charakter, weshalb deren Behandlung schlussendlich vom Willen der Parlamentsparteien abhängig ist.

Die genannte Forschungsfrage knüpft dabei an folgende Unterfragestellungen und Thesen an:

F2: *Wie werden parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen im Ausschuss sowie im Plenum des Nationalrates behandelt?*

T3: Während sich der Stellenwert des Petitionsausschusses aufgrund der verstärkten Nutzung von parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen und diversen Aufwertungsmaßnahmen deutlich erhöht hat, spielt die Behandlung der BürgerInnenanliegen in den Plenardebatten des Nationalrates beinahe keine Rolle.

F3: *Welchen Einfluss haben die BürgerInnen mittels parlamentarischer Bürgerinitiativen und Petitionen?*

T4: Die InitiatorInnen von Bürgerinitiativen und Petitionen haben während der Verhandlungen im Parlament keinen direkten Einfluss auf den politischen Prozess. Durch die Mobilisierung mittels der elektronischen Zustimmungsmöglichkeit kann jedoch die Behandlung bis zu einem gewissen Grad beeinflusst und Druck auf die Parlamentsparteien ausgeübt werden.

Nach diesen einleitenden Worten soll im nächsten Schritt näher auf die relevanten Begrifflichkeiten eingegangen werden, um ein theoretisches Fundament für diese Arbeit zu schaffen. Dazu zählen die Konzepte der (repräsentativen und direkten) Demokratie, der politischen Kultur und der politischen Partizipation sowie die Beschreibung des Verhältnisses zwischen repräsentativen und partizipativen Elementen. Im anschließenden vierten Kapitel werden diese Überlegungen auf das politische System Österreichs umgelegt, wodurch ein Einblick in die Möglichkeiten der politischen Partizipation in der repräsentativen Demokratie gegeben wird. Das fünfte Kapitel umfasst die Methode inklusive der Beschreibung des Materials sowie der Datenerhebung. Daraufhin thematisiert diese Arbeit parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen im Detail. Während das fünfte Kapitel einen Überblick über das Petitionsrecht sowie die gesetzlichen Regelungen gibt und die Situation in Österreich erläutert, beschäftigt sich das darauffolgende Kapitel mit der tatsächlichen empirischen Untersuchung. Diese gliedert sich anhand der genannten Forschungsfragen in drei Teilbereiche, nämlich die Bedeutung parlamentarischer Bürgerinitiativen und Petitionen sowie deren parlamentarische Behandlung und den Einfluss der BürgerInnen diesbezüglich. Anschließend sollen die gewonnenen Ergebnisse zusammengefasst und in Hinblick auf die Fragestellungen und Thesen diskutiert werden. Den Abschluss dieser Arbeit bilden ein Fazit sowie ein Ausblick zu diesem Thema.

2. Begriffserklärungen und theoretische Konzepte

Dieses Kapitel soll die zentralen Begrifflichkeiten und Konzepte näher erläutern. Diese Darstellung ist vor allem für die Einbettung des gewählten Themas in die bestehende Literatur von Bedeutung und dient darüber hinaus auch dem allgemeinen Verständnis der weiteren Behandlung des Gegenstandes dieser Arbeit. Da die parlamentarische Behandlung von Bürgerinitiativen und Petitionen in demokratischen Systemen stattfindet und eine partizipative politische Kultur der Gesellschaft voraussetzt, werden im Folgenden die sozial- und politikwissenschaftlichen Begriffe der (repräsentativen und direkten) Demokratie, der politischen Kultur sowie der politischen Partizipation definiert.

2.1 Demokratie

2.1.1 Die Grundzüge des Demokratiebegriffs

Der Demokratiebegriff gilt grundsätzlich als unscharf und umstritten. Die fehlende einheitliche Definition lässt sich vor allem auf die tausendjährige Geschichte des Begriffs zurückführen, in welcher der Bedeutung dieses Wortes laufend neue Aspekte hinzugefügt wurden und somit eine Begriffsausdehnung stattfand. So etwa ist der Demokratiebegriff schon lange nicht nur im politischen Umfeld vorzufinden, sondern erstreckt sich auch auf andere gesellschaftliche Bereiche und wird daher oft als „Lebensform“ bezeichnet (vgl. Marschall 2014: 12f). Auch etwa Salzborn (vgl. 2012: 7) betont die Allgegenwärtigkeit der Demokratie, die sich somit über den politischen Prozess hinausstreckt und im Bereich der Entscheidungsfindung und Mitbestimmung alle Lebensbereiche umfasst. Des Weiteren argumentiert er, dass die Definition von Demokratie an sich kontrovers sein muss, da auch der Grundgedanke der Demokratie der Konflikt ist.

In der politikwissenschaftlichen Literatur sind allerdings aufgrund der bestehenden Notwendigkeit der Konkretisierung des Demokratiebegriffes einige allgemeine Ansätze vorherrschend, die als Ausgangspunkte für die Definition von Demokratie gelten. Als Grundlage für die Begriffserklärung kann der etymologisch sprachhistorische Strang gesehen werden, welcher den Ursprung des Wortes im Griechischen in der zweiten Hälfte des 5. Jahrhunderts v. Chr. sieht. Das Wort besteht aus zwei Wortteilen, nämlich [dēmos] „Volk“ und [kratía] „Herrschaft“ und setzt sich grundsätzlich mit der Selbstregierung eines Volkes auseinander. Die ursprüngliche Bedeutung des Demokratiebegriffes bezeichnet somit eine bestimmte Herrschaftsform, welche sich von anderen politischen Organisationsformen, wie der Oligarchie oder Monarchie, abgrenzt (vgl. Marschall 2014: 15). Eine weitere Herangehensweise zur Konkretisierung des Demokratiebegriffes ist die sogenannte Lincoln-Formel. Im Zuge einer kurzen Ansprache im November 1863 definierte der US-amerikanische Präsident Abraham Lincoln die Demokratie als „government of the people, by

the people, for the people“ (zit. in Marschall 2014: 16). Zunächst verwarf Lincoln den Begriff der Herrschaft und ersetzte ihn durch das Wort der Regierung. Von größerer Bedeutung sind allerdings die verwendeten Vorwörter des Zitats, da sich diese auf folgende drei Teilbereiche der Demokratie beziehen (vgl. Marschall 2014: 16):

- Regieren *des* Volkes: Diese Dimension sieht die Entstehung einer Demokratie im Volk, wo sie verwurzelt ist und legitimiert werden muss.
- Regieren *durch* das Volk: Das Volk wird nicht nur als Ausgangspunkt der Demokratie gesehen, sondern durch dessen Beteiligung auch als aktiver Akteur im politischen Prozess.
- Regieren *für* das Volk: Die dritte Dimension der Lincoln-Formel gibt der Regierung eine Zielvorgabe vor, da diese stets im Interesse des Volkes handeln sollte.

Diese beiden genannten allgemeinen Definitionsversuche bilden somit die Basis des Demokratiebegriffes. Zusätzlich dazu sind bestimmte Demokratie Kriterien in der Literatur sowie den Verfassungen der Nationalstaaten verankert, die für den Demokratiebegriff von wesentlicher Bedeutung sind. Zu diesen Grundelementen zählen die Volkssouveränität, die bürgerschaftliche Partizipation, der politische und gesellschaftliche Pluralismus, die Macht und Herrschaftsbegrenzung sowie die Rechts- und Sozialstaatlichkeit (vgl. Frevel 2009: 63). Das Prinzip der Volkssouveränität wurde in der Moderne von Denkern der Aufklärung entwickelt und besagt, dass die Herrschaftsgewalt von Einzelpersonen auf das gesamte Volk übergeht. „Das Volk, eben bestehend aus freien, vernünftigen und gleichen Bürgern [...], konstituiert in politischer Selbstbestimmung den Staat. Es wird damit zum Souverän, aus dem dann Herrschaft hervorgehen und in dessen Sinn sie ausgeübt werden kann“ (Frevel 2009: 63).

Das zweite Merkmal des Demokratiebegriffes, die bürgerschaftliche Partizipation, besagt, dass die Möglichkeit der Teilnahme der BürgerInnen eines demokratischen Staates sowohl gesetzmäßig als auch praktisch gegeben sein muss. Obwohl das Prinzip der Volkssouveränität nicht das Ausmaß ihrer tatsächlichen Verwendung konkretisiert, müssen bestimmte Partizipationsrechte in einer Demokratie gewährleistet sein. Als zentrales Beteiligungsrecht der BürgerInnen gilt das passive und aktive Wahlrecht, jedoch hat die Bevölkerung eines demokratischen Staates auch das Recht, sich zwischen Wahlen am politischen Prozess mithilfe diverser Mitwirkungsmöglichkeiten zu beteiligen (vgl. Frevel 2009: 64ff).

Außerdem muss in einem demokratischen System eine Fülle an individuell unterschiedlicher Interessen, Meinungen und Denkansätze zugelassen sowie die Existenz eines pluralistischen Parteiensystems ermöglicht werden (politischer und gesellschaftlicher

Pluralismus). Auch die Gewaltentrennung (Macht- und Herrschaftsbegrenzung) ist ein zentraler Aspekt für die Legitimierung einer Demokratie. Zuletzt garantiert das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit die Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz. Ziel ist es, jegliche Form öffentlichen Handelns an gesetzliche Normen zu binden sowie die Grundrechte und Freiheiten der BürgerInnen zu schützen. Ergänzt wird dieser demokratische Rechtsstaat durch rechtliche, materielle und finanzielle Maßnahmen seitens des Staates im Bereich der Sozialpolitik (vgl. Frevel 2009: 67-72).

Neben den genannten Basisdefinitionen und Grundelementen einer Demokratie ist in der bestehenden Literatur eine Vielzahl an Ansätzen, theoretischer Denkweisen und diverser Begrifflichkeiten vertreten. Jedoch soll der Demokratiebegriff an dieser Stelle nicht näher ausgeführt werden, da vor allem spezifische Demokratieformen, nämlich die repräsentative und direkte Demokratie, für die vorliegende Arbeit von Relevanz sind. Auf diese Ausprägungen wird in den folgenden Kapiteln eingegangen.

2.1.2 Repräsentative Demokratie und Parlamentarismus

Nach dem Repräsentationsprinzip wird in einer Demokratie die politische Agenda primär von gewählten Parlamentsabgeordneten bestimmt, die auf Basis dreier grundlegender Ideale handeln: Parlamentssouveränität, freies Mandat und Gemeinwohlorientierung. Somit entscheiden RepräsentantInnen bindend für die Bevölkerung, sie sind an keine parteiinternen Weisungen gebunden und vertreten nicht bloß Partikularinteressen, sondern jene der gesamten Bevölkerung (vgl. Rudzio 1996: 136). Hinsichtlich der Gemeinwohlorientierung gilt zusammengefasst vor allem Folgendes:

„Die parlamentarische Demokratie beruht auf der Idee und dem Versprechen, im Zuge der demokratischen Wahl von Volksvertretern im Parlament die Interessen der gesamten Bevölkerung eines Gemeinwesens zu repräsentieren und den Repräsentationsgedanken auch in den Inhalten staatlicher Entscheidungspolitik zum Ausdruck kommen zu lassen“ (Helms 2015: 136).

Ein weiteres Kennzeichen des Konzepts der repräsentativen Demokratie ist darüber hinaus der Pluralismus. Die zwei Hauptvertreter des pluralistisch-repräsentativen Demokratiegedankens sind die Theoretiker Robert A. Dahl sowie Ernst Fraenkel. Während Ersterer ein gesellschaftszentriertes Konzept der Demokratie wählt, vertritt Fraenkel ein staatszentriertes Modell. Im Rahmen des gesellschaftszentrierten Modells bezeichnet Dahl die Demokratie als „Polyarchie“, eine Herrschaft von vielen, da eine Reinform der Demokratie in der Realität nicht existiere. Dabei charakterisieren zwei Dimensionen das Wesen der Polyarchie, nämlich der Wettstreit sowie die Partizipation. So gehe es in repräsentativen Demokratien nicht bloß um die wettbewerbliche Entscheidungsfindung der politischen Elite sondern auch um die Involvierung der Bevölkerung durch die Möglichkeit der Mitbestimmung am politischen Geschehen. Um das Zusammenspiel dieser beiden Aspekte

zu garantieren, müssen sowohl das Parlament als auch die Regierung auf die Anliegen der BürgerInnen eingehen und alle eingebrachten Interessen fair behandeln. Obwohl Dahl mit seinem Theoriemodell zwar die Miteinbeziehung möglichst vieler Interessierter erreichen möchte, soll diese Inklusion nicht mit direktdemokratischen Instrumenten sondern durch unmittelbare Partizipation geschaffen werden (vgl. Demokratiezentrum Wien, Pluralistisch-repräsentative Demokratie).

Fraenkels Modell der repräsentativen Demokratie basiert auf einer heterogenen Gesellschaft mit pluralistischen Ideen sowie den daraus resultierenden Konflikten. Um jedoch Konsens zu schaffen, benötigt es die Etablierung von Interessensvertretungen, wie Verbänden oder Parteien, welche sich der unterschiedlichen Anliegen und Wünsche der Bevölkerung annehmen. Fraenkels betont in seiner Theorie im Gegensatz zu Dahl nicht die Rolle der Gesellschaft selbst, sondern jene des Staates, dessen Aufgabe es ist, den Interessenskonflikt innerhalb der Bevölkerung auszutragen und die BürgerInnen bestmöglich zu vertreten. Gleichzeitig soll allerdings die Interessenvielfalt für das Funktionieren der Demokratie erhalten bleiben (vgl. Demokratiezentrum Wien, Pluralistisch-repräsentative Demokratie). Ähnlich wie Fraenkels betont auch Rudzio die Bedeutung von politischen Parteien in repräsentativen Demokratien. Denn obwohl die grundlegende Definition der repräsentativen Demokratie Parteien nur einen geringen Stellenwert zuschreibt, da Abgeordnete ungebunden agieren können, wuchs die Bedeutung politischer Parteien stetig an. In modernen repräsentativen Demokratien gelten diese nun als zentrale Handlungsakteure, die den politischen Entscheidungsfindungsprozess dominieren (vgl. Rudzio 1996: 136).

In den letzten Jahren wurde das Konzept der repräsentativen Demokratie allerdings verstärkt kritisiert und als Ursprung der Politikverdrossenheit der Bevölkerung, der Unzufriedenheit mit der politischen Elite und der sinkende Wahlbeteiligung gesehen. Allerdings handelt es sich hierbei nicht um eine Ablehnung des allgemeinen Demokratiedenkens, sondern deren tatsächlicher Umsetzung (vgl. Kneuer 2012: 37). Helms (vgl. 2015: 139ff) kristallisiert vor allem in Zusammenhang mit Regierungen vier grundsätzliche Probleme repräsentativer Demokratien heraus: Erstens ist die Legitimation von Regierungen oftmals stark umstritten, da sich Koalitionen erst nach den Wahlen bilden und die Bevölkerung dabei kein Mitspracherecht besitzt. Zweitens können WählerInnen keinen Einfluss auf die konkreten Maßnahmen und das tatsächliche Handeln von Regierungen nehmen. Vor allem in Koalitionsregierungen kann eine vollständige Umsetzung des Wahlprogramms aufgrund der Notwendigkeit der Kompromiss-schließung nicht garantiert werden. Drittens kann von der Bevölkerung auch nicht sichergestellt werden, dass politische Minderheiten von der Regierung nicht benachteiligt werden. Viertens und letztens kann der Wirkungsrahmen von

Regierungen gesetzter Maßnahmen deren Legislaturperiode überschreiten, vor allem weil Entscheidungen von darauffolgenden Regierungen nur sehr selten revidiert werden.

Das Repräsentationsprinzip, dessen Funktion, wie soeben beschrieben, durch politische Parteien, Regierungen und parlamentarische Abgeordnete ausgeübt wird, wird in der Literatur daher häufig als unvereinbar mit dem Grundgedanken der Demokratie, der Volkssouveränität, gesehen. In repräsentativen Demokratien überträgt die Bevölkerung schließlich die Entscheidungskompetenz auf gewählte RepräsentantInnen und durch deren freies Mandat wird diese zusätzlich gesteigert (vgl. Serloth 2012: 62). Das Spannungsverhältnis zwischen der repräsentativen Demokratie und der Vorstellung der Souveränität des Volkes lässt sich wie folgt erklären:

„Die repräsentative Demokratie bleibt – egal wie volkssouveränitär und deliberativ sie interpretiert wird – eine Verkürzung des Selbstregierungs- und damit auch des Machtanspruches der Gemeinschaft. Das Repräsentationsprinzip, das notwendig ist, um die Funktionsfähigkeit der modernen Demokratie mit ihren komplexen und umfangreichen Lenkungs- und Gestaltungsnotwendigkeiten zu gewährleisten, muss mit dem Anspruch der Demokratie versöhnt werden“ (Serloth 2012: 62).

Um diese Gegenüberstellung und Unvereinbarkeit zu überbrücken, fließen in repräsentativen Demokratien oft direktdemokratische Elemente und alternative Partizipationsformen ein, um der Bevölkerung etwas an Entscheidungskompetenz zurückzugeben und diese in den politischen Prozess aktiv zu involvieren. Das Konzept der direkten Demokratie soll daher im folgenden Kapitel näher erläutert werden.

2.1.3 Das Konzept der direkten Demokratie

Das historische Vorbild der direkten Demokratie geht auf die attische Demokratie im antiken Griechenland zurück, wo ein kleiner elitärer Kreis im Rahmen der Volksversammlung über alle politischen Angelegenheiten abstimmte und zu einer Entscheidung kam. Die modernen Ausprägungen der direkten Demokratie lassen sich jedoch vorrangig auf den französischen Philosophen Jean Jacques Rousseau zurückführen, welcher das Konzept der absoluten Volkssouveränität einführte. Sein Denkansatz besagt, dass die Herrschaft direkt vom Volk ausgeht und sich somit die Regierten mit den Gesetzgebenden decken müssen, damit Gesetze schlussendlich auch Rechtsgültigkeit erlangen können und die Grundprinzipien der Freiheit und Gleichheit erfüllt werden (vgl. Demokratiezentrum Wien, Direkte Demokratie: Einführung).

Diese direktdemokratischen Modelle können jedoch aufgrund der Nationalstaaten, ihrer heterogenen Bevölkerung sowie der komplexen politischen Agenden in ihrer historischen Reinform nicht mehr zur Anwendung kommen. So sieht daher ein repräsentatives demokratisches System im eigentlichen Sinne keine direkte Beteiligung der BürgerInnen vor,

da politische Entscheidungen durch die von der Bevölkerung gewählten RepräsentantInnen getroffen werden. Da jedoch direktdemokratische Elemente in repräsentativen Demokratien verankert sind, stellt die direkte Demokratie keine Staatsform an sich dar, sondern gilt als Erweiterung und Kontrolle des politischen Systems (vgl. Demokratiezentrum Wien, Direkte Demokratie: Einführung). Auch Kost sieht direkte Demokratie „nicht als Gegenprinzip zur repräsentativen Demokratie“, sondern als „eine Ergänzung im Prozess politischer Entscheidungsfindung“ (Kost 2008: 25).

Ähnlich versteht Anton Pelinka die direkte Demokratie als die „Erinnerung an den eigentlichen, den ursprünglichen Anspruch der Demokratie – an die Idee der `Volksherrschaft‘“ (Pelinka 1999: 109) und betont aufgrund der unmöglichen Realisierbarkeit dieses Ideals die Bedeutung der Verbindung zwischen dem politischen System und den BürgerInnen. Dadurch ist es notwendig, dass direktdemokratische Instrumente in repräsentative Demokratien einfließen, um die Beziehung zwischen den politischen RepräsentantInnen und der Bevölkerung zu intensivieren. Erst in dieser Bindung sieht Pelinka die Basis der modernen Demokratie: „Die direkte Demokratie erfüllt somit die Funktion, den demokratischen Mindestkern zu sichern – ohne plebiszitäre Komponente verkommt der demokratische Charakter eines politischen Systems zur Unkenntlichkeit“ (Pelinka 1999: 110). Es lässt sich also erkennen, dass sich moderne Demokratien sowohl aus repräsentativ demokratischen als auch aus direkt demokratischen Strukturen zusammensetzen (vgl. Pelinka 1999: 109f).

Grundsätzlich kann bei Elementen der heutigen direkten Demokratie eine Unterscheidung zwischen verfassungsrechtlich und nicht-verfassungsrechtlich basierten Instrumenten getroffen werden. Verfasst ist ein direktdemokratisches Mittel dann, wenn es institutionell verankert und somit für politische EntscheidungsträgerInnen verbindlich ist (vgl. Kost 2008: 26). Diesen Grad der Verbindlichkeit lässt auch Theo Schiller (vgl. 2002: 13f) in seine Differenzierung zwischen den unterschiedlichen Verfahrenstypen einfließen. Nach diesem Modell lassen sich Ausprägungen der direkten Demokratie in die Kategorien Auslösungskompetenz, Entscheidungsgegenstände sowie Entscheidungsverbindlichkeit eingliedern. Die sogenannten Auslösungskompetenzen bestimmen, welche Personen oder Organisationen direkte Demokratien initiieren und umfassen folgende direktdemokratische Elemente:

- *Initiativen (Volksbegehren)*: Diese Form der direkten Demokratie wird unmittelbar „von unten“ (bottom-up), also von Personen, Organisationen und Parteien gestartet.
- *Fakultatives Referendum*: Dabei handelt es sich um den Beschluss, einen Gesetzesvorschlag, welcher der Bevölkerung entstammt, einer Volksabstimmung oder Volksbefragung zu unterziehen. Diese Art von Referendum hat die

Meinungsabbildung der Bevölkerung für die politische Ebene zum Ziel, ist allerdings rechtlich nicht verpflichtend.

- *Obligatorisches Referendum*: Diese direktdemokratische Form hat aufgrund von festgelegten Normen und verfassungsrechtlichen Vorschriften stattzufinden (beispielsweise bei einer Gesamtänderung der Verfassung).
- *Plebiszit*: Eine Volksabstimmung (Plebiszit), die grundsätzlich von einem Staatsorgan ausgelöst wird, bringt die Möglichkeit der Manipulation der Bevölkerung mit sich. Daher ist die Zugehörigkeit dieses Verfahrens zur direkten Demokratie laut Schiller umstritten.

Zusätzlich zu den genannten Typen der direkten Demokratie betont Schiller, dass die Verfahrensordnungen und Detailregelungen, wie beispielsweise Antrags- und Zustimmungshürden, Begrenzungen der Themenwahl oder die Verknüpfung zum parlamentarischen Verfahren, die Möglichkeiten der Initiativergreifung seitens der BürgerInnen und deren Erfolg nicht zu vernachlässigen sind (vgl. Schiller 2002: 16).

2.1.4 Kritik am Modell der repräsentativen Demokratie

Dem Demokratiedanken und vor allem dem Begriff der direkten Demokratie gegenüber steht das Konzept der Postdemokratie von Colin Crouch, welcher die heutige repräsentative Demokratie in einer ernsthaften Krise sieht. Postdemokratie bezeichnet jenes Phänomen, dass in modernen demokratischen Systemen zwar Wahlen abgehalten werden, die öffentliche Diskussion darüber allerdings von ExpertInnen kontrolliert wird und nur bestimmte Themenfelder und Probleme zur Debatte stehen. Dadurch besteht für die Bevölkerung die politische Agenda nur noch aus wenigen wichtigen Themen, die von der politischen und wirtschaftlichen Elite („spin doctors“) vorab ausgewählt und inszeniert wurden. Somit wird Politik von einem kleinen privilegierten Elitenkreis gelenkt, wodurch anstelle der aktiven politischen Partizipation BürgerInnen lediglich eine passive und stille Rolle zukommt. Die Realpolitik wird schließlich abseits der breiten Öffentlichkeit von den Regierungen und von WirtschaftsvertreterInnen bestimmt, während jedoch gleichzeitig alle demokratischen Institutionen aufrechterhalten werden (vgl. Crouch 2008: 10-13). Jörke fasst die Theorie von Crouch wie folgt zusammen: „An die Stelle einer durch Wahlen vermittelten Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an den politischen Entscheidungen sind [...] intransparente Verhandlungen getreten und der demokratische Prozess diene einzig der Erzeugung von Massenloyalität“ (Jörke 2011: 13).

Als Reformansatz dieser schwindenden demokratischen Verhältnisse wird die Betonung und Weiterentwicklung der Möglichkeiten politischer Partizipation seitens der BürgerInnen gesehen (vgl. Crouch 2008: 133). Direktdemokratische Instrumente sowie andere Formen

der politischen Beteiligung, welche der breiten Bevölkerung zugänglich sind, scheinen der Entwicklung postdemokratischer Zustände entgegenwirken zu können, da diese die Politik kommunikativer gestalten, der Bevölkerung auf politischer Ebene Gehör verschaffen und bürgerInnenrelevante Themen in einer öffentlichen Debatte ansprechen. Des Weiteren soll durch die Mitwirkung der BürgerInnen am politischen Geschehen das politische Interesse gefördert und gesteigert werden:

„Die Demokratie kann nur dann gedeihen, wenn die Masse der normalen Bürger wirklich die Gelegenheit hat, sich durch Diskussionen und im Rahmen unabhängiger Organisationen aktiv an der Gestaltung des öffentlichen Lebens zu beteiligen – und wenn sie diese Gelegenheit auch aktiv nutzt“ (Crouch 2008: 8f).

Da die Postdemokratie generell als „ein Stachel in der politischen Kultur westlicher Gesellschaften“ (Jörke 2011: 17) gesehen wird, soll im Folgenden auf das Konzept der politischen Kultur näher eingegangen werden.

2.2 Politische Kultur

Ein weiterer zentraler Begriff dieser Masterarbeit ist jener der politischen Kultur. Dieses Konzept wurde in den 1950er Jahren von Almond und Verba im Rahmen ihrer Studie „The Civic Culture“ eingeführt. Der Begriff der politischen Kultur bezeichnet grundsätzlich alle Orientierungen von BürgerInnen gegenüber der Politik (vgl. Westle 2009: 13f). Almond und Verba selbst definieren ihr Konzept wie folgt: „The political culture of a nation is the particular distribution of patterns of orientation towards political objects among the members of a nation“ (Almond/Verba 1963: 14f). Die Ausdehnung eines Begriffes auf die gesamte Bevölkerung eines Staates war zu einer Zeit, in welcher sich die Politikwissenschaft lediglich auf politische Institutionen und deren Eliten beschränkte, revolutionär. Ein wichtiger Aspekt der vorliegenden Definition ist auch die Betonung der politischen Kultur als Merkmal eines Kollektivs, welches die Orientierungen aller Individuen umfasst. Somit kann eine Verbindung zwischen dem Einzelnen und politischen Einrichtungen etabliert werden. Aus dieser Annahme heraus ergibt sich auch die Gegenüberstellung der politischen Kultur mit politischen Strukturen und Institutionen. Grundsätzlich fungiert die politische Kultur also als Verbindungselement zwischen der Mikroebene (Individuen und deren Orientierungen) und der Makroebene (Strukturen des politischen Systems) (vgl. Westle 2009: 13f).

Während hinsichtlich der Mikroebene auf ein Modell der Sozialpsychologie zurückgegriffen wird, welches individuelle Orientierungen in kognitive (Wissen und Vorstellungen), affektive (Gefühle) und evaluative (Urteile und Meinungen) Bestandteile gliedert, wird auf der Makroebene zwischen diversen Objekten der politischen Kultur unterschieden: das gesamte System (Nation und Regimetyp), das Selbst als politisch Handelnde/r (persönliche politische Kompetenz) sowie Input-Prozesse (Forderungen an politische EntscheidungsträgerInnen)

und Output-Prozesse (Politikimplementierung). Auf Basis dieser Untergliederungen stellten Almond und Verba drei Typen der politischen Kultur fest, welche sich je nach den Orientierungen gegenüber den genannten Objekten herauskristallisierten: die Parochial-Kultur, die Subjekt-Kultur sowie die Partizipations-Kultur (vgl. Westle 2009: 18f). Im Folgenden sollen diese drei Typologien der politischen Kultur näher erläutert werden (vgl. Westle 2009: 19):

- *Parochial-Kultur*: Diese Form der politischen Kultur bezieht sich auf eine Gesellschaft, in der beinahe keine Orientierungen gegenüber einer politischen Struktur zu finden sind. Dies ist vor allem auf die fehlende Loslösung politischer Elemente vom wirtschaftlichen und religiösen Sektor zurückzuführen. Folglich wissen die BürgerInnen nichts von einem politischen System, setzen daher auch keine Erwartungen an dieses und partizipieren aus diesem Grund auch nicht am politischen Geschehen.
- *Subjekt-Kultur*: In dieser Untertanen-Kultur besteht eine starke Differenzierung zwischen den Orientierungen gegenüber dem System als Ganzes sowie dem Output-Prozess und dem Selbst als politischer Akteur sowie dem Input. Während ersteren Objekten starke Orientierungen seitens der Bevölkerung entgegengebracht werden, fehlen diese fast vollständig in Hinblick auf zweitere. In Subjekt-Kulturen werden Bestandteile der politischen Struktur durch das Entgegenbringen positiver oder negativer Orientierungen deutlich wahrgenommen. Allerdings ist die Beziehung der Individuen gegenüber politischen Institutionen vorrangig passiv, weshalb Input-Prozesse und politische Partizipation beinahe keinen Stellenwert besitzen.
- *Partizipations-Kultur*: Im Gegensatz zur Subjekt-Kultur wird in partizipatorischen Gesellschaften das Bewusstsein über das Selbst betont, welches eine aktive Rolle im politischen Prozess einnimmt. Grundsätzlich bestehen in dieser Form der politischen Kultur Orientierungen gegenüber allen vier beschriebenen Objekten.

Da die Existenz dieser drei Typen politischer Kultur in ihrer Reinform unwahrscheinlich ist, fügen Almond und Verba (vgl. 1963: 23f) ihrer Typisierung Mischformen hinzu: die Parochial-Subjekt-Kultur, die partizipatorische Subjektkultur sowie die parochial-partizipatorische Subjektkultur. Die parochiale Untertanenkultur beschreibt den Umschwung von Stammesgesellschaften hin zur Etablierung erster politischer Strukturen, ist allerdings immer noch von einer kaum erkennbaren Beziehung zwischen der Bevölkerung und dem Staat geprägt. In der partizipatorischen Untertanenkultur bleibt der Großteil der Bevölkerung im politischen Prozess passiv und gehorsam, jedoch steigt die Aktivität der BürgerInnen an und die Distanz zwischen der Bevölkerung und der Politik verringert sich. Bei der parochial-partizipatorischen politischen Kultur werden parochiale Systeme mit demokratischen

Forderungen konfrontiert. Dieser Fall tritt in der Realität eher selten ein, kommt allerdings bei der Neubegründung von Nationalstaaten vor (vgl. Pickel/Pickel 2006: 64).

Aus dieser Unterteilung der Ausprägungen politischer Kultur erkennen Almond und Verba in ihrer Studie die sogenannte Civic Culture, welche „starke partizipative Orientierungen mit einem positiven Einstellungsgefüge hinsichtlich der Strukturen des politischen Systems und der politischen Prozesse verbindet“ (Pickel/Pickel 2006: 64). Diese Civic Culture ist grundsätzlich das Resultat aller Typen politischer Kultur, wobei dennoch die partizipativen Aspekte betont werden. Trotz der Partizipation seitens der Bevölkerung ist durch diese Mischung in der Civic Culture Gehorsam und Akzeptanz vertreten, wodurch das Regieren ermöglicht wird. Nach Almond und Verba verkörpert der Mensch somit im Idealfall eine Mischung aus einem/einer gehorsamen und aktiven BürgerIn. Um auf politische Geschehnisse aktiv Einfluss zu nehmen, muss er/sie mithilfe anderer BürgerInnen partizipieren (vgl. Pickel/Pickel 2006: 65).

Vor allem in Hinblick auf die beschriebene Partizipations-Kultur ist es wichtig, zwischen den Konzepten der politischen Kultur und der politischen Partizipation zu unterscheiden. Im Gegensatz zu dem Begriff der politischen Partizipation, welcher das Verhalten von BürgerInnen beschreibt, bezieht sich politische Kultur nicht auf das aktive Handeln von Menschen, sondern auf deren Einstellungen und Meinungen gegenüber der Politik. Trotzdem resultiert das Verhalten der Bevölkerung meist aus diesen Orientierungen, weshalb ein starker Zusammenhang zwischen diesen beiden Konzepten besteht (vgl. Pickel/Pickel 2006: 57).

Grundsätzlich sind folgende drei Beziehungsarten zwischen der Bevölkerung und der politischen Elite zu erkennen: Verbundenheit, Apathie und Entfremdung. Im Falle der Verbundenheit stimmen die Ideen und Interessen der Bevölkerung mit jenen der politischen Elite überein. Es besteht sowohl ein In- als auch ein Output, BürgerInnen bringen sich aktiv in den politischen Prozess ein und die Orientierungen gegenüber dem politischen System sind überwiegend positiv. Wenn die Bevölkerung jedoch weder eine positive noch eine negative Einstellung gegenüber den politischen Strukturen vertritt, wird dies von Almond und Verba als Apathie bezeichnet, die das System zwar nicht gefährdet, allerdings auch keine Partizipation zulässt. Für die Stabilität eines politischen Systems von Nachteil ist die Entfremdung, welche eine Missachtung und Geringschätzung der Politik seitens der Bevölkerung mit sich bringt (vgl. Pickel/Pickel 2006: 67).

In Anlehnung an die Beziehungstypen der Bevölkerung gegenüber dem politischen System bei Almond und Verba bezeichnete David Easton diese Verbindung als politische Unterstützung. Auch dieses Konzept steht nur in Verbindung mit den Einstellungen der BürgerInnen, nicht jedoch mit deren Handeln. Die Theorie der politischen Unterstützung lässt

sich grundsätzlich auf drei Elemente des politischen Systems zurückführen: die politische Gemeinschaft, das politische Regime und die politischen HerrschaftsträgerInnen. Des Weiteren ist zwischen der *diffusen Unterstützung* und der *spezifischen Unterstützung* zu unterscheiden. Ersteres bezieht sich auf die positiven Einstellungen der Bevölkerung gegenüber dem gesamten Regime (Legitimität und Vertrauen), während sich Letzteres mit der Zufriedenheit der BürgerInnen mit den konkreten Handlungen und Maßnahmen politischer AkteurInnen beschäftigt. Grundsätzlich hängt der Grad der Unterstützung eines politischen Systems von dem Zugehörigkeitsgefühl der Bevölkerung zur nationalen Gemeinschaft, der Wertschätzung der demokratischen Werte, dem Vertrauen in Institutionen und deren FunktionsträgerInnen und der Akzeptanz des Regimes als solches ab (vgl. Plasser/Seeber 2012:271f).

All diese Grundeinstellungen sowie der Grad der Systemunterstützung durch die BürgerInnen gegenüber der politischen Elite gelten als Basis für das Auftreten politischer Partizipation und den Wunsch nach Mitbestimmung. Das Konzept der politischen Partizipation soll daher im folgenden Kapitel näher erläutert werden.

2.3 Politische Partizipation

Die Teilnahme der BürgerInnen am politischen Prozess zählt zu den unverzichtbaren Faktoren einer erfolgreichen Demokratie und gilt in weiterer Folge als Voraussetzung für die direkte Demokratie. Bereits Robert A. Dahl sah neben der Gewährleistung grundlegender Menschenrechte und einem fairen politischen Wettbewerb die politische Beteiligung der Bevölkerung als zentrales Qualifikationskriterium für eine funktionierende Demokratie (vgl. Dahl 1961 zit. in Kersting 2008: 13). TheoretikerInnen verschiedenster Demokratietheorien sind sich einig, dass politische Partizipation auf der einen Seite den Politikoutput positiv beeinflusst, indem sich die politische Elite an den Problemen und Meinungen der Bevölkerung orientiert. Auf der anderen Seite wird durch den Input der BürgerInnen Legitimation geschaffen, wodurch sich auch das Bewusstsein über die Mitbestimmungsmöglichkeit und Einflussnahme auf das politische Geschehen in der Bevölkerung festigt und dadurch die Partizipationsbereitschaft, welche auch in starkem Zusammenhang mit der politischen Kultur steht, ansteigt. Über die sich daraus ergebende Wichtigkeit von politischer Partizipation in einem politischen System argumentiert Kersting:

„Nur über eine breite Partizipation der Bevölkerung können die politischen Eliten Responsivität entwickeln [...]. Nur über politische Beteiligung wird Legitimation der Regierung hergestellt [...] und nur politische Teilnahme möglichst vieler Bürger garantiert einen gleichen Einfluss auf die Entscheidungsfindung“ (Kersting 2008: 14).

Der Begriff der politischen Partizipation umfasst einen eng gefassten Handlungsbereich, nämlich die Politik. Das primäre Ziel dabei ist es, Einfluss auf die Entscheidungsfindung im

politischen System zu nehmen. Dazu zählen alle Handlungen, die freiwillig und nicht im Rahmen einer beruflichen Tätigkeit ausgeübt werden. Die AktivistInnen politischer Partizipation „versuchen, die Inhaber politischer Entscheidungspositionen dazu zu veranlassen, anders zu handeln, als sie es ohne die bürgerliche Einflussnahme getan hätten. Auf diese Weise üben die Partizipanten politische Macht aus“ (Gabriel/Völkl 2008: 270). Laut dieser Definitionen steht nicht die politische Elite, welche politische Partizipation ermöglicht, im Vordergrund sondern die BürgerInnen als aktive AkteurInnen selbst. Trotzdem muss zwischen den Beteiligungskanälen beziehungsweise den InitiatorInnen politischer Partizipation unterschieden werden, da politische Beteiligung aus zwei grundsätzlichen Richtungen eingeleitet werden kann: bottom-up (von Seiten der BürgerInnen) und top-down (von Seiten der politischen Elite). Beispiele für bottom-up Partizipation sind Petitionen und Bürgerinitiativen, Kampagnen, Proteste, Lobbying etc. Durch diese Maßnahmen erhofft sich die Bevölkerung den politischen Entscheidungsfindungsprozess zu beeinflussen und zur Willensbildung beizutragen. Top-down organisierte Beteiligungsformen umfassen beispielsweise Umfragen, Referenden und sonstige Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit der politischen Elite. Faktoren, die in beiden Fällen zu tragen kommen müssen, um politische Partizipation zu ermöglichen, sind Information und Transparenz (vgl. Voss 2014: 11f).

Als bedeutendste Ausprägung der politischen Partizipation wird die Wahlbeteiligung angesehen. Darüber hinaus zählen auch das Mitwirken sowie die Mitgliedschaft in politischen Parteien und die Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Aktionen dazu. Auch direktdemokratische Instrumente fallen in den Bereich der politischen Partizipation, wobei dieser Begriff oftmals weiter ausgelegt wird und alle Beteiligungsformen beinhaltet, die die Beeinflussung von Entscheidungen zu Sachfragen zum Ziel haben (vgl. Kersting 2008: 20). Zusätzlich zu den bereits genannten Partizipationsmöglichkeiten kam es Mitte der 1970er Jahre auch verstärkt zu Protestaktionen, Demonstrationen und politischen Bewegungen, welche somit als neue Beteiligungsformen bezeichnet werden. Daraufhin wurde auch die Unterscheidung zwischen konventionellen und institutionalisierten Beteiligungsmöglichkeiten (direktdemokratische und parlamentarische Mitwirkungsinstrumente) und unkonventionell sowie nicht-institutionalisierten partizipatorische Aktivitäten (Proteste) getroffen (vgl. Gabriel/Völkl 2008: 270, 272ff). Diese Gegensatzpaare werden auch von Kersting (vgl. 2008: 23) aufgegriffen: Während sich konventionelle Partizipation vorrangig auf den Wahlprozess und die politische Elite beziehen und ein direkter Einfluss auf den Entscheidungsfindungsprozess erzielt wird, äußern sich unkonventionelle Beteiligungsmöglichkeiten in Form des politischen Protests. Hier wird in den meisten Fällen auf bestimmte Sachthemen aufmerksam gemacht und finden häufig als Veranstaltung statt. Bezugnehmend auf den Aspekt der Institutionalisierung wird zwischen verfassungsrechtlich verankerten und nicht konstitutionell geregelten Instrumenten der Partizipation

unterschieden, wobei verfassungsmäßig etablierte Formen der Beteiligung, wie beispielsweise Volksabstimmungen, Volksbefragungen aber auch parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen, einen stärkeren Druck auf die politische Elite ausüben (vgl. Kersting 2008: 23f).

Trotz ihrer gesetzlichen Verankerung nimmt die politische Partizipation mit Ausnahme der Stimmabgabe bei Wahlen in vielen repräsentativen Demokratien nur einen geringen Stellenwert ein und wird oftmals lediglich von der Minderheit der Bevölkerung genutzt. Generell ist dies auf zwei Probleme zurückzuführen: Einerseits bedient sich die Bevölkerung ihrer politischen Rechte nur sehr selten und andererseits besteht ein Zusammenhang zwischen der Möglichkeit der aktiven politischen Partizipation und der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppierung. Allerdings spielen auch institutionelle Faktoren in Bezug auf politische Beteiligungsmöglichkeiten entweder eine begünstigende oder benachteiligende Rolle. So sehen Gabriel und Verba (vgl. 2008: 288) vorrangig folgende drei Aspekte als bedeutend für die Beteiligung der Bevölkerung am politischen Geschehen an: die Verfügbarkeit von Ressourcen intellektueller und materieller Art, die Vernetzung in sozialen Gruppierungen und deren Mobilisierungskraft sowie die persönlichen Motivationen der BürgerInnen, sich politisch zu engagieren. In Hinblick auf diese drei Faktoren hängt das Ausmaß der politischen Partizipation einer Bevölkerung daher sowohl vom „Können“, vom „Wollen“ als auch vom „Gefragt werden“ ab.

Auch Verba et al. (vgl. 1995: 37, 44) sehen politische Partizipation sowohl als Hilfestellung, um Ideen, Meinungen und Bedenken an die politische Elite heranzutragen, als auch als geeignetes Druckmittel, um diese zu beeinflussen. Ähnlich wie bei Gabriel und Völkl basiert die Möglichkeit der politischen Beteiligung bei Verba et al. auf drei zentralen Kriterien, nämlich auf zeitlichen und finanziellen Ressourcen sowie Fähigkeiten. Obwohl nicht immer alle drei Aspekte gleichzeitig erfüllt werden müssen, ist der Erfolg der politischen Partizipation doch an diese geknüpft.

2.3.1 Politische Partizipation und Internet

Die alternativen Möglichkeiten sowie die weltweite Vernetzung durch das Internet führten auch im politischen Umfeld zu zahlreichen Erneuerungen und Reformen. Damit in Verbindung steht auch die Hoffnung der erhöhten Involvierung der Bevölkerung in den politischen Prozess und die damit zusammenhängende Demokratisierung. So könne das Internet theoretisch die beiden zentralen Kriterien des ursprünglichen athenischen Demokratiemodells, die Konsensfindung und politische Partizipation der BürgerInnen, durch Interaktion, Inklusion und Unmittelbarkeit gewährleisten und sicherstellen. Durch die digitale Revolution könnten BürgerInnen verstärkt in den demokratischen Willensbildungsprozess

miteingebunden werden und an politischen Entscheidungen teilnehmen. Außerdem bietet das Internet für die Bevölkerung eine neue Plattform, um sich mit Wünschen und Anregungen an die politische Elite zu wenden und somit Themenfelder in den politischen Prozess einzubringen. Dadurch würde allerdings nicht nur die Kommunikation zwischen politischen Institutionen und den BürgerInnen intensiviert werden, sondern durch die Vernetzung auch ein Informationsaustausch innerhalb der Bevölkerung stattfinden. *Cyberdemokratie*, *e-voting* oder *e-petitions* sind in diesem Zusammenhang nur einige Schlagworte, die durch die Digitalisierung in Umlauf gekommen sind (vgl. Kneuer 2012: 38).

Allerdings muss die Verwendung des Internets für politische Zwecke hinsichtlich der Dimensionen der aktiven Öffentlichkeit, der politischen Partizipation sowie der Responsivität auch kritisch betrachtet werden: Während das Internet einerseits tatsächlich eine Plattform zur umfassenden Informationsbereitstellung darstellt und Social Media neue Kommunikationskanäle bietet, bedeutet dies nicht per se die Entstehung einer partizipativen Öffentlichkeit. Weder liefert das Internet nur demokratische Informationen, noch handelt es sich dabei um ein rein konsensorientiertes Medium. Darüber hinaus kann die Digitalisierung die Fragmentierung und Zersplitterung der Öffentlichkeit verstärken, da sich auch online Gruppierungen bilden, die sich auf bestimmte Themenkomplexe spezialisieren. Als weiteres Problem wird der Anstieg der Kluft zwischen politisch Interessierten und teilnahmslosen BürgerInnen gesehen (vgl. Kneuer 2012: 38ff).

„Demnach ist es so, dass das Internet bereits bestehende Nutzverhalten und Partizipationsmotivationen zementiert [...], dass es aber keine neuen und zusätzlichen Bevölkerungsgruppen aktiviert. Das Ergebnis ist die Verstärkung einer Informationselite, einer sehr gut informierten und politisch interessierten Minderheit, die einer breiten, wenig informierten und auch nicht nachhaltig aktivierten Mehrheit gegenübersteht“ (Kneuer 2012: 40).

In Hinblick auf die Veränderungen der politischen Partizipation durch die Digitalisierung wurde das Internet anfänglich als Instrument gedacht, um die Bevölkerung zu mobilisieren, aktiv und online am politischen Prozess mitzuwirken. Ebenfalls hindert allerdings hier die ungleiche Verteilung von politisch mehr oder weniger Interessierten den Demokratisierungsprozess, da auch durch online Partizipation lediglich eine kleine Minderheit über Themen oder Entscheidungen diskutiert. Des Weiteren schuf das Internet zwar eine Kommunikationsplattform zwischen der Bevölkerung und der politischen Elite, jedoch kann durch die Responsivität der PolitikerInnen auch Populismus, Manipulation und Aktivismus entstehen. Da das Internet eine schnelle Beantwortung und deutliche Reaktion der politischen Elite voraussetzt, werden Informationen oft vorschnell und unüberlegt im Internet verbreitet (vgl. Kneuer 2012: 41f).

Obwohl das Internet die Möglichkeit schafft, sich als interessierte/r Bürger/in am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess online zu beteiligen, kann es

schlussendlich zu keiner großen Reform der repräsentativen Demokratie beitragen. Wohl aber fungiert die digitale Kommunikation als ergänzendes Element demokratischer Systeme, die eine neue Form der politischen Partizipation und Vernetzung sowohl für BürgerInnen als auch die politische Elite selbst ermöglicht (vgl. Kneuer 2012: 43). Auch für die Instrumente der parlamentarischen Bürgerinitiative und Petition spielt das Internet als Kommunikations- und Unterstützungsplattform eine bedeutende Rolle. Dies soll in einem späteren Kapitel dieser Arbeit näher erläutert werden.

2.3.2 Partizipative Elemente in repräsentativen Demokratien

Da in repräsentativen Demokratien Entscheidungen von gewählten RepräsentantInnen getroffen werden und die Bevölkerung dadurch am politischen Prozess nicht direkt beteiligt ist, steht diese Demokratieform mit der direkten Demokratie und anderen Partizipationsformen in einem grundsätzlichen Spannungsverhältnis. „Durch die Repräsentation kommt der Volkswille als Herrschaftsform nicht ungeteilt und unmittelbar zum Ausdruck, sondern dies geschieht `lediglich` im Namen des Volkes, ohne dass es einen explizit bindenden Auftrag für die gewählten Volksvertreter [...] gibt“ (Kost 2008: 26). Aufgrund der fehlenden Mitbestimmung hinsichtlich der politischen Agenda durch die Bevölkerung müssen sich moderne Demokratien immerzu mit neuen Erscheinungen, Herausforderungen und Innovationen auseinandersetzen, um bestmöglich auf gesellschaftliche Krisen reagieren zu können. Vor allem in den 1960er Jahren wurde die repräsentative Demokratieform verstärkt mit BürgerInnenbewegungen, Demonstrationen und Initiativen konfrontiert. Durch diese neu entstandenen Partizipationsformen wurde Druck auf das politische System ausgeübt, um eine erhöhte Demokratisierung und vor allem ein verstärktes politisches Mitspracherecht seitens der Bevölkerung im politischen System zu etablieren. Die schwindende Legitimation gegenüber der politischen Elite und die Gefahr der bereits beschriebenen postdemokratischen Zustände wurden oftmals als Anlass für institutionelle Reformen genommen, um die Möglichkeiten politischer Partizipation in einer repräsentativen Demokratie auszubauen (vgl. Geißel et al. 2014: 12ff).

Neben direktdemokratischen Elementen, durch welche BürgerInnen entweder direkt durch Abstimmungen oder konsultativ mitbestimmen, betonen Geißel et al. (vgl. 2014: 17f) auch sogenannte deliberative, dialogorientierte Verfahren zur Verbesserung der repräsentativen Demokratie. Im Gegensatz zu Formen der direkten Demokratie, deren Ergebnisse für das Parlament und die Regierung bindend sein können, spiegeln deliberative Verfahren das Meinungsbild der Bevölkerung wider, haben somit informativen Charakter, sind jedoch für den politischen Entscheidungsprozess nicht bindend. Vorrangig führen dialogorientierte Verfahren zur Diskussion und Debatte in der Zivilgesellschaft und erhöhen somit das Bewusstsein zu einem bestimmten Themengebiet oder einer Problemstellung. Oftmals

nehmen diese Verfahren die Gestalt von BürgerInnenforen oder BürgerInnenversammlungen an, die entweder über das Internet oder in Person abgehalten werden. Da sich die politische Elite dieser Diskussion im Idealfall allerdings annimmt, werden in diese Instrumente dennoch große Hoffnungen gesetzt. Dialogorientierte Verfahren sollen politische Entscheidungen durch die Involvierung möglichst vieler AkteurInnen und deren Beteiligung am Willensbildungsprozess qualitativ aufwerten und dadurch die Legitimation getroffener Entscheidungen erhöhen. Des Weiteren werden durch diese Form der politischen Partizipation sowohl der Lernprozess zu politischen Thematiken als auch die Kompromissbereitschaft für die Entscheidungsfindung innerhalb der Bevölkerung gesteigert. Durch die Auseinandersetzung mit der politischen Agenda und dem Ziel, Entscheidungen zu beeinflussen, wird auch das Bewusstsein einer aktiven Rolle der BürgerInnen im politischen Prozess gesteigert (vgl. Geißel et al. 2014: 17f).

Hinsichtlich der Vereinbarkeit eines repräsentativen politischen Systems mit der direkten Demokratie argumentiert Anton Pelinka (vgl. 1994: 19ff), dass sich eine stärker werdende direkte Demokratie und politische Partizipation dem ersten Anschein nach gegen den Parteienstaat und somit auch gegen den Parlamentarismus wendet. Auf den zweiten Blick lässt sich allerdings erkennen, dass das Parlament durch plebiszitäre Elemente an Offenheit und Lebendigkeit gewinnt, da durch die Mitwirkung der BürgerInnen der Klubzwang abnimmt, Mehrheitsbildungen verschoben werden und die Opposition gestärkt wird. Darüber hinaus ist es auch noch wichtig zu betonen, dass sich der stärker werdende direktdemokratische Trend nur dann mit einem demokratischen System vereinbaren lässt, wenn nicht unrealistische Erwartungen überhand nehmen und dadurch die Demokratie in eine sogenannte pseudoplebiszitär legitimierte Alleinherrschaft transformiert wird. In dieser Herrschaftsform würden BürgerInnen andauernd dazu aufgerufen werden, über jegliche Sachverhalte abzustimmen, die politisch bedeutenden Entscheidungen allerdings insgeheim von der Regierung beschlossen werden. Um dieser Entwicklung entgegen zu wirken, wird das Parlament als Kontrollinstanz benötigt. Anton Pelinka kommt also zu dem Schluss, dass es „eben doch ein Mischverhältnis von Plebiszitärem und Repräsentativem [braucht]. Sich darüber Illusionen zu machen, bzw. darüber Illusionen zu provozieren – das ist die eigentliche Bedrohung der Demokratie, einschließlich ihrer plebiszitären Komponente“ (Pelinka 1994: 21). Grundsätzlich definiert Anton Pelinka das Verhältnis zwischen repräsentativer Demokratie und politischer Partizipation also wie folgt:

„Der partizipatorische Demokratiebegriff zielt auf das Mischverhältnis von direkt und indirekt demokratischen Elementen. Mehr Partizipation, das heißt mehr direkte Demokratie, das heißt Zurückdrängung des (indirekt demokratischen) Repräsentationsgedanken. Mehr Partizipation, das heißt Stärkung der plebiszitären gegenüber der repräsentativen Komponente in einer Demokratie“ (Pelinka 1976: 38).

Diese Mischform der direkten/partizipativen und repräsentativen Demokratie spielt auch bei Klaus Poier (vgl. 2015: 206) eine bedeutende Rolle, da für ihn ein rein mittelbares demokratisches System ohne unmittelbare Mitwirkung der Bevölkerung nicht mehr als Demokratie ausgelegt werden kann. Dies gilt auch für den umgekehrten Fall. Im Grunde erkennt Poier (vgl. 2015: 207) drei wesentliche Szenarien, welche das Verhältnis zwischen repräsentativer und direkter Demokratie charakterisieren – direkte Demokratie und repräsentative Demokratie als *Gegensatz* sowie direkte Demokratie als *Ergänzung* oder als *Korrektiv*.

Bei der Annahme, dass sich beide Ausprägungen der Demokratie gegenüber stehen und konkurrieren (Demokratie als Gegensatz), wird davon ausgegangen, dass von den BefürworterInnen die Defizite und Fehler der jeweils anderen Demokratieform aufgezeigt werden. So wird die direkte Demokratie beispielsweise als wahre und anstrebenswerte Demokratie gesehen, während die repräsentativen Organe und Institutionen eine elitäre und oligarchische Form annehmen. Darüber hinaus werden auch jegliche Probleme und Krisenphänomene auf die repräsentative Demokratie zurückgeführt. Nur durch die verstärkte Mitbestimmung der BürgerInnen könne dieser Zustand überwunden werden. Im Gegensatz dazu warnen die GegnerInnen der direkten Demokratie vor Populismus, Manipulation und Unsachlichkeit (vgl. Poier 2015: 208).

Nicht ganz so radikal sieht diese Unterscheidung jener Denkansatz, welcher direkte Demokratie als Ergänzung zum vorrangig repräsentativ demokratischen System sieht. Hier kann das Ausmaß der direkten Demokratie vollkommen variieren und von der Verankerung einzelner direktdemokratischer Instrumente bis hin zu einer erheblichen Mitbestimmung der BürgerInnen reichen. Zuletzt sieht die dritte Position direkte Demokratie nicht nur als Ergänzung zum repräsentativ demokratischen System, sondern vor allem als Korrektur, um Partizipation und Mitbestimmung seitens der Bevölkerung in einem von Parteien dominierten Staat zu fördern (vgl. Poier 2015: 210f). „Direktdemokratische Elemente sollen dabei Schwächen der demokratischen Rückkoppelung und Legitimation entgegenwirken und eine Öffnung des in gewisser Weise oligarchisch geschlossenen politischen Establishments ermöglichen“ (Poier 2015: 211f).

Bezugnehmend auf die Rolle von Parteien im politischen Partizipationsprozess lässt sich Folgendes erkennen: Während einerseits die einflussreiche Mobilisierungskraft und das Schaffen von Kanälen für politische Partizipationsmöglichkeiten in der Gesellschaft durch politische Parteien betont werden, wird andererseits der limitierende Einfluss sowie die Verhinderung von tatsächlicher BürgerInnenbeteiligung durch diese kritisiert. Außerdem wird angenommen, dass ein verstärkter Einsatz von politischer Beteiligung zu einer generellen Schwächung des Einflusses und Stellenwerts von politischen Parteien führt.

VertreterInnen ersterer Ansicht fokussieren vorrangig die Wirksamkeit politischer Beteiligung. Parteien schaffen für BürgerInnen neue Möglichkeiten der Mitbestimmung und helfen der Bevölkerung dabei, Ideen, Bemühungen und Meinungen in konkrete Taten umzusetzen. Darüber hinaus haben politische Parteien einen mobilisierenden Effekt, wodurch eine große Anzahl an Menschen involviert und das Interesse in politische Themen gesteigert wird. Grundsätzlich vertritt diese Position die Ansicht, politische Parteien seien Verteidiger, Befürworter und Werkzeuge für gesellschaftliche Interessen, die es schaffen, fragmentierte Gesellschaftsgruppen in einer bestimmten Thematik zu vereinen (vgl. Scarrow 1999: 342). Dadurch werden politische Parteien verantwortlich „for channeling citizens' energies in ways that strengthen the political system, and for integrating isolated individuals into groups united for common ends“ (Scarrow 1999: 342).

Zudem sieht Müller (vgl. 1998: 26) direktdemokratische Elemente und politische Partizipation als Chance zur Parteizielerrreichung. Grundsätzlich streben politische Parteien nach drei primären Faktoren, nämlich nach Ämtern (*office*), Wählerstimmen (*votes*) sowie Inhalten (*policy*). Diese Interessen können laut Müller durch den Einsatz politischer Partizipation verwirklicht werden, indem sie durch die Beteiligung der Bevölkerung politisch an Gewicht gewinnen. Inhaltliche Ziele von Parteien können somit durch die Beteiligung der BürgerInnen umgesetzt werden. Auch Wählerstimmen können durch das Vertreten eines populären Standpunktes im Rahmen eines Partizipationsinstruments akkumuliert werden. Um sich diese Stimmen allerdings auch längerfristig zu sichern, ist vorrangig das Verhalten politischer Parteien nach dem Einsatz eines solchen Instruments von Bedeutung. Zuletzt kann BürgerInnenbeteiligung auch zum Vorteil politischer Parteien eingesetzt werden, um Beziehungen zwischen den Parteien zu verändern, zu stärken oder zu zerbrechen. Dies hat folglich auch Einfluss auf die Regierungsbildung. Im Bestfall können somit durch den Einsatz direkter Demokratie oder anderer Partizipationsformen alle drei Hauptziele von politischen Parteien erreicht werden (vgl. Müller 1998: 26).

Hinsichtlich der Nutzung von BürgerInnenbeteiligung kritisieren die GegnerInnen dieser Ansicht jedoch das Vorgehen politischer Parteien im Partizipationsprozess. Politischen Parteien wird vorgeworfen, dass sie anstelle der Förderung individuellen politischen Verhaltens der BürgerInnen, deren unabhängige Entscheidungen und Meinungen unterdrücken und für ihre eigenen Zwecke manipulativ tätig werden. Außerdem sind SkeptikerInnen der Meinung, politische Parteien würden ihre privilegierte Regierungsposition dazu nutzen, alle Alternativen der politischen Entscheidungsfindung, die von der Parteienpolitik abweichen, zu verhindern und somit auch das Mitbestimmungsrecht der BürgerInnen zu untergraben (vgl. Scarrow 1999: 343). Des Weiteren betont auch de Vreese (vgl. 2006: 581, 594) die Herausforderungen und Hürden von politischen Parteien in Zusammenhang mit direkter Demokratie. Die Faktoren, welche den Einfluss von Parteien im

Rahmen der politischen Partizipationsformen schwächen, sind dabei unter anderem das Aussenden mehrdeutiger Anreize, interne Uneinigkeiten, die Unbeständigkeit der Wählerschaft sowie der mangelnde Einfluss von politischen Parteien auf die wesentlichen Informationsquellen der BürgerInnen. Zusammengefasst konnte de Vreese in seiner Studie hinsichtlich der Konsequenzen von nationalen Referenden auf politische Parteien feststellen, dass vor allem für große Parteien die Mobilisierung der Bevölkerung eine Schwierigkeit darstellt und deren Vorschläge und Empfehlungen oftmals ignoriert werden. Im Gegensatz dazu gelingt es kleineren Parteien durch die Verbreitung klarer Botschaften, die treue Wählerschaft auf Parteilinie zu bringen. Auf der individuellen Ebene konnte de Vreese einen Zusammenhang zwischen Alter, Bildung, politischem Interesse und dem Grad des Einflusses politischer Parteien auf direktdemokratische Instrumente eruieren. Je älter die BürgerInnen sind, je höher deren Bildung ist und je verbundener sie mit dem politischen Geschehen sind, desto eher tendieren sie dazu, die Vorschläge politischer Parteien im Rahmen der direkten Demokratie zu missachten. Andererseits entscheiden politisch eher Uninteressierte nach den Vorstellungen der politischen Elite.

Im Gegensatz dazu erkennt Budge (vgl. 2006: 6, 9) sowohl einen positiven als auch negativen Effekt politischer Parteien auf den Partizipationsprozess: So werden einige Argumente für die Schwächung politischer Parteien durch den Einsatz direktdemokratischer Elemente aufgebracht, beispielsweise dass die politische Agenda nicht mehr von politischen Parteien sondern oftmals von irrational agierenden Interessensgruppen dominiert wird. Des Weiteren wird durch die ständige Mitbestimmung der BürgerInnen die Beständigkeit des Parteiprogramms untergraben und die Parteiendisziplin innerhalb der politischen Parteien geschwächt. Andererseits werden Elemente der direkten Demokratie und politischen Partizipation von politischen Akteuren häufig für ihre eigenen Zwecke verwendet. Außerdem wird argumentiert, dass Referenden und Debatten zu einem bestimmten Themenbereich nicht notwendigerweise die Änderung eines gesamten Regierungsprogramms mit sich ziehen. Grundsätzlich kann also gesagt werden, dass direkte Demokratie und politische Partizipation politischen Parteien nicht schadet, sondern ihnen einen neuen Handlungskanal bieten. Trotzdem ist ihr Handeln durch den Einfluss und die Mitbestimmung anderer Personen und Gruppierungen eingeschränkt. Es ist dadurch ersichtlich, dass somit direktdemokratische Instrumente und BürgerInnenbeteiligung im Normalfall weder unparteiisch noch gegen bestimmte Parteien gerichtet sind (vgl. Budge 2006: 6, 9).

Zusammengefasst lässt sich erkennen, dass beide Perspektiven politischen Parteien im Partizipationsprozess eine bedeutende Rolle zusprechen. So wird das Ausmaß der Bereitschaft zur Mitbestimmung am politischen Geschehen durch BürgerInnen durch Meinungen, Einstellungen und Initiativen der politischen Parteien beeinflusst (vgl. Scarrow 1999: 343).

3. Demokratie, politische Kultur und Partizipation in Österreich

In diesem Kapitel sollen die zuvor erläuterten theoretischen Konzepte und Begrifflichkeiten und deren Beziehung zueinander auf das österreichische politische System umgelegt werden. Einerseits wird näher auf die Eigenschaften der repräsentativen Demokratie und der politischen Kultur Österreichs eingegangen, andererseits beschäftigt sich dieses Kapitel auch mit institutionalisierten und unkonventionellen Partizipationsformen und deren Platz im repräsentativen System. Hier wird auch auf die Akteursebene eingegangen und der Einfluss politischer Parteien auf partizipative Instrumente erläutert.

3.1 Das repräsentative System Österreichs

Grundsätzlich ist von der Tatsache auszugehen, dass in realen parlamentarischen Systemen keine scharfe Trennlinie, wie im demokratischen Grundgedanken vorgesehen, zwischen der Legislative und der Exekutive existiert. Dies basiert vor allem darauf, dass die Regierungsparteien mit der Parlamentsmehrheit ident sind. Daher argumentiert Sickinger (2002: 44): „Die faktische Gewaltenverbindung zwischen Regierung und Parlament(smehrheit), der nur eine kontrollierte Minderheit oppositioneller Abgeordneter gegenübersteht, ist de facto das eigentliche Erfolgsgeheimnis parlamentarischer Regierungssysteme“. Trotz dieser Annahme im Hinterkopf wird dem Parlamentarismus dennoch eine zentrale Rolle zugesprochen.

Hinsichtlich der tatsächlichen Demokratiequalität des österreichischen Parlamentarismus zieht Sickinger (vgl. 2002: 59f) einen ambivalenten Schluss. Auf der einen Seite wird der Gesetzgebungsprozess ohne Einschränkungen vom Nationalrat, der legislativen Kraft in Österreich, ausgeübt und agiert juristisch gesehen unabhängig von der Regierung. Obwohl die Regierung im Gesetzgebungsprozess zwar eine bedeutende Rolle innehat, da Gesetzesinitiativen meist in Form von Regierungsvorlagen veranlasst werden, kommen auch den Parlamentsabgeordneten Mitwirkungsrechte an der Vollziehung sowie politische Kontrollfunktionen zu. Auf der anderen Seite ist darauf hinzuweisen, dass sich einige Kontrollfunktionen (mit Ausnahme der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses) aufgrund der Verschränkung der Parlamentsmehrheit und der Regierung als durchaus schwierig gestalten. Allerdings kann vor allem mithilfe der Medien enormer Druck durch die Oppositionsparteien ausgeübt werden. Staatsrechtlich gesehen ist die Gewaltentrennung in Österreich jedoch durchaus gewahrt.

Im österreichischen politischen System gilt der Nationalrat, bestehend aus 183 Abgeordneten, als zentrales repräsentatives Organ. Dieser wird alle fünf Jahre mittels einer Verhältniswahl unmittelbar von der österreichischen Bevölkerung gewählt und stellt für diese

Arbeit den relevanten Akteur dar. Zusammen mit dem Bundesrat handelt er als Organ der österreichischen Gesetzgebung. Zu Beginn einer Gesetzgebungsperiode können sich die Abgeordneten zu parlamentarischen Klubs zusammenschließen, die sich meist aus den wahlwerbenden Parteien ergeben. Die ParlamentarierInnen sind allerdings aufgrund des verfassungsrechtlich verankerten Prinzips des freien Mandats an keinen Auftrag ihres Klubs gebunden. Derzeit sind im österreichischen Parlament sechs Klubs mit einer unterschiedlichen Mandatsverteilung vertreten: SPÖ (52), ÖVP (51), FPÖ (38), Grüne (24), Neos (9) und Team Stronach (6). Die SPÖ und ÖVP bilden daraus die österreichische Regierung, eine große Koalition, und haben aufgrund ihrer Mandatszahl die einfache Mehrheit im Parlament inne. Die anderen Parteien stellen somit die Opposition dar (vgl. Österreichisches Parlament, Der Nationalrat).

Die Arbeit der Abgeordneten beinhaltet einerseits die Einbringung von Gesetzesinitiativen und deren Behandlung in den Ausschüssen und dem Plenum des Nationalrates. Nachdem eine Gesetzesinitiative im Parlament eingebracht wurde, diskutieren Abgeordnete, die über ein besonderes Fachwissen zu einem Thema verfügen, vorberatend in den Fachausschüssen, um die Angelegenheit anschließend im für die Öffentlichkeit zugänglichen Plenum des Nationalrates zu debattieren. In den Plenardebatten wird über das Gesetz schlussendlich auch abgestimmt, ehe es an den Bundesrat weitergereicht wird. Andererseits sind die Abgeordneten auch auf internationaler besonders aber auf regionaler Ebene tätig, wo sie in den Wahlkreisen den Kontakt zu BürgerInnen pflegen. (vgl. Österreichisches Parlament, Der Weg eines Bundesgesetzes).

3.2 Politische Kultur

In Anlehnung an die bereits beschriebene Kategorisierung politischer Kultur von Almond und Verba ist Österreich in den direkten Nachkriegsjahren dem Typus der autoritätsgeleiteten Untertanenkultur zuzuordnen, da demokratische Wertvorstellungen und Normen im Identitätsbewusstsein der ÖsterreicherInnen noch nicht wirklich verankert waren. Besonders auffallend war vor allem das starke Zugehörigkeitsgefühl der BürgerInnen zu einer der beiden Großparteien, der Sozialdemokratischen Partei Österreichs (SPÖ) oder der Österreichischen Volkspartei (ÖVP). Diese dominierende Loyalität und die dadurch implizite Spaltung der österreichischen Gesellschaft zeichnete die politische Kultur dieser Zeit aus und prägte die Begriffe „Lagerdemokratie“ sowie „versäulte Konkordanzdemokratie“ (Plasser/Seeber 2012: 273). Weitere Charakteristika waren einerseits die hohe Mobilisierungskraft der beiden Traditionsparteien und andererseits die ausgeprägte Zufriedenheit der Bevölkerung mit der politischen Elite und die überdurchschnittlich hohe Wahlbeteiligung. Darüber hinaus waren Kennzeichen der österreichischen Demokratie ein hohes Ausmaß an Vertrauen in die Politik, eine geringe Responsivität seitens der Politik und

gleichzeitig auch eine fehlende politische Partizipation. Trotz der grundsätzlichen Gutheißung demokratischer Werte war die österreichische Gesellschaft hinsichtlich dieser Tatsachen nur von einer passiven Demokratiegesinnung durchwachsen (vgl. Plasser/Seeber 2012: 273f). Dies ist vor allem auf den dominanten Einfluss der beiden Großparteien auf Gesellschaft und Wirtschaft zurückzuführen. Diese Aspekte der österreichischen politischen Kultur gelten als „Erklärungsfaktoren für eine relativ schwache Zivilgesellschaft, eine politische ‚Untertanenkultur‘ [...] und folglich eine geringe direkte politische Beteiligung“ (Rosenberger/Stadlmair 2014: 456).

Die soeben beschriebenen Orientierungen der österreichischen Bevölkerung änderten sich allerdings hin zu politischen Protesten, hoher Unzufriedenheit mit der politischen Elite und einer geschwächten Folgebereitschaft gegenüber der beiden Großparteien (vgl. Plasser/Seeber 2012: 274). Ausschlaggebend waren vor allem die Protestwellen gegen die Inbetriebnahme des Atomkraftwerks Zwentendorf in den 1970er Jahren sowie gegen die Errichtung des Kraftwerks Hainburg in den 1980er Jahren, wodurch die beiden Großparteien erstmals massiv in der Öffentlichkeit kritisiert wurden. Aus diesen Initiativen heraus entstanden auch die Grünen, deren Einzug in den Nationalrat 1986 erfolgte und auch der Einfluss der FPÖ (Freiheitliche Partei Österreichs) steigerte sich immer weiter (vgl. Rosenberger/Stadlmair 2014: 457). In den 1990er Jahren kam es erstmals zu einer Spaltung der österreichischen politischen Kultur: Auf der einen Seite blieb die sogenannte StaatsbürgerInnenkultur der Nachkriegszeit erhalten, auf der anderen Seite entwickelte sich eine von Politikverdrossenheit gekennzeichnete Protestkultur (vgl. Plasser/Seeber 2012: 275).

Die starke Fragmentierung der österreichischen Gesellschaft ließ jedoch vor allem auch durch die Etablierung einer gemäßigteren Denkweise allmählich nach. Auf parteienstaatlicher Ebene mündete dieses neue Politikverständnis in eine Konsensdemokratie, die große Koalition. Der Wettbewerb zwischen den beiden Großparteien wurde abgeschwächt und auch inhaltlich näherten sich SPÖ und ÖVP einander an. Diese Übereinstimmung führte innerhalb der österreichischen Bevölkerung schließlich dazu, dass sich das starre Wählerverhalten lockerte und somit eine Wechselwählerschaft zuließ (vgl. Pelinka 1995: 53f).

Nach Almond und Verba sind vor allem die politische Beteiligung und Unterstützung seitens der Bevölkerung als Orientierungen gegenüber der politischen Elite für die Funktionsfähigkeit und den Erfolg einer Demokratie ausschlaggebend. Hierzu zählt auch das politische Interesse, welches in der Politikforschung als mentale Ausprägung politischer Partizipation gesehen wird. Generell ist dieses Interesse unter den ÖsterreicherInnen stark verbreitet. Obwohl sich die politische Wissbegierde und Neugierde der österreichischen Bevölkerung

zwischen den 1997er Jahren bis Ende der 2010er in Grenzen hielt, zählt Österreich im Vergleich zu anderen europäischen Ländern zu den Spitzenreitern in Bezug auf politisches Interesse. Dies hängt ferner auch mit der ausgeprägten politischen Diskussionsbereitschaft im familiären Umfeld zusammen (vgl. Plasser/Seeber 2012: 275f).

Ein anderes Bild zeichnet allerdings eine weitere internationale Studie, welche das Gefühl der Machtlosigkeit gegenüber der politischen Elite untersuchte. Dieses Gefühl ist unter den ÖsterreicherInnen ebenfalls stark verbreitet, da sie sowohl die Responsivität der PolitikerInnen hinterfragen als auch ihren persönlichen Einfluss auf das politische Geschehen als eher gering einstufen. So ging auch die Wahlbeteiligung nach ihrem Höchststand in den Nachkriegsjahren deutlich zurück, obwohl diese im europäischen Vergleich immer noch im Spitzenfeld liegt. Im Gegensatz dazu ist die Bereitschaft, an unkonventionellen Beteiligungsformen teilzunehmen, in der österreichischen Bevölkerung nur sehr schwach ausgeprägt und folgt somit dem europäischen Trend (vgl. Plasser/Seeber 2012: 277ff). Grundsätzlich gilt hinsichtlich der Nutzung politischer Beteiligungsformen in Österreich Folgendes: „Nach wie vor ist das politische Partizipationsrepertoire der Österreicher eng und stärker auf institutionalisierte, insbesondere parteizentrierte Aktivitäten konzentriert als auf informelle, kooperative Beteiligungsmöglichkeiten“ (Plasser/Seeber 2012: 280).

Hinsichtlich des Vertrauens gegenüber politischen Institutionen muss in Österreich zwischen rechtsstaatlichen Einrichtungen, wie Gerichte, Polizei oder Verwaltung, und wettbewerbsorientierten Institutionen, wie Parlament, Regierung und politische Parteien unterschieden werden. Überdurchschnittlich hohes Vertrauen bringen ÖsterreicherInnen ersteren Institutionen entgegen, das Vertrauen gegenüber der Regierung sowie dem Parlament geht allerdings kontinuierlich zurück. Am wenigsten Vertrauen hat die österreichische Bevölkerung jedoch gegenüber den politischen Parteien. Dennoch liegt das Land mit seinen Vertrauenswerten im europäischen Vergleich immer noch im oberen Mittelfeld (vgl. Plasser/Seeber 2012: 281ff). Das zunehmend negative Image des österreichischen Parlaments leidet vor allem unter den allgemein negativen Meinungen über PolitikerInnen. Sickinger betont hier vorrangig die Problematik der Nichterfüllung der öffentlichen Aufgabe des Parlaments, da die übertragenen Plenardebatten nur der Information der Öffentlichkeit dienen und die tatsächlichen Debatten zwischen den Abgeordneten und Parteien hinter verschlossenen Türen in diversen Ausschüssen stattfinden. Dadurch ergibt sich für die Bevölkerung ein verzerrtes und oftmals unglaubliches Bild der parlamentarischen Tätigkeit. Positiv hervorgehoben wird allerdings der regelmäßige Austausch zwischen PolitikerInnen und der österreichischen Bevölkerung (vgl. Sickinger 2002: 59f).

Bezugnehmend auf die Demokratiezufriedenheit der österreichischen Bevölkerung gilt das Land im Vergleich zu den meisten anderen europäischen Ländern als eines der Vorreiter. Die Wertschätzung demokratischer Werte, die Akzeptanz des Mehrparteiensystems sowie die Zustimmung zur Unantastbarkeit der demokratischen Idee sind unter den ÖsterreicherInnen klar vertreten. Dennoch finden auch in Österreich rechtsradikale und populistische Stimmen Anklang, die Vorurteile und negative Meinungen vor allem gegenüber der islamischen Religion schüren (vgl. Plasser/Seeber 2012: 285f). Alles in allem aber,

„präsentiert sich Österreich als eine konsolidierte, im Kern gefestigte und stabile Demokratie. Die starke Akzeptanz der demokratischen Ordnung, die überdurchschnittliche Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie wie ein vergleichsweise hohes Vertrauen in zentrale Institutionen des demokratischen Systems sprechen für ein entwickeltes Demokratiebewusstsein der österreichischen Bevölkerung“ (Plasser/Seeber 2012: 287).

Allerdings wirkt sich die lose Verbindung zwischen der politischen Elite und der österreichischen Bevölkerung, die wachsende Politikverdrossenheit sowie die nur gering ausgeprägte Partizipationsbereitschaft negativ auf die demokratische Kultur des Landes aus. Grundsätzlich hat sich Österreich aber von seinem speziellen Status in den Nachkriegsjahren zu einer durchschnittlichen europäischen politischen Kulturgemeinschaft entwickelt (vgl. Plasser/Seeber 2012: 287f). Trotzdem wird aufgrund des schwindenden Vertrauens in repräsentative Institutionen der Ausbau politischer Mitbestimmungsmöglichkeiten von der politischen Elite debattiert. Einerseits sollen Konflikte durch eine aktive Partizipation der BürgerInnen gelöst werden, andererseits sehen auch Verwaltungskörper ihr Handeln durch die Beteiligung der Bevölkerung als legitimiert. Bis dato waren die geschnürten Demokratiepakete jedoch ohne erwähnenswerte Neuerungen (vgl. Rosenberger/Stadlmair 2014: 457f)

3.3 Formen politischer Partizipation

Hinsichtlich der Möglichkeiten politischer Partizipation kommt folgender Grundgedanke zu tragen: „Die Bevölkerung muss ein breites Spektrum von Beteiligungsmöglichkeiten nutzen können, um entweder selbst unmittelbar politische Entscheidungen zu treffen oder aber effektiven Einfluss auf andere EntscheidungsträgerInnen auszuüben“ (Schaller 2002: 67). Damit in Verbindung stehen hauptsächlich sechs Kriterien, an denen die Demokratiequalität politischer Beteiligung gemessen werden kann: Inklusion, rechtliche sowie soziale Gleichheit, Wahlfreiheit, politische Vielfaltigkeit und Kontrolle politischer Prozesse (vgl. Schaller 2002: 67).

Im österreichischen politischen System sind die Partizipationsrechte der österreichischen Bevölkerung beziehungnehmend auf Wahlen, direkte Demokratie und alternative Beteiligungsformen grundsätzlich rechtlich besser verankert, als diese in der Praxis auch gelebt werden können. Während beispielsweise rechtliche Gleichheit und Inklusion unter den

österreichischen StaatsbürgerInnen vollkommen gewährleistet sind, trifft dies auf Nicht-StaatsbürgerInnen nicht zu. Diese haben lediglich die Möglichkeit, sich an zivilgesellschaftlichen Bewegungen zu beteiligen. Bei dieser Form der politischen Partizipation ist allerdings die soziale Gleichheit nicht immer gewahrt, was bei gesetzlich verankerten Beteiligungsmöglichkeiten allerdings schon der Fall ist. Was das Kriterium der Freiheit der Wahl betrifft, schränken hier vor allem die direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten ein, da Themen von der politischen Elite vorgegeben werden und somit nur relativ wenig Wahlfreiheit gegeben ist (vgl. Schaller 2002: 81). Dies kommt wiederum bei parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen nicht vor, da die zu behandelnden Themengebiete direkt von den BürgerInnen vorgegeben werden.

In Bezug auf die Kontrolle politischer Prozesse durch Partizipation muss zwischen direktdemokratischen Instrumenten und anderen Formen der BürgerInnenbeteiligung unterschieden werden. Während alternative Partizipationsformen nur eine relativ schwache Kontrolle gegenüber der politischen Elite innehaben, ist diese bei Werkzeugen der direkten Demokratie verhältnismäßig stark ausgeprägt. Hinsichtlich der Vielfältigkeit politischer Beteiligung lässt sich jedoch das gegenteilige Bild erkennen, da sich diese aufgrund der Vielzahl der zur Verfügung stehenden Möglichkeiten vorrangig im zivilgesellschaftlichen Partizipationsbereich wiederfinden (vgl. Schaller 2002: 81). Zusammengefasst betrachtet lässt sich also erkennen, dass wichtige Demokratiecriteria bezugnehmend auf politische Partizipation in Österreich zwar vorrangig gegeben sind, es dennoch einen großen Aufholbedarf zur tatsächlichen Umsetzung, Weiterentwicklung und Verstärkung dieser Instrumente bedarf.

Konkret sind im österreichischen repräsentativen System zusätzlich zu Wahlen folgende Möglichkeiten der Mitbestimmung für die Bevölkerung verankert:

3.3.1 Institutionalisierte Formen der politischen Beteiligung

Zur direktdemokratischen Top-down-Beteiligung, welche jene Instrumente der politischen Partizipation umfasst, die seitens der repräsentativen politischen Elite initiiert werden, gelten in Österreich einerseits die *Volksabstimmung* sowie andererseits die *Volksbefragung*. Diese Mitbestimmungsmöglichkeiten sind sowohl auf Bundes-, als auch auf Länder- und Gemeindeebene vorzufinden und ermöglichen es den österreichischen BürgerInnen aktiv an der politischen Entscheidungsfindung mitzuwirken (vgl. Rosenberger/Stadlmair 2014: 461).

Bei Volksabstimmungen treffen wahlberechtigte BürgerInnen in einer bestimmten Thematik, über die der Nationalrat bereits im Vorhinein abgestimmt hat, eine für das Parlament verbindliche Entscheidung. Grundsätzlich werden Volksabstimmungen entweder fakultativ, also auf freiwilliger Basis durchgeführt oder sie sind obligatorisch und daher aufgrund der

Verfassung abzuhalten. Obwohl Volksabstimmungen in Österreich nur sehr selten eingesetzt werden, verfügt das Ergebnis einer solchen Abstimmung über enormen Einfluss und entscheidet nicht bloß über ein Gesetz, sondern auch über zukünftige Politikinhalte und Ausrichtungen (vgl. Rosenberger/Stadlmair 2014: 461). Hinsichtlich der Funktion von Volksabstimmungen für die politische Elite lassen sich drei grundsätzliche Motivationen herauskristallisieren: Erstens dienen Volksabstimmungen dazu, die Unterstützung der Bevölkerung zu kritischen und weitreichenden politischen Fragen einzuholen. Während also bei einer Annahme des Vorschlages seitens der BürgerInnen die Legitimität der repräsentativen Institutionen gestärkt wird, wird diese im Falle einer Ablehnung des Sachverhaltes durchaus auch geschwächt. Zweitens können Regierungsuneinigkeiten und Streitigkeiten in der Koalitionsregierung durch Volksabstimmungen aus dem Weg geräumt werden. Drittens werden Volksabstimmungen seitens der Regierung auch dazu eingesetzt, um die eigene Politiklinie zu stärken und somit Oppositionsparteien zu entkräften (vgl. Diendorfer/Jung 2013: 6).

Während Volksabstimmungen für den Gesetzgeber rechtlich bindend sind, haben *Volksbefragungen* als Top-down-Instrument lediglich einen informativen Charakter und wirken meinungsbildend auf die politischen Repräsentativorgane. Die Bevölkerung wird zu einem bestimmten Sachverhalt befragt, um die öffentliche Meinung in den politischen Entscheidungsprozess miteinbinden zu können (vgl. Rosenberger/Stadlmair 2014: 464). Ein weiterer Unterschied zu Volksabstimmungen ist, dass Volksbefragungen meist vor der tatsächlichen Beschlussfassung im Parlament stattfinden, um die öffentliche Meinung einkalkulieren zu können (vgl. Diendorfer/Jung 2013: 11).

Im Gegensatz zu Volksabstimmungen und Volksbefragungen gilt im österreichischen repräsentativen System neben *parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen* das *Volksbegehren* als Bottom-up-Instrument, da hier die Initiative direkt von der Bevölkerung ausgeht. Ziel ist es, bestimmte Themen an den Gesetzgeber heranzutragen und somit in den parlamentarischen Prozess zu involvieren. Grundsätzlich gilt allerdings, dass diese Partizipationstypen keine rechtlich bindende Wirkung haben, sondern lediglich die Meinungen und Anregungen der Bevölkerung widerspiegeln. Volksbegehren müssen bundesweit von 100.000 wahlberechtigten BürgerInnen oder von einem Sechstel der Wahlberechtigten dreier Bundesländer unterstützt werden. Wenn diese Zustimmungshürde erreicht wurde, muss der Nationalrat das vorgeschlagene Thema schließlich in Verhandlung nehmen. Bis zum Jahr 1999 konnten Volksbegehren auch durch acht Nationalratsabgeordnete initiiert werden, jedoch wurde diese Möglichkeit aufgrund der Nutzung des Instruments als Wahlkampfstrategie vollständig abgeschafft. Trotzdem werden Volksbegehren auch heute noch von politischen Parteien genutzt, um die Bevölkerung für bestimmte Themengebiete zu mobilisieren (vgl. Rosenberger/Stadlmair 2014: 465f).

3.3.2 Unkonventionelle Formen der politischen Partizipation

Grundsätzlich zählen all jene Beteiligungsverfahren zu nicht-konventionellen politischen Partizipationsformen, die im österreichischen politischen System rechtlich nicht verankert sind. Beispiele dafür sind Mediationsverfahren, Online-Petitionen, zivilgesellschaftliche (Graswurzel-)Bürgerinitiativen, lokale Agenda-Prozesse und Planungswerkstätten sowie diverse soziale Bewegungen und die Teilnahme an politischen Demonstrationen und Protesten (vgl. Diendorfer/Jung 2013: 11f).

Während die Partizipationsbereitschaft der österreichischen Bevölkerung im organisierten und institutionalisierten Bereich, vor allem in Hinblick auf die Wahlbeteiligung stets sehr hoch war, fiel die Beteiligung an unkonventionellen Möglichkeiten der Mitbestimmung nur gering aus. Jedoch tendieren die ÖsterreicherInnen vermehrt zu diesen Partizipationsformen, wodurch auf der anderen Seite die formelle politische Beteiligung kontinuierlich zurückgeht (vgl. Pelinka/Rosenberger 2003: 84). Die Anfänge einer starken unkonventionellen Partizipation seitens der österreichischen Bevölkerung wurden in den 1970er und -80er Jahren gesetzt. Prinzipiell hatten diese Bewegungen und deren Mobilisierungskraft relativ großen Einfluss auf die politische Elite, da es oftmals gelang, politische Entscheidungen durchzusetzen, zu verhindern oder zu revidieren. Auch institutionell gesehen bewirkten soziale Bewegungen in Österreich eine Veränderung. So entstanden die Grünen, die 1986 in den Nationalrat einzogen, als Antwort auf die Forderungen der Protestbewegungen, da somit ein Ansprechpartner auf parlamentarischer Ebene platziert wurde (vgl. Gottweis 1997: 342, 356). Im Allgemeinen kritisierten soziale Bewegungen vor allem „die Geschlossenheit des politischen Systems Österreich, [...] die fehlende Responsivität der etablierten Parteien gegenüber Anliegen [...]. Ihr Entstehen kann daher als eine ‚erzwungene‘ Öffnung des politischen Systems gesehen werden“ (Gottweis 1997: 356). Zudem erreichten die sozialen Bewegungen auch eine verstärkte Beteiligung der BürgerInnen an diversen Verwaltungsentscheidungen. Wichtig zu erwähnen sind auch Veränderungen im diskursiven Bereich, da soziale Bewegungen in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen zu einer liberaleren Denk- und Handlungsweise der österreichischen Bevölkerung geführt haben (vgl. Gottweis 1997: 356).

Auch heute kommt es in Österreich immer wieder zu Demonstrationen und Protestaktionen, was darauf hinweist, dass die Beteiligungsbereitschaft hinsichtlich der Teilnahme an unkonventionellen Partizipationsformen angestiegen ist. Da der Fokus dieser Arbeit allerdings auf der institutionalisierten politischen Partizipation im politischen System Österreichs, den parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen, liegt, wurde hier nur ein kurzer Überblick über diese Beteiligungsformen gegeben.

3.3.3 Das Internet und das österreichische Parlament

Wie bereits angesprochen, spielt das Internet hinsichtlich einer modernen Demokratie für die politische Partizipation der BürgerInnen eine bedeutende Rolle. Auch in Österreich wird immer häufiger mithilfe des Internets kommuniziert und politische Inhalte ausgetauscht. Auch das österreichische Parlament setzte mit der Einführung des e-Rechts und der damit in Verbindung stehenden Digitalisierung parlamentarischer Materialien und Gesetzestexte Anfang der 2000er Jahre ein Zeichen in Richtung Transparenz. Dadurch können sich BürgerInnen im Internet über politische Prozesse informieren und sich ihrer Rechte und Pflichten bewusst werden (vgl. Filzmaier 2004: 38).

Trägt das Internet jedoch auch zu einer stärkeren Involvierung der österreichischen Bevölkerung in das politische Geschehen bei? Seitens der Parlamentsabgeordneten wurde diese Frage überwiegend bejaht, da „Internet-Technologien die politische Partizipation der Bürger/innen fördern, die Themenvielfalt der politischen Diskussion erhöhen und/oder den interaktiven Dialog im politischen System zwischen politischen Repräsentanten und Wähler[n] verbessert werden“ (Filzmaier 2004: 38). Zwar wiesen die Abgeordneten auch auf die Gefahren des Internets hin, wie beispielsweise die Verbreitung extremistischer und radikaler Botschaften, Manipulation, Unkontrollierbarkeit oder die gesellschaftliche Spaltung aufgrund der Informationsbeschaffung, jedoch betonten sie vorrangig das positive Potenzial des Internets. Ein zentraler Vorteil des Internets betrifft die Intensivierung der Beziehung zwischen der politischen Elite und der Bevölkerung. Durch die Bereitstellung von Informationsangebot und Materialien sowie einer erleichterten Kontaktaufnahme mit relevanten AkteurInnen, kann die politische Entscheidungsfindung von den BürgerInnen nachvollzogen und die Transparenz politischer Prozesse erhöht werden. Auf der anderen Seite erfolgt durch die Beteiligung der BürgerInnen im Internet ein verstärkter Meinungsaustausch, der die Responsivität der Politik steigert. Um allerdings die Demokratie mithilfe des Internetdialogs zu verstärken, muss gewährleistet sein, dass auch weniger etablierte politische AkteurInnen ihre Positionen und Meinungen im Internet vertreten. Dadurch könne auch die Dominanz großer mobilisierender politischer RepräsentantInnen eingedämmt werden (vgl. Filzmaier 2004: 38, 41f).

Welche Gefahren, Herausforderungen und Vorteile das Internet in Hinblick auf parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen hat, soll schließlich zu einem späteren Zeitpunkt dieser Arbeit diskutiert und erläutert werden.

3.4 Politische Partizipation in der österreichischen repräsentativen Demokratie

Auf den ersten Blick gestaltet sich die Vereinbarkeit repräsentativdemokratischer Systeme mit direktdemokratischen Ansätzen und verstärkter politischer Partizipation als schwierig. Allerdings findet sich in der Realität, so auch in Österreich, eine Mischform wieder, die beide Stränge miteinander verbindet. Somit rückt die Frage ins Zentrum, „wie moderne, direktdemokratische Verfahren dazu beitragen können, das repräsentative System tatsächlich repräsentativ zu gestalten. [...] Nicht mehr das Ob direktdemokratischer Verfahren im repräsentativen System steht im Mittelpunkt der Diskussion, sondern das Wie“ (Ehs/Kaufmann 2013: 15).

In Österreich kam bis dato mehrheitlich die repräsentative Demokratie bei der Entscheidungsfindung sowie bei der Festlegung der politischen Agenda zum Einsatz, da Entscheidungen grundsätzlich von politischen Parteien, Verbänden und Sozialpartnerschaften getroffen werden. Denn obwohl innerhalb der österreichischen Bevölkerung ein vermehrtes Auftreten an politischer Partizipation festzustellen ist, fungieren direkte Demokratie und politische Partizipation noch nicht als Machtkorrektiv, da meist auch durch die Beteiligung der BürgerInnen politische Interessen mithilfe von Parteien durchgesetzt werden. So stehen vor allem direktdemokratische Instrumente in Zusammenhang mit strategischen Überlegungen politischer Parteien (vgl. Pelinka/Rosenberger 2003: 88f). Auch Poier argumentiert, dass vor allem Regierungsparteien Formen der direkten Demokratie und politischer Partizipation dazu nutzen, um sich die eigene Parteiposition von der Bevölkerung bestätigen zu lassen. Folglich geht es der politischen Elite darum, BürgerInnen von ihren Inhalten zu überzeugen und diese Überzeugung durch direkte Demokratie zu manifestieren, anstatt der Bevölkerung tatsächlich die Entscheidung zu überlassen (vgl. Poier 2014: 21). Oppositionsparteien verfügen hingegen über deutlich weniger Aktionsspielraum wenn es darum geht, sich direktdemokratischer Instrumente zunutze zu machen (vgl. Rosenberger/Stadlmair 2015: 245f). Zusammengefasst betrachtet, lässt sich hinsichtlich der Rolle politischer AkteurInnen gegenüber direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten folgendes Resümee ziehen:

„Regierende profitieren von dem Spiel mit der direkten Demokratie, das sie strategisch einsetzen: Sie demonstrieren nicht nur Bürgernähe, sondern sie können damit ihre Entscheidungen besser legitimieren, betreiben Agenda-Setting, positionieren sich mit Themen gegenüber der Bevölkerung und [...] bringen für sie ungünstige Themen (wieder) von der Tagesordnung“ (Rosenberger/Stadlmair 2015: 245).

Aufgrund der ansteigenden Partizipationsbereitschaft der österreichischen Bevölkerung wird jedoch auf politischer Ebene immer wieder über den Ausbau der plebiszitären

Beteiligungsmöglichkeiten in Österreich debattiert. Ziel des derzeit in Verhandlung stehenden Demokratiepaketes ist es,

„die bestehenden Instrumente der Mitbestimmung durch die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger auszubauen und damit [...] den Parlamentarismus zu stärken; auf ein verschränktes Zusammenwirken von Volk und Volksvertretung also, mit dessen Hilfe allenthalben festzumachende post-demokratische Ermüdungserscheinungen bekämpft werden sollen, damit künftig politische Entscheidungsprozesse näher an die Wählerin und an den Wähler herangeführt und transparenter gestaltet werden“ (Bezemek 2015: 341).

Anna Gamper (vgl. 2015: 199) argumentiert jedoch, dass gar keine Neueinführung partizipativer Elemente in Österreich benötigt wird, sondern lediglich eine Wiederbelebung beziehungsweise tatsächliche Verwendung der bereits verfassungsrechtlich verankerten Instrumente. So bezeichnet die Autorin direktdemokratische Ausprägungen in Österreich grundsätzlich als „totes Recht“, da diese in der Praxis nur selten zur Anwendung kommen. Darüber hinaus wäre auch eine Neugestaltung bestehender Beteiligungsmöglichkeiten hinsichtlich einer erhöhten und gestärkten Beteiligungsfreundlichkeit (Zugangshürden, Unterstützungserklärungen etc.) sinnvoll. Dennoch wird hinsichtlich der Reformüberlegungen darauf hingewiesen, dass eine Neugestaltung der bereits etablierten Instrumente politischer Partizipation beziehungsweise eine Einführung neuer Möglichkeiten immer einer Änderung der österreichischen Bundesverfassung bedarf, da nur auf diesem Wege eine effektive Verschiebung des Machtverhältnisses zwischen direkter und repräsentativer gewährleistet werden kann.

Poier (vgl. Poier 2014: 22) geht jedoch davon aus, dass es bezugnehmend auf den Ausbau partizipativer Instrumente immer erheblichen Widerstand diverser politischer Parteien geben wird, vor allem aufgrund der Befürchtung des Missbrauchs und Populismus. Im Allgemeinen weist Poier also darauf hin, „dass die regierenden politischen Parteien ein Mehr an direkter Demokratie letztlich weiterhin als zusätzliche Bedrohung – neben ihrem Stimmverlust an Protestparteien – ansehen, denn als Möglichkeit, den Bürgern ein Ventil zum ‚Dampfablassen‘ zur Verfügung zu stellen“ (Poier 2014: 22).

Was den Willen der politischen Parteien hinsichtlich der tatsächlichen Umsetzung der Inhalte und Themen, die durch bereits bestehende politische Partizipationsinstrumente in Österreich aufgegriffen werden, betrifft, ist Folgendes deutlich zu erkennen: Die Volksabstimmung stellt jenes direktdemokratische Instrument dar, das den bedeutendsten und unmittelbarsten Einfluss auf die repräsentative Politik bewirkt. Hier wird die Verantwortung einer Entscheidung der Bevölkerung übertragen, die für die politische Elite rechtlich bindend ist. Obwohl Volksbefragungen keinen direkten Bindungscharakter sondern lediglich ein Stimmungsbarometer der österreichischen BürgerInnen aufweisen, ist es tendenziell üblich, sich auf politischer Ebene auch an diese Ergebnisse zu halten. Ein anderer Schluss muss in

Hinblick auf Volksbegehren und parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen gezogen werden. In diesen Fällen ist nur ein durchschnittlicher Umsetzungswille seitens der politischen Elite zu erkennen, da mithilfe dieser Instrumente bis dato zwar einige Erfolge erzielt werden konnten, viele jedoch aufgrund der fehlenden bindenden Wirkung auf politischer Ebene nicht ausreichend debattiert wurden. Grundsätzlich lässt sich somit für Österreich folgendes Resümee ziehen: Wenn Beteiligungsinstrumente, welche von der politischen Elite initiiert wurden, zum Einsatz kommen, wird das Ergebnis als bindend betrachtet und somit der Wille der Bevölkerung jedenfalls umgesetzt. Andererseits sind Bottom-up-Elemente politischer Partizipation zwar nicht bindend und werden daher auch des Öfteren verworfen, allerdings können auch diese Instrumente Einfluss auf den politischen Entscheidungsfindungsprozess nehmen und das Agenda-Setting bestimmen (vgl. Rosenberger/Stadlmair 2014: 472ff).

Darüber hinaus bewirkten partizipative Beteiligungsmöglichkeiten auch eine Veränderung der österreichischen Parteienlandschaft. Durch soziale Bewegungen und Graswurzel-Initiativen entstanden sowohl die FPÖ als auch die Grünen und das Liberale Forum. Des Weiteren kann politische Partizipation eine Neupositionierung politischer Parteien bezwecken oder wird von politischen Parteien selbst dazu genutzt, ihre Interessen durchzusetzen. Bezugnehmend auf den Einfluss von politischen Beteiligungsinstrumenten ist auch deren Wirkung auf politische Sachentscheidungen relevant. Meist erzielt eine Mischung aus institutioneller direktdemokratischer Verfahren und unkonventioneller Beteiligung die größten Konsequenzen hinsichtlich der Behandlung bestimmter Sachthemen (vgl. Rosenberger/Stadlmair 2014: 476-480).

4. Methodik

Dieses Kapitel behandelt die dieser Arbeit zu Grunde liegende methodische Vorgehensweise, mithilfe welcher Antworten auf die anfangs angeführten Fragestellungen gegeben werden sollen. Die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring stellt die Methode dar und wird zur Analyse der ausgewählten Dokumente und ExpertInneninterviews verwendet. Im Folgenden sollen daher das verwendete Material und die Datenauswertung erklärt werden.

4.1 Material und Datenerhebung

Für diese Arbeit werden sowohl sieben Stenographische Protokolle des Nationalrates als auch sieben *ExpertInneninterviews* als Analysematerial herangezogen. Bei Ersterem handelt es sich um stichprobenartig ausgewählte Protokolle der Plenardebatten, die den Ausschuss für Bürgerinitiativen und Petitionen in der 24. und 25. Gesetzgebungsperiode behandeln. Für die Analyse wurde jeweils ein Protokoll pro Jahr in einem Zeitraum von 2009 – 2015 gewählt. Dabei wird jedoch nicht das gesamte Stenographische Protokoll für die Analyse verwendet, sondern lediglich jener Tagesordnungspunkt der Nationalratssitzungen, in welchem Sammelberichte über parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen debattiert wurden. Bei Stenographischen Protokollen handelt es sich um schriftliche Wortprotokolle der Reden der ParlamentarierInnen in den Nationalratssitzungen, die von den StenographInnen der Parlamentsdirektion verfasst und den einzelnen Abgeordneten vor deren Veröffentlichung zur Überprüfung vorgelegt werden. Anschließend werden diese Dokumente auf die Website des österreichischen Parlaments hochgeladen, um interessierten BürgerInnen die Möglichkeit zu bieten, die Plenardebatten nachzulesen.

Hinsichtlich der ExpertInneninterviews als Untersuchungsgegenstand ist zu erwähnen, dass Gespräche mit dem Obmann des Ausschusses für Petitionen und Bürgerinitiativen Michael Pock (Neos) und dessen StellvertreterInnen Hermann Lipitsch (SPÖ), Hermann Gahr (ÖVP), Christian Hafenecker, MA (FPÖ), Dipl.-Ing. Dr. Wolfgang Pirkhuber (Grüne) und Martina Schenk (Team Stronach) sowie mit den AusschussreferentInnen der Parlamentsdirektion Mag. Barbara Blümel und Mag. Ernst Zimmermann geführt wurden. Somit wurde sowohl die administrative als auch die politische Ebene zum Thema Bürgerinitiativen und Petition befragt und alle sechs im Nationalrat vertretenen Parlamentsklubs involviert. Diese Interviews wurden aufgezeichnet und anschließend transkribiert. Die Transkripte der ExpertInneninterviews werden dieser Arbeit nicht angehängt sondern persönlich aufbewahrt. Bei den geführten Gesprächen handelt es sich um halbstrukturierte und offene Interviews, da zwar ein Leitfaden verwendet wurde, um die Gespräche im Anschluss vergleichen zu können, die Reihenfolge der Fragestellungen sowie deren konkrete Formulierung jedoch

variierte. Die Interviews fanden an unterschiedlichen Orten (Büro der Abgeordneten, Parlamentscafeteria, Klubräumlichkeiten, Parlamentsdirektion und öffentliche Kaffeehäuser) und zu verschiedenen Zeitpunkten (Mai bis Juni 2015) statt. Die Auswahl der Räumlichkeiten beziehungsweise des Datums des Treffens wurde den Abgeordneten und MitarbeiterInnen der Parlamentsdirektion überlassen. Die Dauer der Interviews betrug je nach Gesprächsfreudigkeit der InterviewpartnerInnen zwischen 20 und 45 Minuten.

4.2 Datenauswertung

Die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring wird für diese Arbeit als Methode herangezogen. Das Ziel der Inhaltsanalyse ist im Allgemeinen „die Analyse von Material, das aus irgendeiner Art von Kommunikation stammt“ (Mayring 2010: 11). In Hinblick auf die qualitative Inhaltsanalyse stellt Mayring (vgl. 2010: 48f) Folgendes fest: Keinesfalls soll eine qualitative Vorgehensweise der quantitativen Inhaltsanalyse als konkurrierende Alternative gegenüberstehen, sondern die quantitativen Stärken aufrechterhalten und zudem einen systematischen Prozess zur qualitativen Textanalyse schaffen. Wichtig dabei ist, die „kommunikationswissenschaftliche Verankerung“ (Mayring 2010: 48) nicht zu vernachlässigen, das heißt, den vorliegenden Text in einen Kontext zu stellen. Mithilfe eines vorab festgelegten und expliziten Ablaufmodells, welches auf die Fragestellung zugeschnitten ist, kann schließlich die Analyse erfolgen.

Bei der Betrachtung selbst stellt ein Kategoriensystem das zentrale Werkzeug der qualitativen Inhaltsanalyse dar, da es vorrangig darum geht, Ziele der Analyse in Kategorien zu veranschaulichen. Durch ein solches Kategoriensystem sind außerdem die Nachvollziehbarkeit, die Vergleichbarkeit sowie die Reliabilität der Analyse gewahrt. Des Weiteren muss das Verfahren der qualitativen Inhaltsanalyse für den Analysegegenstand passend sein und erfolgt somit nicht immer nach dem gleichen Muster. Es liegt in den Händen des/der Forschenden, ein adäquates Analyseverfahren zu wählen, welches sich auf den Forschungsstand und die dazugehörigen Theorien eines Themas bezieht (vgl. Mayring 2010: 49f).

Nachdem das Ausgangsmaterial sowie der theoretische Hintergrund dieser Analyse bereits beschrieben wurden, soll nun die qualitative Technik der Inhaltsanalyse erläutert werden. Für diese Arbeit von Relevant ist dabei die Technik der *inhaltlichen Strukturierung*, mithilfe welcher zentrale Elemente aus dem Material mittels festgelegter Kriterien herausgesucht, ein Querschnitt abgebildet oder eine Einschätzung des Materials vorgenommen werden können. Der Effekt der inhaltlichen Strukturierung ist das Herausfiltern sowie die Zusammenfassung von relevanten Inhalten, Themenbereichen und Elementen des vorliegenden Materials durch

theoriegeleitete Kategorien. Das Material wird hier zunächst paraphrasiert und dann pro Haupt- und Unterkategorie zusammengefasst (vgl. Mayring 2010: 98).

Ziel dieser Analysetechnik ist es, eine ausdrückliche Struktur aus dem zusammengetragenen Material mithilfe eines Kategoriensystems herauszufiltern, indem einzelne Textbestandteile den festgelegten Kategorien zugeordnet und herausgearbeitet werden. Wichtig ist vor allem, dass sich die Kategorien auf die Fragestellungen und ausgewählten Theorien beziehen (vgl. Mayring 2010: 92).

Grundsätzlich wird für diese Arbeit eine deduktive Kategorienbildung angewendet, da den festgelegten Kategorien theoretische Überlegungen vorausgehen. „Aus Voruntersuchungen, aus dem bisherigen Forschungsstand, aus neu entwickelten Theorien und Theoriekonzepten werden die Kategorien in einem Operationalisierungsprozess auf das Material hin entwickelt“ (Mayring 2010: 83). Da das Thema der parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen in der Literatur jedoch kaum Erwähnung findet, muss zum Teil auch eine induktive Kategoriendefinition herangezogen werden, bei welcher Kategorien direkt aus dem Textbestand abgeleitet werden. Zu den Kodierregeln ist zu sagen, dass jeder Textteil einer Kategorie zugeordnet wird, die spezifisch auf diesen zugeschnitten ist. Bei Unklarheiten beziehungsweise bei der Zugehörigkeit zu mehreren Kategorien, muss entschieden werden, zu welcher Kategorie ein Abschnitt zugeordnet wird.

Folgende Haupt- und Unterkategorien wurden schließlich für diese Arbeit in Anlehnung an die wichtigsten theoretischen Konzepte herausgearbeitet:

Politische Kultur

- Bedeutung BürgerInnenbeteiligung
- Stellenwert und Vorteile Bürgerinitiativen / Petitionen

Repräsentative Demokratie

- Einbringung
- Klubabsprache
- Verhandlung im Ausschuss
- Verhandlung im Plenum
- Aufwertung Bürgerinitiativen / Petitionen

Politische Partizipation

- Einfluss InitiatorInnen
- Kommunikation Abgeordnete – BürgerInnen
- Online-Unterstützung
- Anzahl der Unterstützungserklärungen

Die Hauptkategorie *politische Kultur* umfasst die Bedeutung von politischer Partizipation und den Stellenwert parlamentarischer Bürgerinitiativen in Österreich aus politischer und administrativer Sicht. Außerdem soll an dieser Stelle herausgefunden werden, welchen Platz diese plebiszitären Instrumente im repräsentativen System einnehmen.

In der Hauptkategorie *repräsentatives System* geht es vorrangig um die parlamentarischen Akteure, wie Abgeordnete, Parteien und Klubs und deren Rolle im Verhandlungsprozess. Angefangen bei der Einbringung von Petitionen und der Unterstützung von Bürgerinitiativen bis hin zu deren Verhandlung im Ausschuss und Plenum, sollen die einzelnen Faktoren und Charakteristika der parlamentarischen Behandlung herausgearbeitet werden.

Im Gegensatz dazu beschäftigt sich die Hauptkategorie *politische Partizipation* mit der anderen Seite des Akteursspektrums. Hier sind vor allem die InitiatorInnen sowie die Bedeutung der Unterstützung der österreichischen Bevölkerung hinsichtlich eingebrachter Themen von Interesse. An dieser Stelle soll auch auf die Beziehung zwischen den ParlamentarierInnen und den BürgerInnen näher eingegangen werden sowie das Potenzial der Online-Unterstützung von Bürgerinitiativen und Petitionen dargestellt werden.

Mithilfe dieser ausgewählten Kategorien und Unterkategorien soll es schließlich möglich sein, die gestellten Forschungsfragen mithilfe der qualitativen Inhaltsanalyse beantworten zu können.

5. Parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen

Parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen zählen im österreichischen politischen System zu den Möglichkeiten der BürgerInnenbeteiligung. Durch diese Instrumente können ausgewählte Themen von österreichischen BürgerInnen direkt dem Nationalrat zur Verhandlung vorgelegt und somit in den parlamentarischen Prozess eingebunden werden. Während die parlamentarische Petition auf das monarchische Petitionsrecht zurückgeht, kann die parlamentarische Bürgerinitiative erst seit 1988 von der österreichischen Bevölkerung in Anspruch genommen werden. Im Folgenden wird einerseits die Zuordnung parlamentarischer Bürgerinitiativen und Petitionen zur direkten Demokratie diskutiert und andererseits die Einführung des Petitionsrechtes in Österreich erläutert. Des Weiteren soll ein Überblick darüber gegeben werden, welche Kriterien für die Einbringung einer parlamentarischen Bürgerinitiative und Petition erfüllt werden müssen, welches parlamentarische Verfahren sie durchlaufen und wie diese Instrumente konkret in Österreich genutzt werden.

5.1 Das Petitionsrecht und gesetzliche Regelungen

Das Petitionsrecht stellt einen wesentlichen Bestandteil politischer Partizipation dar und ist vor allem auch für die weitere Behandlung von parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen von großer Relevanz. Dieses alte Recht geht auf die englische Tradition zurück, innerhalb welcher jede/r Einzelne Bitten an den König sowie die Parlamentshäuser richten konnte. Dieses unmittelbare Petitionsrecht war allerdings gesetzlich nicht festgelegt. Da es durch diverse Monarchen allerdings immer wieder zu Beschränkungen des Rechts kam, wurden Petitionen 1639 in der Bill of Rights verankert und „aus der rein gewohnheitsrechtlichen Befugnis war – in Abwehr gegen praktizierte Beschränkungen – ein verfassungsrechtlich geschütztes Recht des Einzelnen geworden“ (Korinek 1977: 9).

In Österreich geht die parlamentarische Petition auf das Jahr 1848 zurück, da dieses Recht zur Zeit der Revolution stark thematisiert wurde. Obwohl Petitionen zu diesem Zeitpunkt noch nicht gesetzlich verankert waren, fanden sie Anwendung im realen Alltag der österreichischen BürgerInnen. Diese wandten sich mit diversen Anregungen an die Landtage, den Kaiser und sonstige staatliche Behörden. Aufgrund dessen wurde das Petitionsrecht schließlich 1848 in der Pillersdorfschen Verfassung geregelt, welche jedoch nie in Kraft trat. Dennoch zeigte diese Entwicklung, wie bedeutsam Petitionen für die österreichische Bevölkerung waren. Ein Jahr später wurde die sogenannte Märzverfassung erlassen, die jene Regelung hinsichtlich Petitionen beinhaltete, welche 1867 in das Staatsgrundgesetz übernommen wurde (vgl. Pistotnik 1969: 13f, 19). Generell ist somit das Petitionsrecht in Österreich in Artikel 11 des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen

Rechte der Staatsbürger geregelt und lautet wie folgt: „Das Petitionsrecht steht Jedermann zu. Petitionen unter einem Gesamtnamen dürfen nur von gesetzlich anerkannten Körperschaften oder Vereinen ausgehen“ (RGBl. Nr. 142/1867). Diese gesetzliche Verankerung gesteht also allen Menschen das Recht zu, Wünsche, Aufforderungen und Beschwerden sowohl an die Organe der Legislative als auch der Exekutive zu richten, ohne dadurch rechtlich verfolgt werden zu können (vgl. Korinek 1977: 11). In der gesetzlichen Bestimmung wird das Petitionsrecht dadurch als Menschenrecht und nicht als Recht der österreichischen StaatsbürgerInnen angesehen (vgl. Pistotnik 1969: 19).

Im modernen demokratischen Rechtsstaat sieht Korinek eine Doppelhaftigkeit der Aufgaben von Petitionen: Einerseits werden Petitionen dazu eingesetzt, Wünsche und Beschwerden von individuellen Personen gegenüber der Politik zum Ausdruck zu bringen. Andererseits kann mithilfe von Petitionen auch ein bestimmtes Allgemeininteresse verwirklicht werden. Somit kann zwischen Petitionen im Interesse einer *res privata* oder *res publica* gesprochen werden, wobei in der Realität oftmals keine konkrete Trennlinie gezogen werden kann. Bei Ersteren geht es vorrangig darum, eine Rechtsschutzlücke zu schließen und politische Kontrolle durch das Petitionsrecht auszuüben. Petitionen im Interesse der *res publica* hingegen ermöglichen es der Bevölkerung, durch das Äußern von Ideen, Wünschen und Vorstellungen, bestimmte Themen in den politischen Prozess einzubringen (vgl. Korinek 1977: 40f).

Auf die Probleme der repräsentativen Demokratie hinweisend, erkannte auch schon Hans Kelsen die Bedeutung des Petitionsrechts:

„Wenn schon die Wählerschaft ihren Vertrauensmännern im Parlament keine bindenden Instruktionen geben darf, dann muß doch zumindest die Möglichkeit bestehen, daß aus dem Schoße des Volkes Anregungen laut werden, nach denen das Parlament die Richtung seiner gesetzgeberischen Tätigkeiten bestimmen kann“ (Hans Kelsen 1925 zit. in Korinek 1977: 41).

Im Gegensatz zum Petitionsrecht blickt die parlamentarische Bürgerinitiative auf keine langjährige Entstehungsgeschichte zurück, sondern ist erst seit 1988 im österreichischen Gesetz verankert. So wurde die Geschäftsordnung des Nationalrates in diesem Jahr dahingehend geändert, dass dem Instrument der parlamentarischen Petition auch Bürgerinitiativen beigelegt wurden, um dadurch eine verstärkte Beteiligung der österreichischen BürgerInnen am parlamentarischen Geschehen zu bewirken (vgl. BGBl. Nr. 720/1988). Seitens der Parlamentsdirektion wird dieser Schritt als besonders wichtig bezeichnet, da die parlamentarische Bürgerinitiative aufgrund der niedrigen Hürde von 500 Unterstützungserklärungen eine einfache Möglichkeit für BürgerInnen darstellt, auf parlamentarischer Ebene involviert zu werden. Das alleinige Bestehen der Petition wurde als unzeitgemäß betitelt und durch die Einführung der parlamentarischen Bürgerinitiative das Spektrum der politischen Partizipation vergrößert (vgl. Blümel/Zimmermann: Z.22-26).

Hinsichtlich der gesetzlichen Regelungen in Österreich sowie der parlamentarischen Verhandlung dieser Instrumente lässt sich Folgendes sagen: Grundsätzlich handelt es sich bei parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen um bottom-up-Instrumente, da mithilfe dieses Verfahrens bestimmte Themen von BürgerInnen aufgegriffen und an ParlamentarierInnen herangetragen werden. Durch die Einbringung dieser Gegenstände besteht die Möglichkeit, sich mit konkreten Angelegenheiten und Anliegen der österreichischen Gesellschaft auf politischer Ebene zu beschäftigen. Somit werden vorgelegte Themen und Gegenstandsbereiche in den parlamentarischen Prozess und das Gesetzgebungsverfahren involviert.

Sowohl parlamentarische Bürgerinitiativen als auch Petitionen werden dem Nationalrat (oder im Falle von Petitionen gegebenenfalls auch dem Bundesrat) schriftlich vorgelegt. Dabei müssen die vorgebrachten Anliegen jeweils in den Zuständigkeitsbereich der Gesetzgebung oder Vollziehung des Bundes fallen. Angelegenheiten, welche in ihrer Behandlung Landes- oder Gemeindessache sind, werden vom Nationalrat nicht angenommen. Der wesentliche Unterschied zwischen den beiden Instrumenten liegt in der Art der Einbringung. Während parlamentarische Bürgerinitiativen von mindestens 500 namentlich genannten österreichischen wahlberechtigten StaatsbürgerInnen unterstützt werden müssen, werden Petitionen von Abgeordneten des Nationalrates oder von BundesrätInnen eingereicht. Darüber hinaus muss der/die ErstunterzeichnerIn einer Bürgerinitiative in der Wählerevidenz einer österreichischen Gemeinde eingetragen sein (vgl. Österreichisches Parlament, Beteiligung der BürgerInnen).

Da parlamentarische Petitionen von Nationalratsabgeordneten oder BundesrätInnen eingebracht werden, folgen diese keinen Einreichungsrichtlinien. Hingegen müssen parlamentarische Bürgerinitiativen von dem/der ErstunterzeichnerIn in der Parlamentsdirektion inklusive der notwendigen Unterstützungserklärungen abgegeben werden, damit diese vom Parlament in Verhandlung genommen werden können. Wenn alle genannten Voraussetzungen erfüllt sind, weist der/die PräsidentIn des Nationalrates die Bürgerinitiative oder Petition dem Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen zu. Außerdem werden die vorgebrachten Anliegen der österreichischen BürgerInnen an alle Mitglieder und Ersatzmitglieder dieses Ausschusses zur Durchsicht verteilt. Des Weiteren besteht seit 2011 die Möglichkeit der elektronischen Zustimmung zu rechtsgültig eingebrachten Bürgerinitiativen und Petitionen. Auf der Webseite des Parlaments wird eine Liste aller Bürgerinitiativen und Petitionen veröffentlicht und BürgerInnen können den eingebrachten Anliegen bis zum Abschluss der Beratungen im Petitionsausschuss zustimmen. Diese Zustimmung hat allerdings für die Abgeordneten keinen bindenden sondern einen rein informativen Charakter und dient vorrangig der Abbildung der politischen

Interessen und Meinungen der österreichischen Bevölkerung (vgl. Österreichisches Parlament, Beteiligung der BürgerInnen).

Parlamentarische Petitionen gehen, wie bereits angesprochen, auf das Petitionsrecht in der Monarchie zurück. Anfang des 20. Jahrhunderts, also noch zur Zeit der österreichischen Monarchie, trat der Petitionsausschuss jedes Monat zusammen, um das Plenum über die herangetragenen Petitionen zu informieren. Dieses Intervall wurde mit der Zeit allerdings immer unregelmäßiger und ging so weit zurück, dass weder in der Ersten Republik noch nach dem Zweiten Weltkrieg ein eigens für Petitionen vorgesehener Ausschuss existierte. Durch die Novelle der Geschäftsordnung des Nationalrates im Jahr 1988, bei welcher auch die Bürgerinitiative eingeführt wurde, einigten sich die Abgeordneten auf die Einführung eines Ausschusses für Petitionen und Bürgerinitiativen (vgl. Blümel 2005: 61). Seitdem handelt es sich bei diesem Ausschuss um einen ex lege Ausschuss. Dies bedeutet, dass die Etablierung des Ausschusses für Petitionen und Bürgerinitiativen in jeder neuen Gesetzgebungsperiode gesetzlich verpflichtend ist.

Die Erstbehandlung von rechtsgültig eingelangten parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen erfolgt im Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen, welcher für die Öffentlichkeit nicht zugänglich ist. Derzeit sind 24 Mitglieder aller sechs Parlamentsklubs im Ausschuss vertreten und debattieren in den Sitzungen über die weitere Vorgehensweise und Behandlung der vorliegenden Bürgerinitiativen und Petitionen. Zu den Möglichkeiten der Behandlung zählen folgende Maßnahmen: Einholung von Stellungnahmen der zuständigen Bundesministerien beziehungsweise der Bundesregierung oder anderen ExpertInnen, Abhalten von ExpertInnen-Hearings im Ausschuss oder Anhörungen von ErstunterzeichnerInnen und InitiatorInnen (vgl. Folder österreichisches Parlament).

Da der Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen lediglich ein vorberatendes Organ ist, können am Ende der Verhandlungen folgende Beschlüsse gefasst werden:

- Weiterleitung der betreffenden Bürgerinitiative oder Petition an einen Fachausschuss zur weiteren Behandlung
- Übermittlung des Anliegens an die Volksanwaltschaft
- Abstandnahme von der weiteren Verhandlung
- Kenntnisnahme der jeweiligen Bürgerinitiative oder Petition

Anschließend werden parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen auch im Plenum des Nationalrates diskutiert, da der Ausschuss dem Nationalrat Bericht erstattet, meist in Form eines Sammelberichtes. Hier hat jede/r Abgeordnete/r noch einmal die Gelegenheit, auf bestimmte Anliegen vor der Öffentlichkeit näher einzugehen. Durch dieses umfassende parlamentarische Verfahren wird sichergestellt, dass nicht nur die Ausschussmitglieder,

sondern auch alle anderen Abgeordneten des Nationalrates sowie die Mitglieder der Bundesregierung oder Volksanwaltschaft und ExpertInnen über die Anliegen der BürgerInnen in Österreich Bescheid wissen. Außerdem erfolgt durch die Zuweisung einer Bürgerinitiative oder Petition an einen Fachausschuss die Involvierung des Themas in den tatsächlichen Gesetzgebungsprozess (vgl. Folder österreichisches Parlament).

5.2 Empirische Skizze

Detaillierte Informationen zu parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen, die seit 1996 in Österreich eingebracht wurden, finden sich auf der Webseite des österreichischen Parlaments. Hier werden der Text der Bürgerinitiative, die Namen der EinreicherInnen und der jeweilige Stand des parlamentarischen Verfahrens veröffentlicht. Der Stand des parlamentarischen Verfahrens gibt Auskunft über die Verhandlungen im Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen / Fachausschuss, über das Einholen von Stellungnahmen aus den Ministerien oder das Abhalten eines ExpertInnen-Hearings. Außerdem können die Debatten im Nationalrat nachvollzogen werden und es wird über die Art der Erledigung informiert. Des Weiteren kann Einsicht in die online abgegebenen Zustimmungserklärungen genommen werden. Im Rahmen des Seminars „politische Partizipation“ an der Universität Wien unter der Leitung von Univ.-Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger und Jeremias Stadlmair, MA wurde ein Datenblatt zu allen seit 1996 eingebrachten parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen von den Seminarteilnehmenden mithilfe der Webseite des österreichischen Parlaments erstellt. Die an dieser Stelle präsentierten Ergebnisse werden aus diesem Datenblatt entnommen, um einen kurzen Überblick hinsichtlich der Anzahl, der EinbringerInnen, der Inhalte sowie der parlamentarischen Behandlung von Bürgerinitiativen und Petitionen geben zu können:

Die Anzahl der eingebrachten Bürgerinitiativen und Petitionen ist im Laufe der Jahre stetig angestiegen. Während von 1996 – 1999 lediglich 85 Petitionen und Bürgerinitiativen dem Nationalrat zur Behandlung vorgelegt wurden, beläuft sich die Zahl in der 24. Gesetzgebungsperiode (2008 – 2013) bereits auf 294. Allerdings muss an dieser Stelle angemerkt werden, dass Petitionen und Bürgerinitiativen seit der 24. Gesetzgebungsperiode nicht mehr unter das Diskontinuitätsprinzip fallen und deren Behandlung somit nach dem Ende einer Gesetzgebungsperiode wieder aufgenommen wird. Diese Tatsache trägt natürlich auch zum Anstieg der Anzahl der eingebrachten Bürgerinitiativen und Petitionen in den letzten Jahren bei. Darüber hinaus ist ersichtlich, dass von der 20. bis hin zur 24. Gesetzgebungsperiode stets mehr Petitionen als Bürgerinitiativen eingebracht wurden. Vor allem in der 24. Legislaturperiode ist der Unterschied besonders deutlich erkennbar, da 74 Bürgerinitiativen und 220 Petitionen dem Nationalrat vorgelegt wurden. In Hinblick auf die einzelnen Jahre fällt auf, dass vor allem 2011 mit 11 Bürgerinitiativen und 79 Petitionen die

Anzahl besonders hoch war. Im Gegensatz dazu wurden im Jahr 1999 lediglich 17 Bürgerinitiativen und Petitionen eingereicht. Bis dato wurden in der derzeitigen 25. Legislaturperiode im Nationalrat 85 Bürgerinitiativen und 54 Petitionen (Stand 29.08.2015) behandelt. Daher lässt sich erkennen, dass das Instrument der Bürgerinitiative und Petition verstärkt von den BürgerInnen genutzt wird.

In Hinblick auf die EinbringerInnen von Bürgerinitiativen und Petitionen nach Parteien gelistet ist deutlich erkennbar, dass die SPÖ von der 20. bis hin zur 24. Gesetzgebungsperiode hinweg mit 255 die meisten Petitionen eingebracht und Bürgerinitiativen unterstützt hat. Danach finden sich die Grünen mit 146 Petitionen und Bürgerinitiativen, die ÖVP mit 88 und die FPÖ mit 75. Das Liberale Forum, das derzeit nicht mehr im Nationalrat vertreten ist, brachte insgesamt 11 Petitionen ein und das Team Stronach zwei sowie die KPÖ eine. In der 25. Gesetzgebungsperiode brachten die Neos bis dato (Juli 2015) ebenfalls zwei Petitionen ein. Hervorzuheben ist auch, dass die SPÖ vor allem während ihrer Zeit als Oppositionspartei mit 86 Petitionen und unterstützten Bürgerinitiativen besonders aktiv war. Die beiden größten Oppositionsparteien, die Grünen und die FPÖ, brachten vor allem in der vergangenen Gesetzgebungsperiode deutlich mehr Petitionen ein (Grüne 82, FPÖ 38). Hier zeigt sich somit, dass Bürgerinitiativen und Petitionen sowohl von Regierungsparteien als auch von Oppositionsparteien genutzt werden.

In Bezug auf das Geschlecht der EinbringerInnen von Petitionen und der ErstunterzeichnerInnen von Bürgerinitiativen zeigt sich deutlich, dass diese Instrumente verstärkt von Männern in Anspruch genommen werden. Während in den vergangenen 19 Jahren weibliche Abgeordnete und Erstunterzeichnerinnen 304 Petitionen und Bürgerinitiativen eingebracht haben, beläuft sich die Anzahl bei den Männern auf 675. Somit bringen männliche Abgeordnete und Erstunterzeichner mehr als doppelt so viele Petitionen und Bürgerinitiativen ein als Frauen.

Hinsichtlich der Organisationsform der InitiatorInnen von Bürgerinitiativen und Petitionen zeichnet sich ein unterschiedliches Bild ab. Während Bürgerinitiativen vorrangig von Einzelpersonen ins Leben gerufen werden, gehen Petitionen eher von Gemeinden oder Parteien aus. Grundsätzlich zeigt sich, dass auch Verbände, Vereine und NGOs eher eine Petition als Bürgerinitiative einleiten. Dennoch werden Petitionen auch häufig von Einzelpersonen genutzt, die an eine/n Abgeordnete/n herantreten und darum bitten, ein bestimmtes Anliegen im Nationalrat zu behandeln.

Die im genannten Zeitraum am häufigsten eingebrachten Anliegen in Form einer parlamentarischen Bürgerinitiative betreffen das Politikfeld „Soziales“. Auch die Themen „Umwelt“, „Wirtschaft“, „Gesundheit“, „Bildung“ und „Infrastruktur“ waren für die österreichischen BürgerInnen von Bedeutung. Durch Petitionen wurde vorrangig das

Politikfeld der „Infrastruktur“ thematisiert. Beliebte Petitionsthemen waren darüber hinaus auch „Umwelt“, „Gesundheit“, „Soziales“, „Sicherheit“ und „Wirtschaft“. Dabei wurde das Thema „Infrastruktur“ vor allem von der SPÖ, aber auch von der ÖVP und der FPÖ aufgegriffen. Außerdem engagierte sich die SPÖ durch die Einbringung von parlamentarischen Petitionen auch für die Themengebiete „Soziales“, „Gesundheit“ und „Sicherheit“. Die ÖVP widmete sich ähnlichen Themen, nämlich „Infrastruktur“ und „Gesundheit“. Die Grünen brachten die Themen „Umwelt“ und „Sicherheit“ mithilfe von Petitionen in den parlamentarischen Prozess ein und die FPÖ setzte vorrangig auf die Politikfelder „Infrastruktur“ und „Gesundheit“.

Von der Ebene des Anliegens her lässt sich erkennen, dass es sich bei parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen vorrangig um nationale Angelegenheiten handelt. Trotzdem beziehen sich auch einige Petitionen auf die lokale und regionale Ebene.

Hinsichtlich der in Anspruch genommenen Zeitspanne der parlamentarischen Verhandlungen zu Bürgerinitiativen und Petitionen beläuft sich der Durchschnittswert auf 230 bis 240 Tage. Während die Minstdauer ungefähr 13 Tage beträgt, dauerte die parlamentarische Behandlung maximal 1500 Tage. Grundsätzlich besteht die Option, parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen nach der Behandlung im Petitionsausschuss einem Fachausschuss zuzuweisen. Jedoch wurde diese Möglichkeit bei Bürgerinitiativen lediglich zu 37 Prozent genutzt, bei Petitionen zu 44 Prozent. Mehr als die Hälfte der eingebrachten Bürgerinitiativen und Petitionen wurden also bereits im Petitionsausschuss und anschließend im Plenum des Nationalrates erledigt. Auch die Anzahl der abgehaltenen ExpertInnen-Hearings hält sich in Grenzen, da ein solches nur in vereinzelten Fällen stattfand. Im Gegensatz dazu, werden allerdings bei ungefähr der Hälfte aller eingereichten Bürgerinitiativen und Petitionen Stellungnahmen von Ministerien und ExpertInnen zum Thema eingeholt.

Die Debatten über die eingebrachten BürgerInnenanliegen verlaufen im Plenum des Nationalrates relativ unterschiedlich. Während Abgeordnete zu eingebrachten Petitionen im Plenum meist konkret Stellung nehmen und die Inhalte somit in die Debatte einfließen, werden Bürgerinitiativen seltener inhaltlich thematisiert. Grundsätzlich lässt sich auch erkennen, dass in den meisten Fällen eingebrachte Bürgerinitiativen und Petitionen zur Kenntnis genommen werden und Stellungnahmen von Ministerien eingeholt werden. Andere Formen der Erledigung sind Entschließungen, Miterledigungen oder die Übermittlung an die Volksanwaltschaft. Diese Möglichkeiten kommen allerdings im Rahmen der parlamentarischen Behandlung von Bürgerinitiativen und Petitionen nur sehr selten zum Einsatz.

5.3 Instrumente direkter Demokratie oder alternative Möglichkeiten politischer Partizipation?

Parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen werden meist zu den direktdemokratischen Instrumenten im österreichischen politischen System gezählt, da sie gesetzlich geregelt sind und im Parlament in Verhandlung genommen werden. Allerdings unterscheiden sie sich grundsätzlich von den bereits vorgestellten Werkzeugen der direkten Demokratie. Erstens sind parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen stets bottom-up, was bedeutet, dass sie den Wünschen und Vorstellungen der Bevölkerung entspringen und Themen nicht von PolitikerInnen vorgegeben werden. Zweitens geht es beispielsweise bei Volksabstimmungen und Volksbefragungen prinzipiell darum, über vorbestimmte Themenbereiche entweder verbindlich oder unverbindlich zu entscheiden. Im Gegensatz dazu werden parlamentarische Bürgerinitiativen und Petition, ähnlich wie Volksbegehren, dafür verwendet, Themen seitens der Bevölkerung in den parlamentarischen Prozess einzubringen und auf Probleme in der Gesellschaft hinzuweisen. Somit wird die politische Agenda durch Themenbereiche ergänzt, die ansonsten nicht in parlamentarischer Verhandlung stehen würden. Der Unterschied zum Volksbegehren ist allerdings einerseits die niedrige Partizipationshürde und andererseits die totale Unverbindlichkeit des Instruments. In beiden Fällen geht es nicht darum, direkt Entscheidungen zu einer Fragestellung zu treffen, weshalb hier eine Abgrenzung vorgenommen werden muss. Aus diesen Gründen zählen parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen nicht wirklich zu Werkzeugen der direkten Demokratie. Sie sind Teil des repräsentativen Systems und ermöglichen es BürgerInnen, sich im politischen Prozess zu engagieren. Diese Unterscheidung ist vor allem wichtig, da diesen Instrumenten ansonsten eine zu große Erwartungshaltung entgegengebracht werden würde.

Trotz allem sind parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen ein wesentlicher Bestandteil der Möglichkeiten politischer Partizipation in Österreich. Sie fungieren vorrangig als Schnittstelle zwischen der Bevölkerung und der Legislative beziehungsweise Exekutive. Durch das Einholen von Stellungnahmen aus den Ministerien im parlamentarischen Prozess wird nicht nur das Parlament mit den Anliegen der BürgerInnen befasst, sondern auch die Regierung miteingebunden. Darüber hinaus sind sie seit der Einführung der Online-Unterstützung auch leicht für Interessierte zugänglich, die ihre Stimme zu einem bestimmten Thema abgeben oder sich über den Stand des parlamentarischen Verfahrens informieren möchten.

Die Bedeutung und Einschätzung der in der 24. und 25. Gesetzgebungsperiode eingebrachten Bürgerinitiativen und Petitionen werden nun im nächsten Kapitel dieser Arbeit aus der Sicht der Nationalratsabgeordneten beziehungsweise der Parlamentsdirektion im Detail erläutert.

6. Einschätzungen zu parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen seitens der Parlamentsdirektion und der politischen Parteien

Dieses Kapitel beinhaltet die Diskussion über die unterschiedlichen Einstellungen der administrativen und politischen Seite in Bezug auf die Bedeutung parlamentarischer Bürgerinitiativen und Petitionen hinsichtlich der parlamentarischen Arbeit und der Beteiligung der BürgerInnen. Die Grundlagen dieses Kapitels bilden die geführten ExpertInneninterviews sowie die ausgewählten Stenographischen Protokolle. Anhand der drei vorab genannten Hauptkriterien – *politische Kultur*, *repräsentative Demokratie*, *politische Partizipation* – und deren Unterkategorien sollen Antworten auf die Fragestellungen dieser Masterarbeit gegeben werden. Dabei werden die Ansichten der Parlamentsdirektion sowie aller im österreichischen Parlament vertretenen Klubs¹ einzeln dargestellt. Somit soll eine möglichst breite Perspektive hinsichtlich des Themas gewährleistet werden. Im anschließenden Kapitel erfolgen eine zusammenfassende und vergleichende Analyse sowie die Diskussion der Ergebnisse.

6.1 Politische Kultur – Bedeutung und Stellenwert

Beim Konzept der politischen Kultur geht es um die Einstellungen und Orientierungen der Bevölkerung gegenüber der Politik. Wie bereits besprochen, ist die Partizipationsbereitschaft der ÖsterreicherInnen grundsätzlich relativ schwach ausgeprägt und die politische Agenda wird vorrangig von staatlichen Institutionen dominiert. Im Gegensatz dazu sind allerdings das politische Interesse, das Demokratiebewusstsein sowie das Vertrauen in das Parlament unter den ÖsterreicherInnen weit verbreitet und die politischen Orientierungen der BürgerInnen somit überwiegend positiv. Wie steht es aber konkret um die Bedeutung von parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen im repräsentativen System Österreichs? Dieses Kapitel beschäftigt sich im Folgenden mit den gewählten Unterkategorien *Bedeutung BürgerInnenbeteiligung* sowie *Stellenwert und Vorteile Bürgerinitiativen / Petitionen*.

6.1.1 Die Parlamentsdirektion und die Bedeutung von Bürgerinitiativen und Petitionen

Obwohl in der österreichischen repräsentativen Demokratie zwar direktdemokratische und plebiszitäre Instrumente auch innerhalb einer laufenden Gesetzgebungsperiode zur Anwendung kommen können, stellen diese grundsätzlich eine Rarität im System dar. Auf der anderen Seite ist jedoch ein erhöhter Bedarf an einer verstärkten Kommunikation zwischen den BürgerInnen und der Politik zu erkennen. Hier kommen vor allem parlamentarische

¹ Die Reihenfolge der Nennung der einzelnen Parteien erfolgt nach der derzeitigen Klubstärke im österreichischen Parlament und orientiert sich nicht an persönlichen Präferenzen.

Bürgerinitiativen und Petitionen ins Spiel, mithilfe welcher es möglich ist, Themen und Anliegen in das repräsentative Verfahren einzubringen und parlamentarische Gremien zu adressieren. Weil jedoch Petitionen auf sehr altem Recht basieren, steht deren Unzeitmäßigkeit und Abschaffung immer wieder zur Diskussion, woraufhin die parlamentarische Bürgerinitiative eingeführt wurde (vgl. Blümel/Zimmermann: Z.3-24). Dieser Schritt „war eigentlich sehr revolutionär und ist es bis heute noch, weil es ein Fenster für BürgerInnen ist, sich direkt in den parlamentarischen Prozess einzuklinken“ (Blümel/Zimmermann: Z.24f). Oftmals werden Petitionen noch in Form einer parlamentarischen Bürgerinitiative eingebracht, um den BürgerInnenwillen deutlich zu unterstreichen. Dennoch bleibt die Petition in der Geschäftsordnung des Nationalrates als wesentliches Instrument eines Abgeordneten bestehen. Auch die Parlamentsdirektion spricht sich deutlich für die Beibehaltung parlamentarischer Petitionen aus, da es „nicht sinnvoll ist, einem Abgeordneten ein Instrument wegzunehmen, das ihn oder sie mit den BürgerInnen verbindet“ (Blümel/Zimmermann: Z.38f).

Auf politischer Ebene lassen sich bezüglich des Stellenwerts und der Bedeutung von parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen folgende Perspektiven erkennen:

6.1.2 Die SPÖ und die Bedeutung von Bürgerinitiativen und Petitionen

Die SPÖ charakterisiert parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen als große Chance, da durch das Einbringen von Anliegen der BürgerInnen Abgeordnete auf Themen aufmerksam gemacht werden, die ansonsten keinen Einzug in das parlamentarische Verfahren bekommen hätten. „Mit einer Petition oder Bürgerinitiative wird eine Tür aufgemacht, dass sich alle damit beschäftigen können“ (Lipitsch: Z.203f). Somit gehe es vorrangig darum „Ideen zu sammeln oder Diskussionsunterstützung zu bekommen“ (Lipitsch: 194.Sitzung/2013, 173). Im Vergleich zu Deutschland stecke Österreich allerdings noch in den „Kinderschuhen“ (Lipitsch: Z.4), was vor allem auf die fehlenden Ressourcen des Parlaments zurückzuführen ist. Dennoch seien im Bereich der BürgerInnenbeteiligung eindeutig große Schritte gesetzt worden, die tatsächlich dazu führten, dass sich der Stellenwert parlamentarischer Bürgerinitiativen und Petitionen stark entwickelt hat. Die Bedeutung, die diesen Instrumenten von parlamentarischer Seite zugeschrieben wird, hängt allerdings letztendlich mit dem Interesse und der Aktivität der BürgerInnen diesbezüglich zusammen (vgl. Lipitsch: Z.57ff).

Auch in den Debatten des Nationalrates wird von SPÖ-Abgeordneten immer wieder betont, dass diese Instrumente zu einer verstärkten Kommunikation zwischen der Politik und den BürgerInnen führen, da der Sammelbericht des Petitionsausschusses „ein wichtiges Spiegelbild der Interessen und Anliegen der Mandatäre, Bürgerinnen und Bürger“ darstellt

(Hechtl: 77.Sitzung/2010, 227). Die SPÖ sieht darüber hinaus auch das wachsende Interesse der österreichischen Bevölkerung hinsichtlich dieser Partizipationsinstrumente, wenn sich etwas dazu im Parlament bewegt (vgl. Lipitsch: 118.Sitzung/2011, 206). Daher plädiert die Partei auch für den stärkeren Ausbau und die Weiterentwicklung parlamentarischer Bürgerinitiativen und Petitionen. So wird betont, „dass man dieses Instrument noch intensiver nutzen muss“ und „dass man den Bürgerinnen und Bürgern den Zugang weiter erleichtern sollte“ (Weninger: 194.Sitzung/2013, 175). Zusammengefasst erkennt die SPÖ die Bedeutung parlamentarischer Bürgerinitiativen und Petitionen als wichtigen „Teil der österreichischen Demokratie“ sowie als „positives Zeichen“ der politischen Partizipation an (Weninger: 118.Sitzung/2011, 214).

6.1.3 Die ÖVP und die Bedeutung von Bürgerinitiativen und Petitionen

Laut der ÖVP ist die österreichische Bevölkerung aufgrund der verstärkten politischen Partizipation kritischer gegenüber der Politik geworden, was vor allem auch durch die Medien unterstützt wird. Durch die mediale Inszenierung und die detaillierte Beschäftigung mit politischen Agenden werden die BürgerInnen hellhörig und aktiv. Dadurch habe sich auch der Arbeitsalltag der Abgeordneten geändert, da diese zu bestimmten Anliegen direkt von den Menschen angesprochen werden und somit die Kommunikation zwischen der Politik und der Bevölkerung definitiv zunimmt. Dem Abgeordneten Gahr zufolge ist allerdings anzumerken, dass nicht alle Abgeordnete dieses Mittel nutzen oder einen Bezug dazu haben (vgl. Gahr: Z.3ff, 13ff, 191f).

Auch durch die kontinuierliche Bekanntmachung von parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen habe sich dieser Kontakt zwischen der politischen und zivilgesellschaftlichen Ebene nochmals verstärkt und sich der Druck auf die Abgeordneten dadurch erhöht. So sieht der Abgeordnete Gahr parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen „als absolut geeignetes Mittel [...], um Bürgeranliegen öffentlich zu machen“ (Gahr: Z.25f). Hier betont er allerdings, dass vor allem Bürgerinitiativen eine größere Handlungsanweisung an die Politik stellen und somit oftmals effektiver sind als Petitionen. Für diese Instrumente sei auch keine Lobby oder Interessensvertretung notwendig, um BürgerInnenanliegen zu forcieren und sich Gehör zu verschaffen. Trotzdem können beide Instrumente eine Gesamtproblematik in der Gesellschaft aufzeigen und die parlamentarische Behandlung stelle dabei eine optimale Möglichkeit dar, „dass man das einfach einmal auf eine Bühne hebt und dem ganzen Thema eine Chance gibt“ (Gahr: Z.93f). Durch den offiziellen Charakter dieser Instrumente, die vermehrte Involvierung der Bevölkerung in das parlamentarische Geschehen und die Aufmerksamkeit der Medien wurde die Transparenz der Verhandlungen deutlich gesteigert. Die Einholung von Stellungnahmen bindet außerdem auch die Regierung daran, sich mit bestimmten Themen näher zu befassen, denn man habe als Abgeordneter „mit

Bürgerinitiativen und Petitionen ein gutes Sprachrohr [...] in einem Ministerium, weil da nicht die Politik der Auftraggeber ist sondern direkt der Bürger“ (Gahr: Z.40ff).

Somit ist der Abgeordnete Gahr der Meinung, dass „Bürgerinitiativen und Petitionen kleine Anliegen groß in Szene setzen können“ (Gahr: Z.145f), vor allem wenn auch die mediale Aufmerksamkeit dafür gegeben ist. Die parlamentarische Ebene biete Professionalität und Sachlichkeit, um die Anliegen der österreichischen Bevölkerung bestmöglich behandeln zu können. Es geht darum, Missstände aufzuzeigen oder Vorschläge einzubringen und gegebenenfalls Druck auf die Politik auszuüben. Jedoch bezeichnet der Abgeordnete parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen nicht als Wundermittel aber doch als oft unterschätzte jedoch ernstgenommene Chance für BürgerInnen (vgl. Gahr: Z.208ff, 230f).

In den Debatten des Nationalrates wird von der ÖVP betont, dass die Anliegen der österreichischen BürgerInnen auf parlamentarischer Ebene ernsthaft behandelt werden, jedoch aufgrund der Meinungsvielfalt in der Bevölkerung nicht alle Wünsche umgesetzt werden können (vgl. Aubauer: 77.Sitzung/2010, 218). Zwar appelliert die Partei stets an die ZuschauerInnen der Plenarsitzung, sich mit Bürgerinitiativen und Petitionen an den Nationalrat zu wenden, allerdings auch ein wenig Geduld für den Verhandlungsprozess mitzubringen (vgl. Franz: 77.Sitzung/2010, 226). Diese Instrumente seien eine große Chance, von der Politik gehört zu werden und sollten daher auch verstärkt von den ÖsterreicherInnen genutzt werden. Nun stehen die Abgeordneten vor der Aufgabe, „diesen positiven Ansturm [...] auch arbeitsmäßig zu bewältigen und vor allem den Petenten und ihren Anliegen die nötige Aufmerksamkeit zukommen zu lassen und diese bestmöglich im Ausschuss erschöpfend zu behandeln“ (Höllerer: 150.Sitzung/2012, 151).

6.1.4 Die FPÖ und die Bedeutung von Bürgerinitiativen und Petitionen

Die FPÖ sieht die Forcierung der direkten Demokratie und politischen Partizipation als einen „Kern der täglichen politischen Arbeit“ (Hafenecker: Z.11). Obwohl sich das Bewusstsein der österreichischen BürgerInnen und auch der PolitikerInnen zwar in diese Richtung entwickelt hat, bezeichnet der Abgeordnete Hafenecker partizipative Instrumente in Österreich als „Alibi-Einrichtungen“ (Hafenecker: Z.6), da mit den Anliegen der Bevölkerung auf parlamentarischer Ebene nicht adäquat sondern oberflächlich umgegangen wird. Dies bedeutet für die FPÖ, „dass Bürgernähe in dieser Regierung wirklich nicht gegeben ist“ (Winter: 77.Sitzung/2010, 214). Zudem übt die FPÖ Kritik an der „Schubladisierung“ der BürgerInnenanliegen, dem Einholen von „lapidaren Stellungnahmen“ und der fehlenden Zuweisung an die zuständigen Fachausschüsse durch die Regierungsparteien, wodurch vorgebrachte Themen nicht tiefergehend behandelt werden können (Lausch: 77.Sitzung/2010, 217).

Aufgrund dessen geht der Abgeordnete Hafenecker davon aus, dass die derzeit unzureichende parlamentarische Behandlung der eingebrachten Themen in Zukunft viele Menschen abschrecken wird, zu partizipieren, da das Gefühl vermittelt wird, ohnehin nichts bewegen zu können. Denn wenn das Parlament den Wünschen der BürgerInnen nicht nachkommt, „dann werden sie sehen, dass es eigentlich schade um die Zeit und Mobilisierung ist, denn schlussendlich ist es mit einem Federstrich weggewischt“ (Hafenecker: Z.171f). Durch diese Umgangsform mit engagierten BürgerInnen befürchtet die FPÖ außerdem eine geringere Wahlbeteiligung, eine steigende Politikverdrossenheit sowie ein Abwenden der Bevölkerung von der Politik im Allgemeinen (vgl. Vock: 32.Sitzung/2009, 198). Diesen Umstand möchte die FPÖ allerdings zugunsten einer verstärkten direkten Demokratie verhindern. Die FPÖ plädiert daher für die Aufwertung und eine verstärkte Ernsthaftigkeit bei der Behandlung der Instrumente, da „dieses direktdemokratische Mittel [...] noch zu wenig gestärkt [ist] und [...] oft zum Spielball der politischen Parteien [wird]“ (Neubauer: 77.Sitzung/2010, 209).

Trotz allem erkennt der Abgeordnete Hafenecker den Stellenwert von parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen darin, dass eine Plattform für BürgerInnenanliegen hergestellt wird, und Themen dadurch eine verstärkte mediale Aufmerksamkeit erhalten. Vor allem auch die einfache Zugänglichkeit der Online-Zustimmung auf der Parlamentswebseite und die fehlende Notwendigkeit von Unterstützungskampagnen sieht Hafenecker als positive Entwicklungen im Bereich der politischen Partizipation (vgl. Hafenecker: Z.19ff, 164f). Zusammengefasst sieht er die Bedeutung von parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen in Österreich jedoch bis dato als noch zu gering an und fordert daher einen verstärkten Ausbau partizipativer Instrumente ohne deren Schubladisierung durch die Regierungsparteien (vgl. Hafenecker: Z.185ff).

6.1.5 Die Grünen und die Bedeutung von Bürgerinitiativen und Petitionen

Die Grünen bekennen sich zur Wichtigkeit der politischen Partizipation, weil die Partei selbst in den 1980er Jahren aus einer zivilgesellschaftlichen Bürgerinitiative entstanden ist. Nach dem Einzug in das Parlament wurde schließlich von den Grünen auch die Einführung der parlamentarischen Bürgerinitiative zusätzlich zur Petition gefordert (vgl. Pirkhuber: Z3ff). Den Petitionsausschuss bezeichnet der Abgeordnete Pirkhuber dabei als „Tür für Bürgerinnen und Bürger, um ihre Anliegen direkt einzubringen, auch zwischen den Wahlen“ (Pirkhuber: 34.Sitzung/2014, 147). Daraus ergebe sich heute ein großer Stellenwert parlamentarischer Bürgerinitiativen und Petitionen, wobei auch andere Partizipationsformen, wie jene in NGO-Netzwerken oder auf Social Media Plattformen, deutlich zugenommen haben und nicht außer Acht gelassen werden dürfen (vgl. Pirkhuber: Z.10ff).

Hinsichtlich parlamentarischer Bürgerinitiativen und Petitionen ist der Abgeordnete der Meinung, dass von der politischen Perspektive aus ganz zweifelsfrei durchaus relevante Ergebnisse hervorgebracht wurden (vgl. Pirkhuber: Z.16ff). Jedoch merkt er, dass dies für engagierte BürgerInnen immer noch zu wenig ist (vgl. Pirkhuber: Z.31). Daher fordert der Abgeordnete eine Aufwertung der Instrumente vor allem hinsichtlich deren Verbindlichkeit, denn er charakterisiert parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen trotz deren Wichtigkeit in deren jetzigen Form als „Werkzeuge, denen noch ein bisschen der Biss fehlt, Werkzeuge, die noch keinen verbindlichen Prozess in Gang setzen“ (Pirkhuber: Z.169f). Somit können Bürgerinitiativen und Petitionen auch noch nicht als direktdemokratische Instrumente bezeichnet werden, weil noch einige „Missing Links“ (Pirkhuber: Z.168) bestehen. Allerdings betont er, dass diese Instrumente auch von vielen BürgerInnen unterschätzt werden, da diese vor allem in Zusammenhang mit neuen Medien und Dynamiken sehr wohl einiges bewirken können (vgl. Pirkhuber: Z.171f).

Des Weiteren sprechen sich die Grünen dafür aus, dass alle eingebrachten Anliegen auf gleiche Weise behandelt und keine Unterscheidung zwischen Oppositions- und Regierungspartei getroffen werden sollen. Die Partei wirft der Regierung vorrangig vor, eine Diskussion der Anliegen zu vermeiden, um sie im Endeffekt nicht ablehnen zu müssen. Die Grünen akzentuieren hinsichtlich dessen, „dass jede Bürgerin und jeder Bürger, die oder der sich die Mühe macht, ein Thema aufzugreifen, sich zu engagieren und Unterschriften zu sammeln, es verdient [hat], dass wir uns hier im Nationalrat oder in den Ausschüssen darüber unterhalten“ (Brunner: 77.Sitzung/2010, 215).

6.1.6 Die Neos und die Bedeutung von Bürgerinitiativen und Petitionen

Der Obmann des Petitionsausschusses Michael Pock von den Neos ist der Ansicht, dass in Österreich das „Mitentscheiden und Mitgestalten beides sehr unterentwickelt ist“ (Pock: Z.4). Er differenziert hier jedoch deutlich zwischen direktdemokratischen Instrumenten und alternativen Formen der BürgerInnenbeteiligung. Im Allgemeinen sehe er zwar ein großes Potenzial der parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen, allerdings nur dann, wenn diese umfassender im Parlament behandelt werden (vgl. Pock: Z.237). Denn hinsichtlich der parlamentarischen Behandlung von BürgerInnenanliegen sieht der Abgeordnete die Kompetenzen des österreichischen Parlaments weit hinter jenen Deutschlands und der Europäischen Union (vgl. Pock: Z.6ff). Dies führt er vor allem auf den „Unwillen der Parlamentsparteien“ (Pock: Z.5f) zurück sowie auf die Unverbindlichkeit des Instruments. Er betont, dass „durch das was in unserem parlamentarischen Prozess vorgesehen ist, kann ich als Bürger oder Bürgerin nichts bewegen, oder fast nichts – außer ich treffe gerade den Willen der parlamentarischen Mehrheit“ (Pock: Z.29ff). Für den Abgeordneten funktioniert die BürgerInnenbeteiligung somit derzeit lediglich bei gesellschaftlichen Skandalen mit großer

Mobilisierung oder wenn das vorgebrachte Thema auf die Mehrheitsmeinung im Parlament stößt (vgl. Pock: Z.35f).

Der Abgeordnete kritisiert außerdem auch, dass BürgerInnen nur in seltenen Fällen die Gelegenheit bekommen, ihr Anliegen persönlich vor den Abgeordneten vorzutragen. Ein weiteres Problem sei die fehlende Information über parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen in der Gesellschaft. Aufgrund dessen sei es von großer Bedeutung, die österreichische Bevölkerung über diese Instrumente aufzuklären und so deren Stellenwert zu erhöhen. Durch eine Kampagne der Neos möchte er die Anzahl der eingebrachten Bürgerinitiativen und Petitionen innerhalb eines Jahres verdoppeln (vgl. Pock: Z.38-50, 72ff). Auch im Plenum des Nationalrates plädiert er dafür, überparteiliche Aktionen zu setzen, um über Bürgerinitiativen und Petitionen zu informieren und den Menschen dadurch zu helfen, sich mit Anliegen an das Parlament zu wenden (vgl. Pock: 59.Sitzung/2015, 271).

6.1.7 Das Team Stronach und die Bedeutung von Bürgerinitiativen und Petitionen

Für das Team Stronach ist die Mitbestimmung der BürgerInnen am politischen Prozess ein wichtiges Thema, „dem leider oft kein großes Augenmerk geschenkt“ wird (Schenk: Z.4). Die Einstellungen der österreichischen Bevölkerung und deren politische Partizipation bezeichnet Schenk allerdings als positiv und immer stärker entwickelt, da soziale Netzwerke oder der E-Mail-Verkehr genutzt werden, um sich aktiv mit persönlichen Anliegen an die Abgeordneten zu wenden. Den Stellenwert von parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen sieht die Abgeordnete zwar ebenfalls als erhöht an, jedoch sei hier die parlamentarische Behandlung problematisch, da BürgerInnenanliegen oftmals nicht umgesetzt werden (vgl. Schenk: Z.7ff, 22f). Im Allgemeinen empfindet die Abgeordnete Schenk diese Instrumente aber als bedeutende Mittel für BürgerInnen, welche sich in Zukunft noch stärker entwickeln werden (vgl. Schenk: Z.48f). Daher wünscht sich das Team Stronach vor allem, dass parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen auch über die Wahlkampfzeiten hinaus, ernst genommen werden (vgl. Tadler: 194.Sitzung/2013, 167).

6.2 Repräsentative Demokratie – die parlamentarische Behandlung

Die Abgeordneten des österreichischen Parlaments als zentrale AkteurInnen der repräsentativen Demokratie agieren von der Einbringung von Petitionen beziehungsweise der Unterstützung von Bürgerinitiativen, in den Verhandlungen im Petitionsausschuss bis hin zur Debatte im Nationalrat und entscheiden somit über das Ausmaß der Behandlung von BürgerInnenanliegen. Im Laufe dieses Kapitels soll auf die vorab festgelegten Kategorien *Einbringung*, *Klubabsprache*, *Verhandlung Ausschuss*, *Verhandlung Plenum* sowie *Aufwertung Bürgerinitiativen und Petitionen* näher eingegangen werden, um die

Einschätzungen der Abgeordneten hinsichtlich der Bedeutung der Instrumente entlang der unterschiedlichen Etappen der parlamentarischen Behandlung erkennen zu können.

6.2.1 Die Parlamentsdirektion und die parlamentarische Behandlung von Bürgerinitiativen und Petitionen

6.2.1.1 Die Einbringung parlamentarischer Petitionen

Von administrativer Einschätzung her startet eine parlamentarische Petition als eine persönliche Angelegenheit der einzelnen Abgeordneten, da die Petition eines von wenigen Instrumenten ist, die Abgeordnete im Rahmen ihres freien Mandates nutzen können. Der inoffiziell gegebene Klubzwang treffe in diesem Fall also nicht zu, da Abgeordnete BürgerInnenanliegen auch ohne Absprache mit ihrer Partei einbringen können. Tendenziell ist es jedoch so, dass diese Anliegen vom eigenen Klub auch unterstützt werden, da auch im Bereich der Bürgerinitiativen und Petitionen die Klubdisziplin gut funktioniert (vgl. Blümel/Zimmermann: Z.49-68). Bei einem solchen Klubeinverständnis handle es sich auch um „Courtoisie den Kollegen gegenüber“ (Blümel/Zimmermann: Z.68f).

Die Einbringung von parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen selbst erfolgt auf unterschiedliche Weise. Viele Abgeordnete werden direkt in ihren Wahlkreisen von BürgerInnen auf bestimmte Sachverhalte angesprochen, andere engagieren sich vorrangig für spezielle Themengebiete und arbeiten in diesen Bereichen mit der Bevölkerung zusammen. Die beiden AusschussreferentInnen weisen hier auch auf ein mögliches Ost-West-Gefälle hin, da es hinsichtlich der Einbringung von Petitionen wahrscheinlich große Unterschiede zwischen der Bundeshauptstadt Wien und beispielsweise Vorarlberg gibt. Während die Wahlkreise im Westen Österreichs sehr klein sind und viele BürgerInnen die/den jeweilige/n Abgeordnete/n oftmals persönlich kennen, ist dies in Wien meist nicht der Fall (vgl. Blümel/Zimmermann: Z.78-86). Obwohl der Ursprung der Einbringung von Petitionen somit unterschiedlich ausgeprägt sein kann, wird das Instrument von den Abgeordneten auch für persönliche Zwecke genutzt, um ihre Beziehung mit den BürgerInnen zu vertiefen (vgl. Blümel/Zimmermann: Z.93).

6.2.1.2 Die Verhandlungen im Petitionsausschuss

Der nächste Schritt der parlamentarischen Verhandlung nach Einbringung der Bürgerinitiativen und Petitionen ist deren Behandlung im Petitionsausschuss. Nach Angaben der AusschussreferentInnen wurde der Ausschuss schrittweise aufgewertet, da er zu Beginn „ein bisschen ein Mauerblümchendasein gefristet“ hat (Blümel/Zimmermann: Z.5). In der Vergangenheit sei der Ausschuss lediglich von manchen Abgeordneten intensiv genutzt worden. Nun gibt es beispielsweise die Möglichkeit ein ExpertInnen-Hearing oder eine Anhörung der InitiatorInnen im Ausschuss abzuhalten. Letztere wurde erstmals am 27.

Jänner 2015 nach der Einigung aller Parlamentsklubs durchgeführt. Im Rahmen dieser Anhörung wurde pro Partei eine Bürgerinitiative oder Petition ausgewählt, zu welcher eine Person nominiert wurde, die eine detaillierte Darstellung des Inhaltes vor dem Ausschuss geben konnte (vgl. Blümel/Zimmermann: Z.126-129). Obwohl das Themenspektrum sehr breit gefächert war und ein „thematischer Spagat“ vorgenommen werden musste (Blümel/Zimmermann: Z.131), wird diese Aktion von den MitarbeiterInnen der Parlamentsdirektion als positive Entwicklung bewertet.

Auch das Arbeitsklima im Ausschuss wird von den ReferentInnen als positiv und freundlich bezeichnet. Die Produktivität hängt hier vor allem vom Ausschussobmann/von der Ausschussobfrau, aber auch von den Ausschussmitgliedern selbst ab. Alles in allem kann seitens der Parlamentsdirektion eine deutlich erhöhte Anerkennung des Ausschusses für Petitionen und Bürgerinitiativen im parlamentarischen Prozess erkannt werden (Blümel/Zimmermann: Z.262f).

6.2.1.3 Die Verhandlungen im Plenum des Nationalrates

Wenn keine Zuweisung an einen Fachausschuss beschlossen wurde, führt der nächste Schritt der parlamentarischen Behandlung von Bürgerinitiativen und Petitionen in das Plenum des Nationalrates, wo der Sammelbericht des Ausschusses zur Debatte steht. In den Reden der einzelnen Abgeordneten geht es einerseits darum, einen generellen Überblick über die Arbeit im Ausschuss sowie über die Anliegen der BürgerInnen zu geben, andererseits nutzen viele ParlamentarierInnen das Plenum als öffentlich Bühne, um auf bestimmte Themen nochmals inhaltlich einzugehen. Da der Petitionsausschuss für die Öffentlichkeit nicht zugänglich ist und die Plenardebatten im Fernsehen oder via Live-Stream auf der Parlamentswebseite übertragen werden, nutzen vor allem die Oppositionsparteien diese Chance, um die Regierung zu kritisieren und nochmals auf verworfene Bürgerinitiativen und Petitionen zurückzukommen.

6.2.1.4 Die Aufwertung von Bürgerinitiativen und Petitionen im Parlament

Hinsichtlich der Anerkennung von parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen ziehen Blümel und Zimmermann folgendes Resümee: Chronologisch gesehen nahm die Intensivierung der Kommunikation zwischen den BürgerInnen und dem Parlament Mitte der 1980er Jahre mit der Einführung der Bürgerinitiative ihren Anfang. Danach wurde mit der Sichtbarmachung von Bürgerinitiativen und Petitionen im Internet begonnen, da diese bis dahin die einzigen Verhandlungsgegenstände waren, die nicht auf der Parlamentswebseite zu finden waren. Sowohl die InitiatorInnen als auch interessierte BürgerInnen waren vor dieser Veränderung auf eine Rückmeldung seitens des Parlaments angewiesen und konnten sich diesbezüglich nicht selbstständig informieren (vgl. Blümel/Zimmermann: Z.137-143).

Daraufhin folgten die Umstellung des Ausschussberichtes in eine leicht nachvollziehbare und klar verständliche Form sowie dessen frühere Platzierung auf der Tagesordnung im Plenum. Da sich die Abgeordneten des Petitionsausschusses stets über den Zeitpunkt der Verhandlung beschwert hatten, wurde anvisiert, die Verhandlungen zu BürgerInnenanliegen nicht erst am Ende der Plenarsitzung zu führen (vgl. Blümel/Zimmermann: Z.159-162). „Diese Anliegen haben somit an Stellenwert gewonnen, den man jetzt auch berücksichtigt“ (Blümel/Zimmermann: Z.162f). Darüber hinaus wird auch versucht, BürgerInnenanliegen thematisch in die Tagesordnung einzugliedern, wenn es das vorliegende Themenspektrum zulässt. Somit wird gewährleistet, dass die Meinungen der BürgerInnen zu aktuellen politischen Themen berücksichtigt und diskutiert werden. Daraufhin versuchten die Abgeordneten durch die Einführung von ExpertInnen-Hearings Themen auch im Ausschuss zu forcieren. Außerdem wurde 2011 die elektronische Zustimmung auf der Parlamentswebseite eingeführt, um die Partizipation der BürgerInnen zu verstärken. Andere Schritte waren die Verankerung des Kontinuitätsprinzips für Bürgerinitiativen und Petitionen am Ende einer Gesetzgebungsperiode sowie die Einführung des Instruments der Anhörung (vgl. Blümel/Zimmermann: Z.169-186). Grundsätzlich empfinden die AusschussreferentInnen diese Entwicklung der letzten 10 Jahre aufgrund der Anzahl der gesetzten Maßnahmen als „ziemlich beeindruckend“ (Blümel/Zimmermann: Z.187).

6.2.2 Die SPÖ und die parlamentarische Behandlung von Bürgerinitiativen und Petitionen

6.2.2.1 Die Einbringung parlamentarischer Petitionen

Der Kärntner SPÖ-Abgeordneter Hermann Lipitsch erklärt, dass Petitionen ihren Ursprung vor allem in den Regionalwahlkreisen haben, da ihm, wenn er „draußen unterwegs“ ist (Lipitsch: Z.127), Betroffenheiten von der Bevölkerung kundgetan werden. Dort ist er auch in vielen Fällen in den vorparlamentarischen Prozess involviert und sammelt aktiv Unterstützungen für die jeweilige Petition (vgl. Lipitsch: Z.68f). Zusätzlich zu seiner Arbeit im Regionalwahlkreis wird der Parlamentarier auch per Telefon kontaktiert und gebeten, BürgerInnen bei ihren Anliegen zu unterstützen. Die Teilnahme an diversen BürgerInnenveranstaltungen gestaltet sich allerdings aufgrund der geografischen Distanz in Österreich oft als schwierig, weshalb er diese Menschen in solchen Fällen auf die Möglichkeit der parlamentarischen Bürgerinitiative und Petition aufmerksam macht. Außerdem muss der Abgeordnete des Öfteren darauf hinweisen, dass er in bestimmten Angelegenheiten kein Fachmann ist, wenn Menschen mit einem Anliegen an ihn herantreten. Durch die parlamentarische Behandlung von Bürgerinitiativen und Petitionen in Fachausschüssen, sei eine vertiefte Beschäftigung mit einem Thema allerdings gewährleistet (vgl. Lipitsch: Z.85f, 132-136).

Des Weiteren bringen SPÖ-Abgeordnete auch Resolutionen von Gemeinderäten ein, um BürgerInnen, die sich in ihren Gemeinden mit bestimmten Themengebieten auseinandersetzen, nicht zu übergehen (vgl. Preiner: 194. Sitzung/2013, 167). Dennoch argumentiert der Abgeordnete Lipitsch, dass nicht alle Gemeinderesolutionen als Petition eingebracht werden können, da der Arbeitsaufwand im Petitionsausschuss ansonsten nicht mehr zu bewältigen wäre. Hier müsse eine klare Regelungen geschaffen werden, unter welchen Bedingungen solche Anliegen an den Ausschuss weitergegeben werden können (vgl. Lipitsch: 194.Sitzung/2013, 173).

Prinzipiell charakterisiert Lipitsch die Einbringung einer Petition als persönliche Angelegenheit, die auch vorab nicht mit seinem Klub abgesprochen wird. Nach der Einbringung beschäftigt sich allerdings auch der Klub intern intensiv mit der eingebrachten Materie, da Informationen von ExpertInnen eingeholt werden und jeweils ein Abgeordneter einem BürgerInnenanliegen zugeordnet wird, der sich näher damit auseinandersetzt und anschließend auch im Plenum dazu Stellung nimmt. Die Auswahl eines/einer Abgeordneten erfolgt vorrangig nach regionalen Kriterien oder nach deren Mitgliedschaft im dazugehörigen Fachausschuss (vgl. Lipitsch: Z.112-118, 126).

6.2.2.2 Die Verhandlungen im Petitionsausschuss

Hinsichtlich des Stellenwerts des Petitionsausschusses im Parlament erkennt Lipitsch, dass aufgrund der Dynamik der neuen Ausschussmitglieder eine eindeutige Aufwertung stattgefunden hat (vgl. Lipitsch: Z.77ff). Die SPÖ betont auch, dass sich in diesem Ausschuss „wirklich ungeheuer viel zum Positiven verändert hat“ (Keck: 150.Sitzung/2012, 163) und eine „positive Arbeitsatmosphäre“ (Weninger: 59.Sitzung/2015, 272) vorzufinden ist, die das Selbstbewusstsein der Ausschussmitglieder steigert. Wichtig findet der Abgeordnete Lipitsch es allerdings darauf hinzuweisen, dass in diesem Ausschuss noch keine inhaltlichen Entscheidungen zu Petitionen und Bürgerinitiativen gefällt werden, sondern „unsere Aufgabe ist es ja nur, das nicht fachlich zu bewerten sondern zu bewerten, wieviel Interesse steht dahinter, was könnte man daraus machen, welchen Vorteil zieht der Bürger aus dem Ganzen“ (Lipitsch: Z.80ff). Eine inhaltliche Betrachtung nimmt schließlich der jeweils zuständige Fachausschuss vor, in welchem ExpertInnen bei der Gesetzgebung mitwirken. Natürlich versuchen die ParlamentarierInnen dafür im Ausschuss, die bestmögliche Vorbereitung für den Fachausschuss zu gewährleisten (vgl. Lipitsch: Z. 88f).

Bezugnehmend auf die Kritik der Opposition über fehlende Zuweisungen von Bürgerinitiativen und Petitionen nimmt die SPÖ insofern Stellung, dass im Falle einer automatischen Weitergabe der Bürgerinitiativen und Petitionen an die jeweiligen Ausschüsse, die Arbeit des Petitionsausschusses hinfällig wäre. Die Notwendigkeit des Petitionsausschusses sei allerdings jedenfalls gerechtfertigt (vgl. Königsberger-Ludwig:

194.Sitzung/2013, 171). Diesbezüglich betont Lipitsch vor allem die neu eingeführte Möglichkeit der Anhörung, die sich jedoch als sehr zeitintensiv gestaltet und daher leider nicht monatlich stattfinden könne (vgl. Lipitsch: Z.140-150). Darüber hinaus kontert die SPÖ, „dass auch eine Kenntnisnahme nicht ein Abschieben, ein Auf-die-Seite-Legen ist, sondern dass wir sehr wohl im Vorfeld bei der Einholung von Stellungnahmen immer rege Diskussionen und Dialoge führen“ (Hell: 150.Sitzung/2012, 166). Außerdem argumentiert die SPÖ auch, dass eine Zuweisung an einen Fachausschuss nur dann erfolgt, wenn das Thema in letzter Zeit nicht ausreichend im Parlament behandelt wurde und noch nicht als Verhandlungsgegenstand in einem Ausschuss debattiert wird (vgl. Lohfeyer: 150.Sitzung/2012, 148).

Die SPÖ kann somit im Allgemeinen die Kritik der Oppositionsparteien nicht nachvollziehen, da „jede Petition in diesem Ausschuss ganz gleich behandelt [wird]“ (Königsberger-Ludwig: 118.Sitzung/2011, 211). Dass die eingeholten Stellungnahmen eventuell nicht zu Gunsten der EinbringerInnen ausfallen, bezeichnet die Partei als „gelebte Demokratie, [d]as bedeutet aber nicht, dass die Bürgerinitiativen und Petitionen nicht ernst genommen werden“ (Königsberger-Ludwig: 118.Sitzung/2011, 211). Außerdem weist die SPÖ in den Plenardebatten auch darauf hin, dass BürgerInnenanliegen auch als Antrag von Abgeordneten in einem Fachausschuss eingebracht werden können, wenn diese nicht zugewiesen werden. Generell gehe es aber bei den Verhandlungen von Bürgerinitiativen und Petitionen darum, Wünsche und Anliegen der BürgerInnen im Plenum zu diskutieren (vgl. Weninger: 118.Sitzung/2011, 214). Zusammengefasst argumentiert der Abgeordnete Lipitsch diesbezüglich in den Plenardebatten wie folgt: Die Oppositionsparteien lassen es so anklingen,

„als hätte die Kenntnisnahme in etwa die gleiche Funktion wie ein Rundordner, aber [...] wenn eine Kenntnisnahme vorgenommen wird, wurde darüber diskutiert. Es wurden die Anregungen mitgenommen, und Teile sind schon oft einmal in Verhandlungen bei Gesetzwerdungen oder auch teilweise in schon abgeschlossene Gesetze aufgenommen worden“ (Lipitsch: 194.Sitzung/2013, 173).

6.2.2.3 Die Verhandlungen im Plenum des Nationalrates

Zu den Verhandlungen im Plenum des Nationalrates gibt der Abgeordnete Lipitsch an, dass vorab innerhalb des Klubs festgelegt wird, wer zu welchem BürgerInnenanliegen spricht, um Überschneidungen zu vermeiden. Natürlich kommen bei dieser Aufteilung auch die persönlichen Interessen der Abgeordneten zu tragen, wenn für diese ein bestimmtes Thema von großer Bedeutung ist. Oftmals werden im Ausschuss allerdings so viele Bürgerinitiativen und Petitionen behandelt, dass es nicht möglich sei, auf jede einzelne detailliert einzugehen. Daher wird das Plenum meist auch dazu verwendet, einen zusammenfassenden Überblick über die Meinungen der BürgerInnen zu geben (vgl. Liptisch: Z.119-123).

Bezugnehmend auf den späten Zeitpunkt der Behandlung des Sammelberichts im Plenum argumentiert Lipitsch, dass auch andere Themen, wie beispielsweise die Finanzen der Republik oder Umweltthematiken, bedeutsam sind und jede/r unterschiedlichen Angelegenheiten einen größeren Stellenwert beimisst. Der Abgeordnete meint darüber hinaus, dass „die Menschen, wenn sie Interesse haben, sich auch die Zeit nehmen, das auch zu einem späteren Zeitpunkt zu schauen“ (Lipitsch: Z.99ff). Zudem hätten sie auch die Möglichkeit, sich über die Verhandlungen auf der Parlamentswebseite zu informieren. Dennoch empfindet er es als wichtig, die Verhandlungen hin und wieder früher auf die Tagesordnung zu setzen. „Wir kämpfen darum und manchmal schaffen wir es auch in den Nachmittag hinein, früher ist das nicht einmal zur Diskussion gestanden – wir waren immer die Letzten“ (Lipitsch: Z.107ff).

6.2.2.4 Die Aufwertung von Bürgerinitiativen und Petitionen im Parlament

In Hinblick auf die Aufwertung der BürgerInnenbeteiligung im Parlament zieht der Abgeordnete Lipitsch ein sehr positives Resümee. „[I]n den letzten drei bis vier Jahren haben wir da große Schritte gesetzt und ich bin sehr froh darüber, dass das Parlament mit der Präsidentin und dem gesamten Apparat hier auch immer wieder die Bereitschaft zeigt, da auch mitzumachen“ (Lipitsch: Z.5ff). An dieser Stelle fügt der Abgeordnete allerdings auch hinzu, dass die Schwierigkeit vor allem darin besteht, dass solche Veränderungen mit sechs verschiedenen Parteien und der Parlamentsdirektion akkordiert werden müssen. Hinsichtlich der Ideen für die Aufwertung der Instrumente orientiert sich die SPÖ sehr stark an Deutschland. Der Abgeordnete fände es beispielsweise von Vorteil, ebenso wie der Deutsche Bundestag, einen Jahresbericht aller eingebrachten Bürgerinitiativen und Petitionen herauszugeben, jedoch gestalte sich dies aufgrund der fehlenden personellen Ressourcen und der aufwendigen Vorbereitung als schwierig (vgl. Lipitsch: Z.10f, 155-159).

Auch in den Plenardebatten des Nationalrates argumentiert die SPÖ immer wieder, dass der Petitionsausschuss und daher die parlamentarische Behandlung von Bürgerinitiativen und Petitionen große Fortschritte erzielen konnten, denn beispielsweise „[v]or zehn Jahren sind Petitionen und Bürgerinitiativen noch so lange vertagt worden, bis die Gesetzgebungsperiode zu Ende war, und damit waren sie verfallen“ (Keck: 150.Sitzung/2012, 163). Darüber hinaus sei das Mindestalter für die Unterstützung einer Bürgerinitiative von 19 auf 16 Jahre gesenkt worden, wodurch sich nun auch SchülerInnen an diesem politischen Prozess beteiligen können. Diese beiden Änderungen der Geschäftsordnung des Nationalrates waren laut der SPÖ hinsichtlich der Aufwertung parlamentarischer Bürgerinitiativen und Petitionen essentiell. Der SPÖ gehe es vor allem darum, das Petitionsrecht als Dialogform zwischen den BürgerInnen und Abgeordneten zu verstärken und dem Ausschuss einen höheren Stellenwert in der parlamentarischen Arbeit

zuzuschreiben. Hier orientiert sich die Partei wiederum an Deutschland, wo das Petitionsrecht insofern aufgewertet wurde, dass Anliegen durch ein Web-Formular auch über das Internet direkt an den Ausschuss übermittelt werden können und eine Diskussionsplattform existiert, die einen Meinungsaustausch zwischen den BürgerInnen ermöglicht (vgl. Lohfeyer: 32.Sitzung/2009, 198). Somit „lässt sich auch besser und komfortabler politische Mitsprache überregional vernetzt organisieren“ (Lohfeyer: 32.Sitzung/2009, 198). Diese Idee ist allerdings bis dato noch nicht umgesetzt worden.

Zusammengefasst sei es für die Partei besonders wichtig, „dass wir konstruktiv über die Instrumente der direkten Demokratie eine Diskussion führen und diese auch weiterentwickeln“ (Lohfeyer: 150.Sitzung/2012, 149). Denn

„[z]ahlreiche Beispiele zeigen, dass der zunehmende Wunsch der Bevölkerung, sich an politischen Geschehnissen zu beteiligen, durchaus vorhanden ist. Dieser Entwicklung wird im Ausschuss mit mehr Hearings, Aussprachen, Einladungen von Einreichern und Einreicherinnen und mit mehr Ausschussterminen Rechnung getragen. Es ist erfreulich, dass sich alle Fraktionen darüber einig sind, dass Petitionen und Bürgerinitiativen wichtige demokratiepolitische Instrumente sind und der Ausschuss weiter an Bedeutung und Bekanntheit gewinnen soll“ (Lohfeyer: 118.Sitzung/2011, 199).

6.2.3 Die ÖVP und die parlamentarische Behandlung von Bürgerinitiativen und Petitionen

6.2.3.1 Die Einbringung parlamentarischer Petitionen

Prinzipiell betont der Tiroler ÖVP-Abgeordnete Gahr, dass es sich bei ihm persönlich bei der Einbringung von Petitionen „sehr stark um Anliegen ländlicher Regionen und Räume [handelt], wo es einen Kampf gegen die Zentralisierung gibt“ (Gahr: Z.34f). Er betont vor allem, dass es sich bei diesem Instrument nicht nur um ein Werkzeug der Opposition handelt, da er als Regierungsabgeordneter intensiv in die Anliegen der BürgerInnen in seinem Regionalwahlkreis involviert ist und er den Menschen somit das „Gefühl der Einbindung“ geben kann (Gahr: Z.30). Pro Woche hat der Abgeordnete meist zwischen zehn und fünfzehn Gespräche im Rahmen einer Sprechstunde, in welcher persönliche Anliegen dargestellt werden (vgl. Gahr: Z.47f).

Für den Abgeordneten ist die Einbringung von Petitionen und Bürgerinitiativen daher eine direkte und unkomplizierte Vorgangsweise, ohne auf diverse Interessensvertretungen angewiesen zu sein (vgl. Gahr: Z.142f). Durch seine Arbeit im Regionalwahlkreis stellt die Petition eine persönliche Angelegenheit dar, die vorab nicht mit dem ÖVP-Klub besprochen wird. Jedoch kann der Abgeordnete ohnehin einschätzen, welches Thema „eine Chance hat, gehört zu werden“ (Gahr: Z.59f). Auf der anderen Seite betont er allerdings die Klubdisziplin bei Abstimmungen, welche auch bei Bürgerinitiativen und Petitionen zu tragen kommt (vgl. Gahr: Z.134f).

6.2.3.2 Die Verhandlungen im Petitionsausschuss

Hinsichtlich des Petitionsausschusses ist es dem Abgeordneten Gahr sehr wichtig, „dass man die Petitionen und Bürgerinitiativen nicht einfach nur abgibt, sondern auch richtig betreut“ (Gahr: Z.78f). Aufgabe des Ausschusses sei es zu prüfen, worin die Probleme der Menschen liegen und das zuständige Ministerium mit der Abgabe einer Stellungnahme zu beauftragen. Bedeutend dabei ist vor allem gleich zu Beginn, das persönliche Anliegen konkret darzustellen, um eine Zuweisung an einen Fachausschuss zu ermöglichen. Er plädiert auch dafür, dass beim Einbringen von Petitionen durch Nationalratsabgeordnete, die nicht Mitglied des Ausschusses sind, die jeweiligen ParlamentarierInnen auch selbst am Ausschuss teilnehmen sollten, um das BürgerInnenanliegen bestmöglich präsentieren zu können (vgl. Gahr: Z.81f, 103f).

In den Debatten des Nationalrates wird von der ÖVP immer wieder betont, dass der Ausschuss ein „Stimmungsseismograph dafür ist, was in der österreichischen Bevölkerung los ist“ und dass durch diesen Ausschuss auch sehr stark nachvollzogen werden kann, „wie sich Gesetze auswirken oder auch wie politische Themen in diesem Land diskutiert werden“ (Rauch: 59.Sitzung/2015, 273). Die Notwendigkeit des Ausschusses bestehe grundsätzlich darin, den Kontakt zur Bevölkerung beizubehalten, denn es ist „der Wunsch vieler, mehr direkte Demokratie zu haben und die direkte Demokratie zu stärken. Das erleben wir auch in diesem Ausschuss“ (Aubauer: 150.Sitzung/2012, 165).

In Hinblick auf die geäußerte Kritik der Oppositionsparteien weist die ÖVP darauf hin, dass die Anliegen der BürgerInnen im Petitionsausschuss ernst genommen werden und diese intensiv durch die Einholung von Stellungnahmen etc. behandelt werden (vgl. Höllerer: 32.Sitzung/2009, 201). Grundsätzlich erkennt die ÖVP zwar, dass der Ausschuss „vielleicht politisch und medial nicht so unbedingt im Interesse der Öffentlichkeit [ist]. Er ist aber ein wichtiges Instrument der direkten Demokratie und [...] er hat sich auch zu einem Dienstleister für die Bürgeranliegen entwickelt“ (Höllerer: 194.Sitzung/2013, 163).

6.2.3.3 Die Verhandlungen im Plenum des Nationalrates

Auf die Behandlung der Bürgerinitiativen und Petitionen im Ausschuss folgt, wenn keine Zuweisung an einen Fachausschuss vorgenommen wurde, die Behandlung im Plenum, welche laut Hermann Gahr den „Abschluss des Ganzen“ bildet (Gahr: Z.166). Im Plenum wird noch einmal öffentlich über die BürgerInnenanliegen debattiert. Der ÖVP-Abgeordnete nutzt diese öffentliche Bühne schließlich entweder dazu, um inhaltlich noch einmal auf bestimmte Themen einzugehen oder einen Überblick über die Ausschussarbeiten zu geben. Hinsichtlich der Kritik der Opposition, die Anliegen der BürgerInnen würden immer erst zu einem späten Zeitpunkt in den Plenardebatten aufgerufen werden, meint er, dass dennoch

durch die Behandlung großer emotionaler Themengebiete, wie beispielsweise TTIP oder CETA, die Aufmerksamkeit für BürgerInnenanliegen auch im Plenum definitiv gestiegen ist (vgl. Gahr: Z.180ff).

6.2.3.4 Die Aufwertung von Bürgerinitiativen und Petitionen im Parlament

Zusätzlich zum verstärkten Einsatz von Hearings möchte sich die ÖVP ebenso wie die SPÖ am deutschen Modell des Jahresberichtes für Bürgerinitiativen und Petitionen anlehnen. Aufgrund der bis dato erreichten Aufwertung von Bürgerinitiativen und Petitionen, die sicherlich auch auf die verstärkte Medienaufmerksamkeit zurückzuführen ist, argumentiert der Abgeordnete Gahr, „dass die politische Auseinandersetzung insgesamt schärfer und intensiver geworden ist“ und der „Ausschuss auch an Strahlkraft gewonnen“ hat (Gahr: Z.150f). Zudem habe sich definitiv auch die Qualität der politischen Arbeit in Bezug auf BürgerInnenanliegen verbessert. So wurde beispielsweise ein offener Brief an die Ministerien versendet, um die geforderten Stellungnahmen auch zeitgemäß zu erhalten (vgl. Gahr: Z.158f). Auch in den Plenardebatten des Nationalrates geht die ÖVP immer wieder auf die weiterentwickelte und konstruktive Arbeit im Ausschuss ein, die durch diverse Aufwertungsmaßnahmen erzielt werden konnten. Hier werden vor allem die Bedeutung der Hearings sowie die Wichtigkeit der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit genannt, die als wesentliche „Puzzlesteinchen“ (Marek: 150.Sitzung/2012, 160) noch weiterentwickelt werden müssen. Auch der Vorschlag einer Informationskampagne seitens des Parlaments wird von der ÖVP vorangetrieben, um das Instrument der Bürgerinitiative und Petition durch einen verbesserten Wissensstand in der österreichischen Bevölkerung aufzuwerten. Erhofft werde sich davon, „dass sich viele Menschen mehr mit Politik beschäftigen, mehr ihre Wünsche einbringen, mehr Interesse an der Politik zeigen. Das wäre eine mögliche Initiative gegen Politikverdrossenheit“ (Aubauer: 32.Sitzung/2009, 211).

6.2.4 Die FPÖ und die parlamentarische Behandlung von Bürgerinitiativen und Petitionen

6.2.4.1 Die Einbringung parlamentarischer Petitionen

Beim niederösterreichischen FPÖ-Abgeordneten Christian Hafenecker spielt die Arbeit im Regionalwahlkreis bei der Einbringung von Petitionen oder der Unterstützung von Bürgerinitiativen eher eine geringere Rolle, da es sich bei seinen eingebrachten Anliegen bis dato eher um übergeordnete Themen handelte. Wichtig für den Abgeordneten ist, dass eine Petition seinen persönlichen Überzeugungen aber auch den Meinungen des Klubs entspricht. Obwohl eine Absprache mit dem Klub zwar nicht notwendig ist, bespricht Hafenecker die Anliegen der BürgerInnen vor der Einbringung dennoch mit seiner Partei. Der Abgeordnete argumentiert jedoch, dass sein persönlicher Handlungsspielraum im Klub sehr

groß ist, da noch kein an ihn herangetragenenes BürgerInnenanliegen vom FPÖ-Klub abgelehnt wurde (vgl. Hafenecker: Z. 92-101).

6.2.4.2 Die Verhandlungen im Petitionsausschuss

Bezugnehmend auf die Bedeutung des Petitionsausschusses kritisiert Hafenecker grundsätzlich, dass dieser „ein bisschen stiefmütterlich behandelt“ wird (Hafenecker: Z.27), weil er der einzige Nicht-Fachausschuss im Parlament sei. Aufgrund dessen, dass es im Ausschuss vorrangig darum geht, Stellungnahmen von Ministerien einzuholen und die Anliegen an die zuständigen Fachausschüsse weiterzuleiten, bleibt für die tatsächliche Diskussion der eingebrachten Bürgerinitiativen und Petitionen nur wenig Zeit (vgl. Hafenecker: Z.105-111). Dies sei unfair den engagierten BürgerInnen gegenüber, denn in so knapper Zeit „das Ganze sinnerfassend zu diskutieren ist sehr schwierig und es ist auch deswegen schwierig, weil die Regierungsparteien sehr sehr oft die Anträge vertagen. Das heißt, es wird überhaupt keine Entscheidung getroffen, es wird alles liegen gelassen“ (Hafenecker: Z.103ff). Die Anzahl der eingelangten Anliegen staut sich somit auf und wird laut Hafenecker schlussendlich meist nur zur Kenntnis genommen, ohne eine Weiterleitung an einen Fachausschuss zu veranlassen. Die Kenntnisnahme wird von Hafenecker als „Begräbnis erster Klasse“ betitelt (Hafenecker: 121f), da die Behandlung der BürgerInnenanliegen im Parlament somit beendet ist. Die Weiterleitung an den zuständigen Fachausschuss hingegen bezeichnet die FPÖ als „Krönung des jeweiligen Bürgerwunsches, denn dort kann auch darüber gesprochen werden, ob dieser Wunsch, dieses Vorbringen in irgendeiner Weise in der Gesetzgebung und/oder in der Verwaltung seinen Niederschlag findet“ (Winter: 194.Sitzung/2013, 159).

In den Plenarsitzungen des Nationalrates wird außerdem die lange Dauer der Verhandlungen kritisiert, denn „so kann man mit den Bürgerwünschen nicht umgehen“ (Neubauer: 77.Sitzung/2010, 209). Obwohl auch des Öfteren darauf hingewiesen wird, dass sich die Situation im Petitionsausschuss verbessert hat, sind der FPÖ zufolge noch viele Schritte notwendig, denn sie seien die „Verfechter der direkten Demokratie“ und wünschen sich daher „dass es gänzlich aufhört, dass Petitionen und Bürgerinitiativen schubladisiert werden, zur Kenntnis genommen werden, sondern wollen, dass sie zugewiesen werden“ (Lausch: 150.Sitzung/2012, 158).

Auch die im Ausschuss stattfindenden Hearings seien Hafenecker zufolge eher eine „Alibiaktion“ (Hafenecker: Z.44) als eine wirkliche Aufwertung, da zwar ExpertInnen eingeladen werden, eine Zuweisung der Materie an den Fachausschuss allerdings selten stattfindet. „Alles, was irgendwie mit ein bisschen Ping-Pong spielen zu tun hat, wird gemacht aber im Endeffekt wird es genauso negiert, wie es vorher der Fall gewesen ist, das muss man ganz ehrlich sagen“ (Hafenecker: Z.49ff).

6.2.4.3 Die Verhandlungen im Plenum des Nationalrates

Hinsichtlich des Stellenwerts des Plenums bei der parlamentarischen Behandlung von Bürgerinitiativen und Petitionen liegt der Hauptkritikpunkt der FPÖ vor allem in der Positionierung des Sammelberichtes auf der Tagesordnung, da die Debatte darüber meist sehr spät anberaumt ist (vgl. Hafenecker: Z.129). Hier verliere das Thema die wichtige Medienaufmerksamkeit und die Anliegen der BürgerInnen werden nur noch abgehandelt und „erstklassig beerdigt“ (Hafenecker: Z.130). Dem Abgeordneten zufolge müsse man „so fair sein, den Bürgern die Gelegenheit zu geben, das Ganze zu einem angemessenen Zeitpunkt im Fernsehen zu sehen, wie darüber diskutiert wird“ (Hafenecker: Z.133ff). Das Plenum nutzt er allerdings trotzdem, nämlich um seinen Unmut über verworfene Bürgerinitiativen und Petitionen kundzutun. „Natürlich ist es hier noch einmal die letzte Chance zumindest öffentlich [...] zu sagen, so viele Leute haben das unterstützt, werden nicht gehört, werden übergangen“ (Hafenecker: Z.141ff).

6.2.4.4 Die Aufwertung von Bürgerinitiativen und Petitionen im Parlament

Hinsichtlich der Aufwertung von parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen wünscht sich die FPÖ zwar eine solche, sieht hier allerdings noch großen Handlungsbedarf seitens der Regierungsparteien. Denn die ständige Kenntnissnahme von BürgerInnenanliegen sei keine Weiterentwicklung der Ausschussarbeit. „So wie jetzt gibt es keine Bürgernähe, und so gibt es auch keine Serviceleistung für die Bevölkerung“ (Winter: 77.Sitzung/2010, 214). Dennoch werden einige Entwicklungsschritte der parlamentarischen Arbeit von der FPÖ als positiv bewertet, um mit den Anliegen der österreichischen Bevölkerung adäquater umzugehen. Trotz alldem sei es gegenüber der BürgerInnen nicht fair, deren Anliegen einmal im Petitionsausschuss zu behandeln, Stellungnahmen einzuholen und sie dann wieder zu verwerfen, ohne eine wirkliche Diskussion darüber zu führen (vgl. Keck: 150.Sitzung/2012, 164f).

6.2.5 Die Grünen und die parlamentarische Behandlung von Bürgerinitiativen und Petitionen

6.2.5.1 Die Einbringung parlamentarischer Petitionen

Für den oberösterreichischen Abgeordneten der Grünen Wolfgang Pirkhuber startet das parlamentarische Verfahren durch zwei Varianten der Einbringung von Petitionen. Einerseits treten BürgerInnen vor allem in den Wahlkreisen mit Initiativen direkt an die/den Abgeordnete/n heran, jedoch scheitert es hier oft an der fehlenden Bekanntheit des Instruments. Andererseits engagiert sich der Abgeordnete auch dafür, Gemeinde-Resolutionen als Petitionen in den parlamentarischen Prozess zu involvieren (vgl. Pirkhuber: Z.67-74). Entschließungen von GemeinderätInnen, die an die Regierung oder den

Nationalrat adressiert sind, werden nach heutiger Sicht nicht direkt an den Petitionsausschuss weitergeleitet, was Pirkhuber als „absolutes Manko der Geschäftsordnung“ betitelt, weil „die Hierarchie Bund – Länder – Gemeinden den Gemeinden keine Möglichkeit gibt, den Nationalrat direkt mit ihren Anliegen zu befassen“ (Pirkhuber: Z.78ff). Oftmals handelt es sich dabei auch um parteiübergreifende Resolutionen, die er als Abgeordneter der Grünen trotzdem unterstützt. Denn er hält es für „demokratiepolitisch“ und agiert dann, „wenn ich inhaltlich tatsächlich der Überzeugung bin, dass diese Resolution eine wichtige Ergänzung oder einen Hinweis gibt“ (Pirkhuber: Z.88ff). Auch in den Debatten des Nationalrates plädiert der Abgeordnete für die automatische Behandlung der von Gemeinden oder Interessensvertretungen eingebrachten Petitionen, wie es auch im Deutschen Bundestag der Fall ist. Dass sich niemand darum kümmere, empfindet der Abgeordnete als „absurd“, denn das seien „Dinge, wo wir mit einfachen Mitteln etwas erreichen können, und das sollten wir tun“ (Pirkhuber: 194.Sitzung/2013, 162).

Außerdem gibt es in Deutschland auch die Online-Petition, welche Pirkhuber auch in Österreich einführen möchte. So werden im Internet gestartete Petitionen, die über 50.000 Unterstützungen gesammelt haben, mithilfe öffentlicher Hearings mit dem/der Initiator/in und ExpertInnen im Parlament diskutiert. Dies würde für Pirkhuber definitiv eine Aufwertung des Instruments bedeuten (vgl. Pirkhuber: 77.Sitzung/2010, 211).

Hinsichtlich der Klubabsprache nutzt Pirkhuber in diesem Fall sein freies Mandat, ist sich jedoch auch bewusst, dass dies sehr wohl zu Konflikten in der Partei führen kann (vgl. Pirkhuber: Z.92). Er betont auch, dass sich nicht nur Abgeordnete, die Mitglied im Petitionsausschuss sind, für BürgerInnenanliegen engagieren, sondern auch andere ParlamentarierInnen der Grünen Petitionen einbringen und diese oftmals auch persönlich im Ausschuss diskutieren (vgl. Pirkhuber: Z.109-113).

6.2.5.2 Die Verhandlungen im Petitionsausschuss

In Hinblick auf die Entwicklung des Petitionsausschusses sieht Pirkhuber eine deutliche Verbesserung der Zustände und hebt auch das konstruktive Arbeitsklima hervor, welches in anderen Ausschüssen nicht immer gegeben ist. Diese Arbeitsweise führt er vor allem auf die Bereitschaft der Abgeordneten zurück, BürgerInnenanliegen im Parlament tatsächlich zu behandeln. Dennoch kritisiert Pirkhuber vor allem die Tatsache, dass aufgrund des Unwillens der Regierungsparteien nur wenige Bürgerinitiativen und Petitionen an einen Fachausschuss weitergeleitet werden (vgl. Stenographisches Protokoll 2011: 199f). Hier benötige es eine verbesserte Regelung in der Geschäftsordnung, welche ein bestimmtes Verfahren vorschreibt, wann BürgerInnenanliegen zur Kenntnis genommen, in einem Fachausschuss weiterverhandelt oder Stellungnahmen dazu eingeholt werden (vgl. Pirkhuber: 150.Sitzung/2012, 149). Darüber hinaus möchte der Abgeordnete auch die

Öffentlichkeitsrechte des Ausschusses bei Hearings ändern, da seiner Meinung nach die InitiatorInnen von Bürgerinitiativen und Petitionen das Recht hätten, aktiv mit den ExpertInnen mitzudiskutieren (vgl. Pirkhuber: 194.Sitzung/2013, 161).

6.2.5.3 Die Verhandlungen im Plenum des Nationalrates

Der nächste Verhandlungsschritt, die Debatte im Plenum des Nationalrates, gehöre laut dem Abgeordneten Pirkhuber definitiv aufgewertet, da er sich anstelle der „parlamentarischen Durchwinkung“ (Pirkhuber: Z.136) eine Bündelung zusammengehöriger Themen wünscht, die unter einem Tagesordnungspunkt diskutiert werden. Für den Abgeordneten bietet das Plenum allerdings dennoch die Möglichkeit, mit einem BürgerInnenanliegen eine große Anzahl an Menschen zu erreichen. Diesbezüglich hat auch die Einführung der ORF III-Übertragung seiner Meinung nach einiges gebracht. Generell nutzt der Abgeordnete die Plenardebatten dazu, um bestimmte Themen noch einmal detaillierter anzusprechen. Dies sei allerdings aufgrund des Umfangreichtums des Ausschuss-Sammelberichtes gar nicht so einfach (vgl. Pirkhuber: Z.143-146).

6.2.5.4 Die Aufwertung von Bürgerinitiativen und Petitionen im Parlament

Hinsichtlich der Aufwertung der Bedeutung von parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen möchte der Abgeordnete Pirkhuber bereits bei der politischen Bildung beginnen und nennt hier als Erfolgsbeispiel ein Hearing mit österreichischen SchülerInnen, die im Ausschuss mit den Abgeordneten diskutieren konnten. „Das ist schon etwas, das ein bisschen Mut für Demokratie macht, für Leute, die engagiert sind“ (Pirkhuber: Z.126f)). Außerdem lobt er das Marketing der Parlamentsdirektion, da Bürgerinitiativen und Petitionen lange Zeit sehr prominent auf der Parlamentswebsite erschienen sind. Diese Präsenz sei allerdings nach dem Relaunch der Website leider wieder ein wenig zurückgegangen (vgl. Pirkhuber: Z.118ff). Was laut Pirkhuber ebenfalls zu einer Aufwertung der Instrumente führen würde, wäre die verstärkte Inklusion der zuständigen MinisterInnen in Angelegenheiten der BürgerInnen sowie eine Weiterentwicklung der Geschäftsordnung in dem Sinne, dass BürgerInnenanliegen, die mehr als 100.000 Online-Unterstützungen gesammelt haben, rechtlich einem Volksbegehren gleichgestellt werden (vgl. Pirkhuber: Z.149f, 167f).

Des Weiteren bringt der Abgeordnete noch einen weiteren wesentlichen Kritikpunkt hervor, welcher sich auf den Ausschluss der Öffentlichkeit bei Hearings im Ausschuss bezieht. Denn zuerst wären die BürgerInnen „begeistert, dass es ein Hearing, eine Anhörung gibt, und dann sind sie verwundert, dass dabei niemand zuhören kann, dass sich niemand beteiligen kann“ (Pirkhuber: 59.Sitzung/2015, 270). Weitere Vorschläge des Abgeordneten wären auch eine vertiefte Zusammenarbeit mit der Volksanwaltschaft und die Einführung von Online-

Petitionen, die nach einem bestimmten Unterschriftenquorum auch öffentlich behandelt werden. Dies wäre „eine andere Art und Weise des Parlamentarismus, ein Ernstnehmen der Bürgerinnen und Bürger“ (Pirkhuber: 77.Sitzung/2010, 211).

Trotz der genannten Kritikpunkte betont der Abgeordnete aber auch die bereits erzielten Fortschritte der Aufwertung dieser Instrumente, vor allem in Hinblick auf die erfolgreiche Hypo-Petition, welche schlussendlich eine Änderung der Geschäftsordnung hinsichtlich der Untersuchungsausschüsse als parlamentarisches Minderheitenrecht bewirkte:

„Es war großartig, wie die Bevölkerung ein ganz einfaches, modernes Tool der Beteiligung einer direkten Kommunikationsmöglichkeit genutzt hat. Das hat bewirkt, dass sich so manch einer einen Ruck gegeben hat. Es hat bewirkt, dass die Verhandlungen, die stecken geblieben waren, einen zusätzlichen Impuls bekommen haben, und wir haben eine Entscheidung gefunden und sie beschlossen. Das war sehr positiv“ (Pirkhuber: 59.Sitzung/2015, 269).

Zusammengefasst ist laut dem Abgeordneten Pirkhuber „die Aufwertung und Behandlung von Bürgerinitiativen und Petitionen im Parlament ein großes Anliegen“ (Pirkhuber: Z.175f), trotzdem bestehe noch großer Reformbedarf, um die Anliegen der BürgerInnen wirklich fair behandeln zu können.

6.2.6 Die Neos und die parlamentarische Behandlung von Bürgerinitiativen und Petitionen

6.2.6.1 Die Einbringung parlamentarischer Petitionen

Der niederösterreichische Obmann des Ausschusses für Petitionen und Bürgerinitiativen Michael Pock erklärt, dass Bürgerinitiativen oder Petitionen entweder von bereits bestehenden Bürgerinitiativen oder von Einzelpersonen gestartet werden. Während Organisationen und existierende Initiativen meist gut organisiert, vernetzt und erfahren sind und somit Druck auf die Politik ausüben können, ist dies bei einzelnen BürgerInnen meist nicht der Fall. Diese Menschen trifft der Abgeordnete meist auf Veranstaltungen, wo er sie oftmals über den parlamentarischen Prozess aufklären muss, da sie keine Vorstellung von der Behandlung haben und daher meist abgeschreckt sind, Anliegen direkt an den Nationalrat heranzutragen. Viele seien der Auffassung, dass eine juristische Betreuung zur Einbringung notwendig sei und die Bürokratie dahinter lange dauern würde. Der Ausschussobmann betont jedoch, dass die Einbringung von Bürgerinitiativen und Petitionen sehr rasch und unkompliziert verläuft und dadurch der Startschuss für das parlamentarische Verfahren gegeben ist (vgl. Pock: Z.89-95).

6.2.6.2 Die Verhandlungen im Petitionsausschuss

Hinsichtlich der Bedeutung des Petitionsausschusses ist es für den Abgeordneten Pock problematisch, dass die Rolle des Ausschusses nicht wirklich geklärt ist, da er einerseits eine Moderationsrolle hat, Zuweisungen vornimmt und Stellungnahmen einholt und andererseits ein politisches Gremium ist und die Arbeitsweise dadurch auch politisch geprägt ist (vgl. Pock: Z.20-24). Jedoch spricht sich der Abgeordnete deutlich dafür aus, dass der Ausschuss sein Mauerblümchendasein abgegeben hat. „Die Beschreibung intern im Parlament war, dass er ein amikaler Ausschuss ist, wo sich alle teekränzchenhaft treffen und darüber plaudern und dann gleich wieder gehen“ (Pock: Z.148ff). Heute wird dem Ausschuss durch große Themen, wie Hypo, TTIP oder CETA und durch die dazu stattfindenden Hearings große Aufmerksamkeit geschenkt, weshalb sich die Bedeutung des Ausschusses stark gesteigert hat (vgl. Pock: Z.162ff). In diesen Fällen betont der Ausschussobmann die „gute Zusammenarbeit im Petitionsausschuss“ (Pock: 34.Sitzung/2014, 150), da Initiativen für Hearings nicht immer Sache der Oppositionsparteien sind, sondern oftmals auch alle Klubs umfassen. Jedoch kritisiert er, dass vor allem die mediale Aufmerksamkeit bereits dann wieder verschwunden sei, wenn andere Anliegen im Ausschuss behandelt werden. Trotzdem sei die Durchführung von Hearings und Anhörungen für das Image des Ausschusses von großer Relevanz (vgl. Pock: Z.167). Zusammengefasst argumentiert er, „dass wir in diesem Wechselspiel zwischen Experiment, dann wieder Standard, uns langsam an bessere Normen angleichen“ (Pock: Z.168f).

6.2.6.3 Die Verhandlungen im Plenum des Nationalrates

Das in der parlamentarischen Verhandlung auf den Ausschuss folgende Plenum hat für den Abgeordneten Pock keinen Stellenwert mehr und er kritisiert vor allem auch den späten Aufruf der BürgerInnenanliegen auf der Tagesordnung. „[W]er möchte schon um halb 12 in der Nacht diskutieren. Ich meine, die Parlamentarier reden dazu, aber erstens ist die Luft draußen, die sitzen ja schon seit 15 Stunden drinnen und zweitens wird nicht mehr live übertragen“ (Pock: Z.216ff). Obwohl ORF III die Debatte zwar bis zum Schluss überträgt, würde er sich wünschen, dass die Behandlung von parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen in der zentralen Berichterstattung stattfinden würde (vgl. Pock: Z.218f). Denn der Abgeordnete ist der Meinung, dass die Priorität, welche Bürgerinitiativen und Petitionen im Plenum zukommt, vor allem mit der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit für den Petitionsausschuss zusammenhängt. Dies bedeutet, dass wenn sich sowohl die Anzahl der eingebrachten Anliegen als auch die der Unterstützungserklärungen vergrößert und dies somit auch medial inszeniert werden würde, dann würden diese Instrumente sicherlich zu einem früheren Zeitpunkt der Plenardebatten verhandelt werden (vgl. Pock: Z.223-228).

6.2.6.4 Die Aufwertung von Bürgerinitiativen und Petitionen im Parlament

Hinsichtlich der Aufwertung des Stellenwerts von Bürgerinitiativen und Petitionen hat der Ausschussobmann Pock einige Ideen: Erstens ist der Bekanntheitsgrad der Instrumente bis dato noch immer relativ gering, weshalb er eine Tour durch ganz Österreich unternimmt, um interessierte BürgerInnen über die Partizipationsmöglichkeiten im Parlament zu informieren. Diese Öffentlichkeitsarbeit ist ein zentraler Bestandteil seiner Arbeit als Vorsitzender des Petitionsausschusses, obwohl es der Abgeordnete eigentlich als „überparteiliche Aufgabe“ ansieht, „die Werkzeuge tatsächlich bekannter zu machen“ (Pock: Z.46f). Zweitens sind laut Pock die Rechte der Bevölkerung noch nicht ausreichend in der Geschäftsordnung des Nationalrates verankert, da die BürgerInnen aufgrund fehlender Regelungen noch kein Anrecht auf eine Anhörung im Ausschuss besitzen. Drittens fordern die Neos einen Jahresbericht über die Tätigkeit des Petitionsausschusses und über alle eingebrachten BürgerInnenanliegen. Dies stoße allerdings aufgrund der deutlichen Unterfinanzierung auf Widerstand. Viertens unterstützt der Abgeordnete auch den Antrag der Grünen, welcher vorsieht, bei einer Anzahl von mehr als 5.000 Online-Unterstützungen, ein verpflichtendes Hearing durchzuführen und Gemeinderesolutionen, die an den Nationalrat gerichtet sind, automatisch im Petitionsausschuss zu behandeln. Außerdem sind für den Parlamentarier zwei weitere Punkte von zentraler Bedeutung: Einerseits müssten die VolksanwältInnen vermehrt in die parlamentarische Behandlung eingebaut werden, um Parallelen zwischen gesellschaftlichen Problemen und Einzelfällen ziehen zu können und andererseits müssten für eine Aufwertung der Behandlung dieser Instrumente auch die technischen Gegebenheiten verbessert werden. Zum jetzigen Zeitpunkt könnten BürgerInnen nur schwer in den Räumlichkeiten des Parlaments unter adäquaten Bedingungen miteingebunden werden (vgl. Pock: Z.15ff, 134f, 175-186). Zudem möchte der Ausschussobmann eine Öffnung des Petitionsausschusses für die Öffentlichkeit bewirken, auch im Internet, da eine komplette und detaillierte Übersicht über die Verhandlungen zu Bürgerinitiativen und Petitionen angeboten werden soll. Denn „da sollte kein schwarzes Loch sein, sondern es sollte dann wirklich einen eigenen Thread für diese Bürgerinitiative geben, wo darunter steht, dass es diskutiert wurde, dass Stellungnahmen eingeholt werden und da kann jeder, der sich registriert, mitdiskutieren“ (Pock: Z.198ff).

Dennoch erkennt der Abgeordnete bereits jetzt eine deutliche Aufwertung der Behandlung von Bürgerinitiativen und Petitionen nicht zuletzt aufgrund des Erfolgs der Hypo-Petition. Dadurch wurden die Medien mobilisiert und auch MinisterInnen und interessierte Abgeordnete zeigten Interesse an der Arbeit des Petitionsausschusses (vgl. Pock: Z.161ff). Trotzdem bestehe noch großer Handlungsbedarf. „Diesen ganzen Bereich von Transparenz, Öffentlichkeit in Ausschüssen, Diskussionsmöglichkeiten, den gibt es in Österreich nicht“ (Pock: Z.202ff). Der nächste wichtige Schritt wäre nun also, „dass diese Werkzeuge

verbindlicher werden gegenüber dem Parlament und dem Bürger und dass dadurch eine stärkere Aufmerksamkeit darauf gelenkt wird“ (Pock: Z.234ff).

6.2.7 Das Team Stronach und die parlamentarische Behandlung von Bürgerinitiativen und Petitionen

6.2.7.1 Die Einbringung parlamentarischer Petitionen

Die Einbringung von Petitionen beginnt für die steirische Abgeordnete Martina Schenk bei der persönlichen Identifizierung mit einem von BürgerInnen vorgebrachten Anliegen. Obwohl es für die Parlamentarierin Themenbereiche gibt, die nur von bestimmten Parteien unterstützt werden, gibt es auch Angelegenheiten, die über Parteigrenzen hinweg, von unterschiedlichen Klubs aufgenommen werden. Dennoch werden Petitionen vor ihrer Einbringung vorab mit dem Team Stronach besprochen, da sich der gesamte Klub ebenfalls zum jeweiligen Thema bekennen muss (vgl. Schenk: Z.43, 57ff, 116f).

6.2.7.2 Die Verhandlungen im Petitionsausschuss

Bezugnehmend auf den Petitionsausschuss und dessen Bedeutung empfindet die Abgeordnete Schenk eine große Entwicklung, da es sich nicht mehr um einen „Pseudoausschuss“ handle (Schenk: Z.79). Die Abgeordnete bezeichnet auch die Arbeitsweise im Ausschuss und zwischen den FraktionsführerInnen als positiv, da hinsichtlich der Weiterverhandlung von Bürgerinitiativen und Petitionen oft mehrheitlich zu- oder dagegen gestimmt wird. Allerdings kritisiert sie, dass noch immer sehr stark zwischen eingebrachten Anliegen der Oppositions- und der Regierungsparteien differenziert wird und daher diesbezüglich kein Gleichgewicht vorherrscht (vgl. Schenk: Z.60ff, 68ff). Sie betont, „dass es ja um die Sache gehen soll und man soll die Menschen nicht minder schätzen, von welcher Fraktion sie kommen oder wo sie unterschreiben, denn jede Stimme, jedes Anliegen ist wichtig und soll auch so wahrgenommen und behandelt werden“ (Schenk: Z.70-73). Die Kenntnisaufnahme von Bürgerinitiativen und Petitionen bezeichnet sie dabei allgemein als „Schubladisierung“ (Schenk: Z.39), da die Anliegen somit für das Parlament erledigt sind.

6.2.7.3 Die Verhandlungen im Plenum des Nationalrates

Den nächsten Schritt der parlamentarischen Verhandlung von Bürgerinitiativen und Petitionen, die Plenardebatte im Nationalrat, nutzt die Abgeordnete Schenk um noch einmal auf im Ausschuss verworfene BürgerInnenanliegen zurückzukommen. Hier ist es für sie besonders wichtig, dafür auch genügend Redezeit zur Verfügung zu haben, was sie vorab mit dem Team Stronach bespricht (vgl. Schenk: Z.107-110). Denn das Plenum „ist schon noch einmal eine gute Bühne, um darüber zu reden“ (Schenk: Z.112). Sie fügt jedoch auch hinzu, dass die Debatte alleine nichts bringt, sondern dass sich diesbezüglich etwas

bewegen muss, wofür sie die Regierungsparteien für verantwortlich hält (vgl. Schenk: Z. 112f). Außerdem bedauert sie, dass die Verhandlungen oft erst zu später Stunde geführt werden, was allerdings beispielsweise auch bei Berichten des Rechnungshofes der Fall ist, die aber ebenso eine große Bedeutung für die österreichische Bevölkerung hätten (vgl. Schenk: Z.99ff).

6.2.7.4 Die Aufwertung von Bürgerinitiativen und Petitionen im Parlament

Bezugnehmend auf die Aufwertung der Behandlung von Anliegen der Bevölkerung im Parlament lobt die Abgeordnete Schenk vor allem die Einführung der Online-Zustimmung im Jahre 2011, die einen unbürokratischen Zugang für interessierte BürgerInnen bietet (vgl. Schenk: Z.15f). Auch die bereits veranstalteten Anhörungen direkt mit den ErstunterzeichnerInnen sieht sie als Fortschritt hinsichtlich einer ernsthafteren Behandlung von Bürgerinitiativen und Petitionen (vgl. Schenk: Z.24-28). Darüber hinaus bezeichnet sie auch die Arbeit im Ausschuss als deutlich verbessert, da die gute Zusammenarbeit zwischen den Klubs beispielsweise daran erkennbar ist, dass ein gemeinsames Schreiben an die Ministerien gerichtet wurde, um die angeforderten Stellungnahmen schneller zur Verfügung gestellt zu bekommen (vgl. Schenk: Z.80ff). Bei den Plenarverhandlungen sieht die Abgeordnete eine Aufwertung parlamentarischer Bürgerinitiativen und Petitionen durch die Fernsehübertragung durch ORF III (vgl. Schenk, Z.97f).

6.3 Politische Partizipation – der Einfluss der BürgerInnen auf die parlamentarische Ebene

Österreich ist eine repräsentative Demokratie, die durch plebiszitäre und direktdemokratische Elemente ergänzt wird. Dadurch wird für BürgerInnen ein Handlungsspielraum geschaffen, um am politischen Prozess mitwirken zu können. Zweck dieser Mischform ist es also, BürgerInnen aktiv in den politischen Entscheidungsfindungsprozess zu involvieren und einen Meinungsaustausch zu bewirken. Durch eine Intensivierung der Beziehung zwischen der politischen und der zivilgesellschaftlichen Ebene soll einerseits die Legitimation der politischen AkteurInnen hergestellt und andererseits Responsivität zugunsten der Bevölkerung gewährleistet werden. Obwohl zwar in Diskussion steht, ob parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen zu den direktdemokratischen Instrumenten zählen oder nicht, ist durch diese Instrumente jedenfalls eine erhöhte BürgerInnenbeteiligung gegeben und eine verstärkte Kommunikation zwischen den Abgeordneten und den BürgerInnen unbestreitbar. Dennoch werden die Anliegen der Bevölkerung durch diese Werkzeuge auf eine Ebene gehoben, auf welcher schlussendlich lediglich die RepräsentantInnen aktiv tätig sind und nicht die BürgerInnen selbst. Daher stellt sich die Frage, welche Rolle die InitiatorInnen und UnterstützerInnen in

Bezug auf Bürgerinitiativen und Petitionen im parlamentarischen Verhandlungsprozess tatsächlich einnehmen und welchen Einfluss diese auf die politische Elite bewirken können. Dieses Kapitel beschäftigt sich dabei mit den ausgewählten Kategorien *Einfluss InitiatorInnen, Kommunikation Abgeordnete – BürgerInnen, Online-Unterstützung* und *Anzahl der Unterstützungserklärungen*.

Hinsichtlich des Einflusses der BürgerInnen muss generell zwischen zwei Zeitpunkten unterschieden werden, nämlich einerseits zwischen dem Zeitpunkt vor dem Start der tatsächlichen parlamentarischen Verhandlungen im Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen und jenem Zeitpunkt während der Behandlung im Parlament. Vor Eingang der Anliegen in die Tagesordnung des Petitionsausschusses liegt es im Falle einer Bürgerinitiative an den BürgerInnen, für ein bestimmtes Thema zu mobilisieren und ausreichend UnterstützerInnen zu sammeln, da das Parlament hierauf noch keinen Einfluss nimmt. Die Möglichkeit der elektronischen Zustimmung ist ab dem Zeitpunkt der erfolgreichen Einbringung einer Bürgerinitiative und Petition bis hin zum Abschluss der Verhandlungen zu einem Anliegen im Petitionsausschuss gegeben. Die elektronische Unterstützung erstreckt sich somit über einen längeren Zeitraum hinweg. Während der politischen Verhandlungen besteht für die BürgerInnen in Form einer Anhörung im Ausschuss noch einmal die Möglichkeit, Einfluss auf die Geschehnisse zu nehmen. Bei den Plenardebatten beziehungsweise bei der Weiterverhandlung in einem Fachausschuss können die BürgerInnen grundsätzlich jedoch nicht mehr aktiv mitwirken.

6.3.1 Die Sicht der Parlamentsdirektion und der Einfluss der BürgerInnen

Den Einfluss der BürgerInnen auf die parlamentarische Verhandlung nach Einbringung der Anliegen sehen die AusschussreferentInnen der Parlamentsdirektion als relativ gering an. Diesbezüglich wird vor allem auf die Online-Zustimmung als Chance zur Mobilisierung aufmerksam gemacht. Aufgrund der Anonymität der UnterstützerInnen und deren Beeinflussung muss dieses Werkzeug allerdings mit einem kritischen Auge betrachtet werden. Dieses Zustimmungs-Tool sei „ein Stimmungsbild, das für die Abgeordneten durchaus relevant sein kann, dieses Stimmungsbild ist aber unglaublich anfällig auf Manipulation,“ (Blümel/Zimmermann: Z.195f). Die Manipulationsgefahr ergibt sich vorrangig durch das Zutun bestimmter Organisationen, mit deren Hilfe zahlreiche Unterstützungen mobilisiert werden. Einige Initiativen verweisen beispielsweise auf den Link zur Zustimmung einer Bürgerinitiative oder Petition auf deren Website, wodurch es für BürgerInnen möglich ist, ein Anliegen ohne vorherige Registrierung auf der Parlamentswebseite zu unterstützen. Im Gegensatz dazu sind kleinere Bürgerinitiativen und Petitionen demnach nicht in der Lage, eine große Menge an Online-Zustimmungen zu sammeln. Dies bedeutet allerdings nicht, dass diese aufgrund der geringen Anzahl an Unterstützungen als weniger relevant im

parlamentarischen Prozess charakterisiert werden. Auf ihre Grenzen stößt die elektronische Zustimmung auch dann, wenn kontradiktorische Anliegen eingebracht werden und von beiden Seiten online mobilisiert wird. Dennoch sei die Online-Unterstützung ein bedeutendes Werkzeug, um die Meinungen der Bevölkerung zu einem Thema unbürokratisch und unkompliziert einzuholen. Aufgrund der damit in Verbindung stehenden Gefahren ist sie allerdings bis dato ein für die Abgeordneten unverbindliches Instrument (vgl. Blümel/Zimmermann: Z.197-208).

Bezugnehmend auf den Kontakt zwischen den PolitikerInnen und der Bevölkerung schätzen die AusschussreferentInnen die Lage so ein, dass die Abgeordneten mit den InitiatorInnen von Initiativen während der Behandlungsdauer der Anliegen meist in Verbindung bleiben und diese über den Verlauf der parlamentarischen Verhandlungen informieren. Durch die Änderungen des Formulars für Bürgerinitiativen und Petitionen, welches nun Angaben zu den InitiatorInnen beinhaltet, gibt es nun eine „Möglichkeit der Rückkoppelung“ (Blümel/Zimmermann: Z.110) zu den engagierten Leuten hinter den Initiativen. Somit konnte die Kommunikation zwischen den ParlamentarierInnen und den BürgerInnen jedenfalls verstärkt werden, vor allem auch weil die InitiatorInnen keine Scheu haben, sich mit den PolitikerInnen in Verbindung zu setzen (vgl. Blümel/Zimmermann: Z.118f).

6.3.2 Die Sicht der SPÖ und der Einfluss der BürgerInnen

Der Abgeordnete Lipitsch sieht seit der Einführung der elektronischen Zustimmung einen wesentlichen Unterschied hinsichtlich der Beteiligung der BürgerInnen an Bürgerinitiativen und Petitionen. Er gibt an, dass seit dieser Online-Zugänglichkeit die Mobilisierung der Bevölkerung meist auf diesem Weg stattfindet, da vor 2011 meist 500-600 Unterschriften gesammelt wurden und es bei vielen Anliegen nun deutlich mehr sind (vgl. Lipitsch: Z.16ff). „Oft ist es so, dass ich mir als Politiker nicht gedacht hätte, dass dieses Thema so viele Leute interessiert“ (Lipitsch: Z.19f). Diesen Anstieg an elektronischen Zustimmungen erklärt der Abgeordnete einerseits dadurch, dass die InitiatorInnen diese Online-Plattform nutzen, um für ihr Anliegen zu mobilisieren und andererseits, dass sich interessierte BürgerInnen im Internet über persönlich relevante Themen erkundigen. So können Menschen ihre Zustimmung auch zu jenen Themen geben, die sie aufgrund der geografischen Distanz ansonsten nicht unterstützen hätten können (vgl. Lipitsch: 150.Sitzung/2012, 157). „[M]it dieser Online-Sache hast du einfach die Möglichkeit, das in eine größere Runde zu bringen“ (Lipitsch: Z.53f). Allerdings ist für den Abgeordneten nicht nur die Anzahl der online abgegebenen Zustimmungen von Relevanz, sondern auch bereits jene, die zu Beginn einer Bürgerinitiative gesammelt wurden. Dies bezeichnet er als Abbild davon, „was die Menschen draußen wollen“ (Lipitsch: Z.28).

Was die Kommunikation zwischen den BürgerInnen und den Abgeordneten während der parlamentarischen Verhandlungen betrifft, gibt der Abgeordnete Lipitsch ganz offen und ehrlich zu, dass er aufgrund der großen Menge an Anliegen nicht mit allen InitiatorInnen Rücksprache hält und diese über den Verhandlungsverlauf informiert. Bei den von ihm eingebrachten Petitionen ist dies allerdings meist schon der Fall. Dennoch versucht Lipitsch auch bei so vielen Bürgerinitiativen wie möglich, den Kontakt zu den BürgerInnen beizubehalten. Im Grunde genommen argumentiert er jedoch, dass die Kommunikation aufgrund der fehlenden Ressourcen der Abgeordneten vorrangig der Parlamentsdirektion zufalle. Darüber hinaus stehe es den interessierten BürgerInnen jederzeit frei, sich auf der Parlamentswebsite über ihre Anliegen und den Verhandlungsstand zu informieren (vgl. Lipitsch: Z.169-176).

Hinsichtlich der Reaktionen der Bevölkerung gegenüber der parlamentarischen Behandlung erkennt der Abgeordnete oft unrealistische Vorstellungen in der Bevölkerung, da diese nicht selten von einer einwöchigen Behandlungsdauer im Parlament ausgehen. Dieser Prozess benötige allerdings ein bis zwei Jahre, je nachdem ob das Anliegen auch in einem Fachausschuss weiterverhandelt wird. Durch Gespräche mit den InitiatorInnen der Initiativen versucht er, diese Missverständnisse aus dem Weg zu räumen. Denn das Problem, welches zu Unmut und Ärger in der Bevölkerung führen kann, sieht der Abgeordnete vor allem im Stillschweigen (vgl. Lipitsch: Z.183-191). Er persönlich sei „eher der Typ, der anruft oder vorbeikommt“ (Lipitsch: Z.192) und die BürgerInnen auch über einen möglicherweise negativen Ausgang der Verhandlungen informiert, da dies dann akzeptiert werde. Den Kontakt zwischen den PolitikerInnen und den BürgerInnen charakterisiert Lipitsch also generell als ein bedeutendes Element bei der parlamentarischen Behandlung dieser Instrumente.

6.3.3 Die Sicht der ÖVP und der Einfluss der BürgerInnen

Der ÖVP-Abgeordnete Gahr sieht in Bürgerinitiativen und Petitionen für BürgerInnen ein geeignetes Mittel, um die Politik direkt mit Anliegen zu unterstützen. Aufgrund dessen ist für ihn die Kommunikation mit den InitiatorInnen über den Stand des parlamentarischen Verfahrens auch von großer Bedeutung. „Für mich ist das ganz klar, eine Bürgerinitiative oder Petition hat einmal einen Servicecharakter, ein klarer Auftrag für Fachgremien und die Gesetzgebung“ (Gahr: Z.88f). Wichtig dabei ist allerdings, den Menschen keine falschen Hoffnungen zu machen und ihnen stattdessen ein realistisches Bild zu vermitteln. Denn oftmals werden Anliegen aufgeschoben oder verworfen, wenn sie momentan politisch nicht verwirklichtbar sind. In diesem Fall rät der Abgeordnete den InitiatorInnen, es zu einem späteren Zeitpunkt nochmal zu versuchen, wenn es beim ersten Einbringen nicht funktionieren sollte (vgl. Gahr: Z.110ff, 173).

Durch die ständigen Gespräche und den intensiven BürgerInnenkontakt meint der Abgeordnete, jedenfalls bei den Menschen in positiver Erinnerung zu bleiben und dadurch seine politische Tätigkeit auch besser verkaufen zu können (vgl. Gahr: Z.221ff). Durch diese verbesserte Kommunikationsbasis werde, laut dem Abgeordneten, auch das Vertrauen in die Politik gestärkt und Politikverdrossenheit bekämpft. So „[bekommen] die Leute durch Petitionen und Bürgerinitiativen Vertrauen und merken, dass Politiker keine Macht sind, die oben steht, sondern es gibt auch die Chance, dass du kommunizieren kannst“ (Gahr: Z.225ff). „Es wird nur durch Erklärung, Dialog und Transparenz möglich sein, dass wir wieder ein Grundvertrauen gewinnen“ (Gahr: 34.Sitzung/2014, 145). Den Einfluss der BürgerInnen auf das politische Geschehen erkennt der Abgeordnete also vorrangig im Meinungsaustausch zwischen der Politik und der Bevölkerung.

Hinsichtlich des Einflusses der Anzahl der online oder schriftlich abgegebenen Unterstützungserklärungen sieht der Abgeordnete Gahr bei der parlamentarischen Behandlung selbst keinen Unterschied, da die Bearbeitung nach einer erfolgreichen Einbringung stets gleich abläuft (vgl. Gahr: Z.131). Jedoch merkt er an, dass jedenfalls die „Qualität“, „Effektivität“ und „Strahlkraft“ (Gahr: Z.132) gesteigert wird, je mehr Unterstützung seitens der Bevölkerung an die Politik herangetragen wird. Die ÖVP freut sich über die rege Teilnahme der BürgerInnen durch die elektronische Zustimmung, fügt allerdings hinzu, dass vor allem junge Menschen dieses Werkzeug nutzen. Somit hätten jene Themen, die vorrangig Jugendliche betreffen hinsichtlich der Anzahl an Unterstützungen einen deutlichen Vorsprung (Höllerer: 150.Sitzung/2012, 151).

6.3.4 Die Sicht der FPÖ und der Einfluss der BürgerInnen

Hafenecker charakterisiert die Beeinflussung der parlamentarischen Verhandlungen durch die BürgerInnen lediglich als „scheinbare[n] Einfluss“ und es sei „in der derzeitigen Form ein Einfluss auf die parlamentarische Ebene, der bestenfalls vorgeheuchelt wird“ (Hafenecker: Z.54ff). Obwohl die Anzahl der Unterstützungserklärungen, wie im Falle der Hypo-Petition, wesentlichen Druck auf die Parteien ausüben kann, wird den Zustimmungen der BürgerInnen „nicht die entsprechende Wichtigkeit beigemessen“ (Hafenecker: Z.65). Die Zahl der Zustimmungen sei also bis auf wenige Ausnahmen meist irrelevant, denn „wenn es nicht gewollt wird, wenn es politisch nicht gewünscht ist, wird es einfach abgedreht, egal wie viele Leute unterschrieben haben“ (Hafenecker: Z.70f). Außerdem würde es der Abgeordnete als falsch empfinden, die Wichtigkeit einer Bürgerinitiative oder Petition an deren Beteiligungsrate zu knüpfen, da auch Anliegen eingebracht werden, die nur einen kleinen Personenkreis betreffen. Obwohl hier die Anzahl der Unterstützungen wahrscheinlich gering ausfällt, sei die „bildungspolitische Problematik, die dahinter steht, nicht unwesentlich“ (Hafenecker: Z.78).

Bezugnehmend auf die Kommunikation zwischen der politischen und der zivilgesellschaftlichen Ebene versucht Hafenecker mit den InitiatorInnen seiner Petitionen stets Rücksprache über den Stand des parlamentarischen Verfahrens zu halten. Hier greift der Abgeordnete auch gerne auf Werkzeuge der sozialen Medien zurück, um in Internetforen direkt mit den BürgerInnen kommunizieren und diskutieren zu können (vgl. Hafenecker: Z.147-151). „Das war wirklich sehr interessant und wirklich absolut toll, so direkt zu kommunizieren und die Leute waren glaube ich auch ganz angetan davon, weil die Dinge, die wir eine Stunde vor der Rede noch im Chat besprochen haben, dann tatsächlich im Plenum gekommen sind“ (Hafenecker: Z.151-154). Zusätzlich dazu gebe es zu Informationszwecken auch formale Schreiben, die an die InitiatorInnen adressiert werden (vgl. Hafenecker: Z.156f).

Trotz dieser intensiven Gesprächsbasis mit der Bevölkerung erkennt der Abgeordnete dennoch verstärkt Ärger und Unmut über die Art der parlamentarischen Verhandlung von BürgerInnenanliegen. Durch die derzeitige Behandlung von Bürgerinitiativen und Petitionen „verärgert man nur mehr Leute als man gewinnt am Ende des Tages“ (Hafenecker: Z.184). Auch in den Plenardebatten des Nationalrates plädiert die FPÖ an die Regierungsparteien, dass „[w]enn wir so mit den Interessen der Bürger umgehen und diese so behandeln oder, genauer gesagt, nicht behandeln, dann dürfen wir uns nicht wundern, wenn die Bürger das Vertrauen in die Politik verlieren“ (Vock: 77.Sitzung/2010, 220). Daher wünscht sich die FPÖ, den Einfluss der BürgerInnen auf parlamentarischer Ebene zu verstärken und die Mittel der direkten Demokratie auszubauen.

6.3.5 Die Sicht der Grünen und der Einfluss der BürgerInnen

Der Grünen-Abgeordnete Pirkhuber sieht den Einfluss der BürgerInnen auf die parlamentarischen Verhandlungen lediglich auf die Informationsarbeit und die Mobilisierung der UnterstützerInnen beschränkt. Durch die Aktivität der InitiatorInnen, für ihr Anliegen zu werben und die öffentliche Wahrnehmung diesbezüglich zu stärken, könne der Stellenwert einer Bürgerinitiative oder Petition definitiv gesteigert werden (vgl. Pirkhuber: Z.47-51). Vor allem die Online-Unterstützung könne bei einer hohen Anzahl an Zustimmung, Druck auf die Regierungsparteien ausüben und diese zu einem Kompromiss zwingen, „obwohl sie es rein machtechnisch abwinken hätten können, weil die Mehrheit haben sie ja“ (Pirkhuber: Z.28f). Auch in der Plenardebatte des Nationalrates merkt er an, dass die Vernetzung durch das Internet eine Chance darstellt, möglichst viele Menschen in den politischen Prozess zu involvieren. „Es werden hier auch Verfahren von Partizipation entwickelt, die modern ist [sic], die junge Menschen einlädt, die aber auch alte Menschen nutzen können. [...] Das ist eine Chance für alle BürgerInnen“ (Pirkhuber: 32.Sitzung/2009, 199). Hier erkennt der Abgeordnete also ein absolutes Potenzial für die Bevölkerung, denn der Einfluss dieser

Instrumente sei jedenfalls gestiegen, auch wenn die BürgerInnen dies selbst oft noch nicht wahrnehmen (vgl. Pirkhuber: Z.29f).

Obwohl die elektronische Zustimmung also grundsätzlich ein wichtiger Indikator für die weitere parlamentarische Verhandlung ist, fehlen laut Pirkhuber eindeutig formale Usancen in der Geschäftsordnung des Nationalrates, die dem Instrument einen gewissen Grad an Verbindlichkeit beimessen. Ansonsten sieht der Abgeordnete auf parlamentarischer Ebene allerdings keinen Spielraum für die BürgerInnen, um das Geschehen zu beeinflussen. Daher bekommt er in vielen Fällen auch den Ärger der Bevölkerung mit, wenn deren Anliegen nicht ausreichend behandelt werden (vgl. Pirkhuber: Z.37f, 156).

6.3.6 Die Sicht der Neos und der Einfluss der BürgerInnen

Der Obmann des Ausschusses für Petitionen und Bürgerinitiativen sieht die größte Einflusschance für die BürgerInnen eindeutig im Zeitraum zwischen der Einbringung eines Anliegens und der politischen Debatte, dessen Dauer sich auf bis zu drei Monate belaufen kann. Diese Zeitspanne können InitiatorInnen dafür nutzen, über das Online-Tool zu mobilisieren und kampagnisieren und so viele Unterstützungen wie möglich zu sammeln (vgl. Pock: Z.110-116). Denn „[w]enn ich es schaffe weit über diese 500 Unterschriften hinausgehend Unterstützung zu sammeln [...], dann beginnt die Politik zu begreifen, dass das auch WählerInnen sind und sie demnach auch entsprechend agieren muss“ (Pock: Z.31-34). Obwohl nämlich die elektronische Zustimmung keine de jure Bedeutung hat, ist sie für die parlamentarische Verhandlung relevanter als die zu Beginn handschriftlich gesammelten Unterschriften, da die ParlamentarierInnen keine Einsicht in die Anzahl dieser Unterschriften nehmen (vgl. Pock: Z.124-128).

Abgesehen von der Online-Mobilisierung haben die InitiatorInnen der Anliegen laut dem Abgeordneten jedoch auf parlamentarischer Ebene keinen Einfluss. Im Ausschusslokal finden zwar seit diesem Jahr Anhörungen statt, diese bringen jedoch meist nichts, um das Abstimmungsverhalten der Regierungsparteien zu verändern. Für den Abgeordneten Pock sei dieser Schritt allerdings für eine faire parlamentarische Behandlung der BürgerInnenanliegen wesentlich, da engagierte Menschen Zeit und Geduld investieren und ein Anrecht darauf haben sollten, ihre Ansichten auch persönlich vor den Abgeordneten vorzutragen (vgl. Pock: Z.117-120).

6.3.7 Die Sicht des Team Stronachs und der Einfluss der BürgerInnen

Der Abgeordneten Schenk zufolge besitzen die InitiatorInnen von Bürgerinitiativen und Petitionen beinahe keine Möglichkeiten, um auf das parlamentarische Geschehen Einfluss zu nehmen, weshalb sich auch der Unmut in der Bevölkerung verstärkt (vgl. Schenk: 133f). Wenn eine solche Missstimmung allerdings von vielen Menschen getragen wird und sie diese durch Bürgerinitiativen und Petitionen und einer großen Anzahl an Unterstützungserklärungen dem Parlament kundtun, könne die Bevölkerung einen gewissen Druck auf die Regierungsparteien ausüben (vgl. Schenk: Z.31f). In den meisten Fällen habe die elektronische Zustimmung jedoch keinen wesentlichen Einfluss auf die Verhandlungen, da der Erfolg eines Anliegens „eher parteipolitisch motiviert oder besser gesagt koalitionspolitisch motiviert“ ist (Schenk: Z.92). Auch in den Plenardebatten des Nationalrates kritisiert das Team Stronach diese Parteienpolitik: „Wir haben die Verpflichtung, diese Menschen ernst zu nehmen. Wir haben die Verpflichtung, das, was die Bürger draußen wollen, umzusetzen. Wir sind kein Gremium, das selbst entscheiden kann, was wir wollen“ (Dietrich: 34.Sitzung/2014, 149).

Hinsichtlich der Kommunikation zwischen der politischen Ebene und den BürgerInnen handhabt die Abgeordnete Schenk es so, dass sie die InitiatorInnen über den Verfahrensstand einer Petition stets auf dem Laufenden hält. Zusätzlich dazu bewirbt sie die eingebrachten Anliegen auf diversen Veranstaltungen und auf ihrer Facebook-Seite, um eine Angelegenheit verstärkt an die Öffentlichkeit zu bringen. Auf diesem Wege hält sie auch den Kontakt zu den betroffenen Personen aufrecht, da vor allem durch das Internet eine breite Plattform für interessierte BürgerInnen geschaffen wurde und die Bevölkerung somit die Möglichkeit hat, über bestimmte Themenbereiche zu diskutieren (vgl. Schenk: Z.122-130).

7. Zusammenfassung und Diskussion der Ergebnisse

Dieses Kapitel beinhaltet die Zusammenfassung sowie die Interpretation der Ergebnisse, die durch die qualitative Inhaltsanalyse der ExpertInneninterviews und der Stenographischen Protokolle gesammelt wurden. Die Resultate sollen nun in Anlehnung an die zu Beginn gestellten Forschungsfragen und Thesen diskutiert, verglichen und überprüft werden:

Wie schätzen die Abgeordneten des Nationalrates und die Parlamentsdirektion die Bedeutung parlamentarischer Bürgerinitiativen und Petitionen ein?

Seitens der politischen Parteien wird die Bedeutung von parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen unterschiedlich stark eingeschätzt. Diesbezüglich ist vor allem eine Meinungsverschiedenheit zwischen den Regierungs- und Oppositionsparteien im Parlament gegeben. Während sich zwar alle Parlamentsklubs darüber aussprechen, dass das vermehrte Mitwirken der BürgerInnen am politischen Prozess von großer Wichtigkeit ist und sich daher der Stellenwert der Instrumente gesteigert hat, kritisieren die Oppositionsparteien die unzureichende Behandlung und Wertschätzung der BürgerInnenanliegen im Parlament. Die FPÖ wirft den Regierungsparteien einen leichtfertigen Umgang mit Bürgerinitiativen und Petitionen vor und beschwert sich über Schubladisierungen und fehlende BürgerInnennähe. Daher spricht die Partei von „Alibi-Einrichtungen“, die keine tatsächliche Beteiligung der Bevölkerung bewirken. Auch die Neos empfinden die Bedeutung von Bürgerinitiativen und Petitionen als unterentwickelt, da eine adäquate Behandlung der Anliegen meist am Unwillen der Parlamentsparteien scheitert. Aufgrund der fehlenden Verbindlichkeit der Instrumente, können BürgerInnen daher mit Themen, die nicht den Vorstellungen der Regierung entsprechen, nichts bewirken. Die Grünen plädieren ebenfalls dafür, die Werkzeuge für die Politik verbindlicher zu gestalten, um politische Partizipation zu verstärken und die BürgerInnen von der Relevanz ihrer Anliegen zu überzeugen.

Hingegen argumentieren die Regierungsparteien, dass Bürgerinitiativen und Petitionen ein Spiegelbild der Interessenslage der BürgerInnen darstellen und somit sehr wohl vom Parlament ernst genommen werde. Es gehe vorrangig darum, Missstände aufzuzeigen, auf bestimmte Themen aufmerksam zu machen und Ideen zu sammeln. Dadurch werde auch die Kommunikation zwischen der Politik und der Bevölkerung intensiviert, wodurch sich einerseits das politische Interesse steigert und sich andererseits politische Beteiligung erhöht. Darum hängt der Stellenwert parlamentarischer Bürgerinitiativen und Petitionen für die SPÖ von der tatsächlichen Partizipation der BürgerInnen ab und auch die ÖVP charakterisiert die Instrumente nicht als Wundermittel, aber als öffentlichkeitswirksame Werkzeuge, die der kritischen Bevölkerung die Türe ins Parlament öffnen. Dennoch möchten auch die Regierungsparteien weitere Schritte setzen, um eine Verbesserung in der parlamentarischen Behandlung zu erzielen.

Insgesamt sehen die Abgeordneten und auch die Parlamentsdirektion die Bedeutung parlamentarischer Bürgerinitiativen und Petitionen vor allem darin, dass BürgerInnen ihre Meinungen und Ansichten zu bestimmten Themen kundtun und mit PolitikerInnen teilen. Dadurch entsteht eine gefestigte Kommunikationsbasis zwischen den beiden Ebenen. Trotz allem hemmen die parteipolitischen Perspektiven und Vorgaben der Abgeordneten die Weiterentwicklung dieser Instrumente und gewährleisten somit keinen unabhängigen Umgang mit BürgerInnenanliegen. Generell sieht auch die Parlamentsdirektion die Hervorhebung des repräsentativen Elements in Österreich. Die zu Beginn gestellten Thesen haben sich daher insofern bestätigt, dass die Bedeutung parlamentarischer Bürgerinitiativen und Petitionen durch deren vermehrte Nutzung zwar generell zugenommen hat, die parlamentarische Behandlung diesem Stellenwert allerdings nur dann nachkommt, wenn es die politischen Ideale zulassen.

Wie werden parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen im Ausschuss sowie im Plenum des Nationalrates behandelt?

Hinsichtlich des Petitionsausschusses ist festzustellen, dass alle Parlamentsklubs sowie die Parlamentsdirektion eine eindeutige Aufwertung des Gremiums erkennen, indem parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen für BürgerInnen immer relevanter werden und sich somit auch MinisterInnen, ExpertInnen und die Medien vor allem bei der Behandlung emotionaler Themen für diesen Ausschuss interessieren. Obwohl der Ausschuss den Abgeordneten zufolge zwar sein „Mauerblümchendasein“ abgelegt und sich zum Positiven entwickelt hat, werden von den Oppositionsparteien dennoch einige Kritikpunkte diesbezüglich geäußert. Einerseits geht es darum, dass die Rolle des Petitionsausschusses nicht wirklich geklärt sei, da dieser BürgerInnenanliegen objektiv beurteilen sollte, allerdings politisch besetzt ist. Diesbezüglich kritisieren vor allem die FPÖ und das Team Stronach das Ungleichgewicht zwischen Anliegen, die von Oppositions- oder Regierungsparteien eingebracht werden, denn die „Schubladisierung“ der Anliegen sei keine faire Behandlung der BürgerInneninteressen. Zusätzlich dazu wird vor allem (auch von den Grünen) die fehlende Zuweisung der Petitionen und Bürgerinitiativen an einen zuständigen Fachausschuss und die alleinige Kenntnisnahme der Anliegen kritisiert.

In Hinblick auf diese Kritik begründen die Regierungsparteien SPÖ und ÖVP ihr Vorgehen allerdings insofern, dass den Kenntnisnahmen der BürgerInnenanliegen eine gründliche Diskussion vorausgeht und diese auch in den Plenarsitzungen des Nationalrates öffentlich debattiert werden. Somit würden die Wünsche und Interessen der Bevölkerung vor allem auch durch das Einholen von Stellungnahmen ausreichend behandelt werden. Des Weiteren argumentieren die Regierungsparteien, dass der Petitionsausschuss im Falle einer automatischen Zuweisung der Themen im Endeffekt keine Arbeit mehr hätte und jegliche

Vorberatung zwecklos wäre. Dessen Notwendigkeit bestehe jedoch darin, die Interessen der Bevölkerung zu prüfen und die eingebrachten Anliegen gegebenenfalls für einen Fachausschuss vorzubereiten.

Die Plenardebatten des Nationalrates werden von den Regierungsparteien grundsätzlich entweder dazu genutzt, auf bestimmte Anliegen genauer einzugehen oder einen zusammenfassenden Überblick über die Arbeit des Ausschusses zu geben. Von den Oppositionsparteien hingegen wird diese öffentlich Bühne nochmals dazu verwendet, auf verworfene Angelegenheiten zurückzukommen. Hinsichtlich der Debatten zu Bürgerinitiativen und Petitionen wird von Seiten aller Parlamentsklubs Kritik am späten Aufruf der BürgerInnenanliegen auf der Tagesordnung geübt. Obwohl die ORF III Übertragung es nun ermöglicht, die Nationalratssitzungen auch zu später Stunde mitzuverfolgen, wäre eine frühere Behandlung der Themen für alle Parteien wünschenswert, um die öffentliche Aufmerksamkeit zu erhöhen. Die Oppositionsparteien sehen das Plenum daher generell als relativ irrelevant für die Behandlung der Anliegen der Bevölkerung an. Denn der späte Zeitpunkt der Behandlung und die fehlende Medienaufmerksamkeit begünstigen eine schnelle parlamentarische Abhandlung und Kenntnisnahme der eingebrachten Themen, ohne dabei näher auf die Wünsche der Bevölkerung einzugehen.

In Bezug auf die Aufwertung parlamentarischer Bürgerinitiative und Petition konnten aufgrund der positiven Arbeitsatmosphäre im Petitionsausschuss bereits einige Maßnahmen im Akkord aller Parlamentsklubs gesetzt werden, um den BürgerInnen eine professionelle parlamentarische Behandlung bieten zu können. Beispiele dafür sind die Abschaffung des Diskontinuitätsprinzips für Bürgerinitiativen und Petitionen, die Sichtbarmachung der Anliegen im Internet, das Abhalten von Anhörungen und Hearings sowie die Einführung der elektronischen Zustimmung. Zusätzlich dazu werden eine verstärkte Verbindlichkeit des Instruments sowie die Öffnung des Petitionsausschusses gefordert. Des Weiteren müssten Regelungen in der Geschäftsordnung verankert werden, die der Anzahl der Online-Zustimmung einen größeren Stellenwert beimisst. Wichtig sei es laut den Neos außerdem, die Öffentlichkeitsarbeit überparteilich voranzutreiben.

Zusammengefasst betrachtet ist erkennbar, dass den einzelnen Etappen der parlamentarischen Behandlung von Bürgerinitiativen und Petitionen unterschiedliche Bedeutung seitens der Abgeordneten zugeschrieben wird. Während dem Petitionsausschuss vor allem laut der Parlamentsdirektion immer mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird und einige Maßnahmen zur Verbesserung der Verhandlungen gesetzt wurden, hat die Plenardebatte im Nationalrat über den Sammelbericht des Ausschusses beinahe keine Relevanz mehr, wodurch sich auch die dritte These dieser Arbeit bestätigt. Im Ausschuss geht es darum, sich ein Bild über die Interessenslage der Bevölkerung zu machen,

Ministerien mit der Abgabe von Stellungnahmen zu beauftragen und die Materie gegebenenfalls an einen Fachausschuss weiterzuleiten. Die Nationalratssitzungen dienen der Opposition hingegen lediglich als Plattform, ihren Ärger über die Regierungsparteien kundzutun und nochmals inhaltlich auf verworfene BürgerInnenanliegen einzugehen.

Welchen Einfluss haben die BürgerInnen mittels Bürgerinitiativen und Petitionen?

Grundsätzlich versuchen die Abgeordneten aller Parlamentsklubs während der parlamentarischen Verhandlungen von Bürgerinitiativen und Petitionen in Kontakt mit den InitiatorInnen der Initiativen zu bleiben, wobei dies aufgrund der großen Anzahl an Anliegen in der Realität nicht immer möglich ist. Vor allem die FPÖ und das Team Stronach nutzen für die Kommunikation mit der Bevölkerung auch Social Media Kanäle, wie Facebook oder Twitter. Durch den intensiven Kontakt werde der ÖVP zufolge das Vertrauen in das Image der PolitikerInnen gestärkt und dadurch eine positive Erinnerung und Konnotation bei den BürgerInnen hinterlassen. Ein wesentlicher Punkt dabei sei allerdings, den Menschen keine falschen Hoffnungen zu den Ergebnissen der Verhandlungen zu machen. Daher sei die Kommunikation vor allem auch bei einem negativen Ausgang der Behandlung von Bedeutung, um den BürgerInnen die Situation zu erklären und sie nicht zu verärgern. Laut der SPÖ hätten viele BürgerInnen auch unrealistische Erwartungshaltungen hinsichtlich der Verhandlungsdauer, was vor allem auf Fehlinformationen zurückzuführen ist. Den Einfluss der Bevölkerung sehen die Regierungsparteien vorrangig im Meinungsaustausch sowie in der Online-Zustimmung, die als Mobilisierungswerkzeug dienen kann. Diese Ansicht wird auch von der Parlamentsdirektion geteilt, jedoch warnt diese auch vor der damit zusammenhängenden Manipulationsgefahr.

Auch die Oppositionsparteien sehen in der elektronischen Zustimmung die größte Chance für BürgerInnen, auf das parlamentarische Geschehen einzuwirken. Durch eine intensive Informationsarbeit und Mobilisierungskampagne könne mithilfe des Online-Tools eine große Anzahl an Unterstützungen gesammelt werden, die schlussendlich Druck auf die Regierungsparteien ausübt. Das Fenster zur Einflussnahme liegt für BürgerInnen also in dem Zeitraum zwischen der Einbringung und der politischen Debatte. Dennoch argumentieren die Oppositionsparteien, dass die Verhandlungen von BürgerInnenanliegen koalitionspolitisch motiviert sind und die Bevölkerung aufgrund der fehlenden Verbindlichkeit dieser Instrumente so gut wie keinen Einfluss auf die Behandlung der Themen hat. Die Möglichkeit der Einflussnahme der BürgerInnen im Parlament sei daher den Oppositionsparteien zufolge nur vorgetäuscht. Nur in sehr seltenen Fällen würde das Engagement der BürgerInnen zu einem Kurswechsel der Regierungsparteien führen. Der Einfluss der BürgerInnen kann auf parlamentarischer Ebene somit, wie auch schon in der fünften These angenommen, als relativ gering beschrieben werden.

8. Fazit und Ausblick

Ein zentrales Ziel dieser Masterarbeit war es, auf die Instrumente der parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen als wichtige Formen der politischen Partizipation in der wissenschaftlichen Literatur aufmerksam zu machen, da diese bis dato kaum thematisiert wurden. Als relevant erschien hier vor allem die Betrachtung der parlamentarischen Perspektive, also die Einschätzungen und Einstellungen der Abgeordneten sowie der Parlamentsdirektion zu diesen Werkzeugen, da diese Teil der österreichischen repräsentativen Demokratie sind.

Am Ende dieser Arbeit kann zusammengefasst und hinsichtlich der Forschungsfragen folgendes Resümee gezogen werden:

- Die Bedeutung, die parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen seitens der Abgeordneten und der Parlamentsdirektion zugeschrieben wird, hängt aufgrund der fehlenden Verbindlichkeit der Instrumente stark von den parteipolitischen Interessen der Parlamentsklubs ab. Dennoch können die steigende Partizipationsbereitschaft sowie die mediale Aufmerksamkeit oftmals Druck auf die politische Ebene ausüben.
- Obwohl keine tatsächliche Beteiligung der BürgerInnen auf parlamentarischer Ebene bei der Behandlung von Bürgerinitiativen und Petitionen stattfindet, schaffen diese Instrumente dennoch eine Kommunikationsbasis zwischen der Bevölkerung und der Politik und bewirken dadurch einen Anstieg an politischer Partizipation.
- Den parlamentarischen Gremien wird im Verhandlungsprozess ein unterschiedlich hoher Grad an Wichtigkeit beigemessen. Während sich der Petitionsausschuss stetig weiterentwickelt und sich dessen Arbeitsweise immer intensiver gestaltet, kommt den Plenardebatten des Nationalrates bei der Behandlung von BürgerInnenanliegen beinahe kein Stellenwert zu.
- Der Einfluss der BürgerInnen ist auf parlamentarischer Ebene beschränkt, da diese nur mithilfe der elektronischen Zustimmung mobilisieren und in den tatsächlichen Verhandlungen nicht aktiv mitwirken können. Somit kommen auch bei der Behandlung von BürgerInnenanliegen die Machtverhältnisse der repräsentativen Demokratie zur Anwendung.

Der Mehrwert parlamentarischer Bürgerinitiativen und Petitionen liegt somit in der Intensivierung der Beziehung zwischen der Bevölkerung und der Politik, dem Aufzeigen von gesellschaftlichen Problematiken und Anliegen sowie der Schaffung eines Kommunikationskanals zwischen den Ebenen. All diese Faktoren lassen ein Mehr an politischer Beteiligung durch diese Instrumente erkennen. Eine verstärkte Involvierung der BürgerInnen im Parlament wäre jedoch jedenfalls wünschenswert, um die Zusammenarbeit

zwischen der politischen Ebene und der Bevölkerung im Gesetzgebungsverfahren zu vertiefen und dadurch die demokratischen Strukturen zu stärken.

Aufgrund der notwendigen Abgrenzung dieser Arbeit bleiben noch Forschungslücken zum Thema offen, deren Thematisierung in weiterer Folge vorgenommen werden könnte. Beispielsweise liegt der Fokus dieser Arbeit nicht auf der Involvierung der BürgerInnenanliegen in das tatsächliche Gesetzgebungsverfahren, dessen nähere Betrachtung allerdings sicherlich von großem Interesse wäre. Ein weiterer Schritt wäre es, die Ansichten und Empfindungen der InitiatorInnen und UnterstützerInnen von parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen einzuholen, um noch deutlicher einschätzen zu können, worin die Vor- und Nachteile dieser Instrumente liegen. Dies würde der politischen sowie der administrativen Ebene sicherlich dabei helfen, besser auf die Bedürfnisse der Bevölkerung eingehen zu können und dadurch die Partizipationsbereitschaft und die tatsächliche BürgerInnenbeteiligung in Österreich zu erhöhen.

9. Literaturverzeichnis

Material:

ExpertInneninterview Mag. Barbara Blümel & Mag. Ernst Zimmermann (Parlamentsdirektion)

Experteninterview Hermann Gahr (ÖVP)

Experteninterview Christian Hafenecker, MA (FPÖ)

Experteninterview Hermann Lipitsch (SPÖ)

Experteninterview Dipl.-Ing. Dr. Wolfgang Pirkhuber (Grüne)

Experteninterview Michael Pock (Neos)

Expertinneninterview Martina Schenk (Team Stronach)

Stenographisches Protokoll der 59. Sitzung / 2015

Stenographisches Protokoll der 34. Sitzung / 2014

Stenographisches Protokoll der 194. Sitzung / 2013

Stenographisches Protokoll der 150. Sitzung / 2012

Stenographisches Protokoll der 118. Sitzung / 2011

Stenographisches Protokoll der 77. Sitzung / 2010

Stenographisches Protokoll der 32. Sitzung / 2009

Literatur:

Almond, Gabriel A. / Verba, Sidney (1963): *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton / New Jersey: Princeton University Press.

Bezemek, Christoph (2015): „In der Mittlerrolle – Vom Diskurs zwischen Repräsentanten und Repräsentierten“, in *Direkte Demokratie und Parlamentarismus: wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?*, hrsg. v. Öhlinger, Theo; Poier, Klaus, S. 339-348. Wien: Böhlau.

Blümel, Barbara (2005): ...sich Gehör verschaffen. Petitionen und Bürgerinitiativen, in *Forum Parlament* 3(2), S. 60-62.

Budge, Ian (2006): „Direct and representative democracy: are they necessarily opposed?“, in *Representation* 42(1), S. 1-12.

De Vreese, Claes H. (2006): „Political Parties in Dire Straits? Consequences of National Referendums for Political Parties“, in *Party Politics* 12(5), S. 581-598.

Diendorfer, Gertraud / Jung, Mareike (2013): „Direkte Demokratie in Österreich – ein Überblick“, in *Direkte Demokratie: Forderungen – Initiativen – Herausforderungen*, hrsg. v. Diendorfer, Gertraud, S. 3-14. Wien: Demokratiezentrum.

Ehs, Tamara / Kaufmann, Bruno (2013): Demokratie im 21. Jahrhundert. Direktdemokratische Verfahren im repräsentativen System, in *Direkte Demokratie: Forderungen – Initiativen – Herausforderungen*, hrsg. v. Diendorfer, Gertraud, S. 15-25. Wien: Demokratiezentrum.

Filzmaier, Peter (2004): „Internet und Demokratie“, in *Forum Parlament* Jg. 2(2), S. 38-42.

Frevel, Bernhard (2009): *Demokratie. Entwicklung – Gestaltung – Problematisierung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Gabriel, Oscar W. / Völkl, Kerstin (2008): „Politische und soziale Partizipation“, in *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*, hrsg. v. Gabriel, Oscar W.; Kropp, Sabine, S. 268-298. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Gamper, Anna (2015): „Was heißt ‚mehr direkte Demokratie‘? Versuch einer Sichtung“, in *Direkte Demokratie und Parlamentarismus: wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?*, hrsg. v. Öhlinger, Theo; Poier, Klaus, S. 183-200. Wien: Böhlau.

Geißel, Brigitte / Roth, Roland / Collet, Stefan / Tillmann, Christina (2014): „Partizipation und Demokratie im Wandel – Wie verändert sich unsere Demokratie durch neue Kombinationen repräsentativer, deliberativer und direktdemokratischer Elemente?“, in *Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*, hrsg. v. Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg, S. 11-42. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Gottweis, Herbert (1997): „Neue soziale Bewegungen in Österreich“, in *Politik in Österreich*, hrsg. v. Dachs, Herbert u.a., S. 342-368. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.

Helms, Ludger (2015): „Warum der Parlamentarismus nicht ausgespielt hat“, in *Direkte Demokratie und Parlamentarismus: wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?*, hrsg. v. Öhlinger, Theo; Poier, Klaus, S. 201-226. Wien: Böhlau.

Kersting, Norbert (2008): „Innovative Partizipation: Legitimation, Machtkontrolle und Transformation. Eine Einführung.“, in *Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation*, hrsg. v. Kersting, Norbert, S. 11-40. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH.

Kneuer, Marianne (2012): „Heilmittel oder Stressfaktor für die repräsentative Demokratie?“, in *Die Politische Meinung* 510(57), S. 37-44.

Korinek, Karl (1977): *Das Petitionsrecht im demokratischen Rechtsstaat*. Tübingen: Mohr.

Kost, Andreas (2008): *Direkte Demokratie*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

- Marschall, Stefan (2014): *Demokratie*. Opladen: Budrich.
- Mayring, Philipp (2010): *Die Praxis der qualitativen Inhaltsanalyse*. Weinheim: Beltz.
- Müller, Wolfgang C. (1998): „Party Competition and Plebiscitary Politics in Austria“, in *Electoral Studies* 17(1), S. 21-43.
- Pelinka, Anton (1976): *Politik und moderne Demokratie*. Kronberg: Scriptor Verlag.
- Pelinka, Anton (1994): *EU-Referendum: zur Praxis direkter Demokratie in Österreich*. Wien: Signum-Verlag.
- Pelinka, Anton (1995): „Die Dritte Republik. Antithese zur Konsensdemokratie“, in *Staat = fad. Demokratie heute. Markierungen für eine offene Gesellschaft*, hrsg. v. Konrad, Helmut; Muchitsch, Wolfgang; Schachner-Blazizek, Peter, S. 51-60. Graz: Leykam Buchverlagsgesellschaft.
- Pelinka, Anton / Rosenberger, Sieglinde (2003): *Österreichische Politik. Grundlagen, Strukturen, Trends*. Wien: WUV-Universitätsverlag.
- Pickel, Susanne / Pickel, Gert (2006): *Politische Kultur- und Demokratieforschung. Grundbegriffe, Theorien, Methoden. Eine Einführung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Pistotnik, Karl (1969): *Das Petitionsrecht und seine Bedeutung im Wandel der österreichischen Staatsform*. Universität Wien: Dissertation.
- Plasser, Fritz / Seeber, Gilg (2012): „Politische Kultur und Demokratiebewusstsein in der Zweiten Republik im internationalen Vergleich“, in *Die österreichische Demokratie im Vergleich*, hrsg. v. Helms, Ludger; Wineroither, David, S. 269-91. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Poier, Klaus (2014): „Provisorisch, kompromisshaft, parteienstaatlich: zur (direkten) Demokratie in Österreich“, in *Herausforderung Demokratie*, hrsg. v. Balthasar, Alexander; Bußjäger, Peter; Poier, Klaus, S. 15-22. Wien: Jan Sramek Verlag.
- Poier, Klaus (2015): „Gegensatz, Ergänzung, Korrektiv: Welche Funktionen der direkten Demokratie sollen gestärkt werden?“, in *Direkte Demokratie und Parlamentarismus: wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?*, hrsg. v. Öhlinger, Theo; Poier, Klaus, S. 201-226. Wien: Böhlau.
- Rosenberger, Sieglinde / Stadlmair, Jeremias (2014): „Partizipation in Österreich“, in *Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*, hrsg. v. Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg, S. 454-488. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

- Rosenberger, Sieglinde / Stadlmair, Jeremias (2015): „Direkte Demokratie - Regierungstechnik oder Instrument der BürgerInnen?, *Direkte Demokratie und Parlamentarismus: wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?*, hrsg. v. Öhlinger, Theo; Poier, Klaus, S. 227-252. Wien: Böhlau.
- Rudzio, Wolfgang (1996): „Parteiendemokratie und Repräsentation“, in *Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie – eine Alternative?*, hrsg. v. Rüter, Günther, S. 136-149. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Salzborn, Samuel (2012): *Demokratie: Theorien, Formen, Entwicklungen*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Scarrow, Susan E. (1999): „Parties and the expansion of direct democracy. Who benefits?“, in *Party Politics* 5(3), S. 341-362.
- Schaller, Christian (2002): „Zur Demokratiequalität politischer Partizipation“, in *Demokratiequalität in Österreich. Zustand und Entwicklungsperspektiven*, hrsg. v. Campbell, David F. J.; Schaller, Christian, S. 66-85. Opladen: Leske + Budrich.
- Schiller, Theo (2002): *Direkte Demokratie: Eine Einführung*. Frankfurt, Main: Campus-Verlag.
- Serloth, Barbara (2012): *Abgeordnete in der österreichischen Demokratie. Rolle, Funktion und Image eines Berufes, der keiner sein soll*. Innsbruck: Studienverlag.
- Sickinger, Hubert (2002): „Zur Demokratiequalität des österreichischen Parlamentarismus“, in *Demokratiequalität in Österreich. Zustand und Entwicklungsperspektiven*, hrsg. v. Campbell, David F. J.; Schaller, Christian, S. 44-65. Opladen: Leske + Budrich.
- Verba, Sidney / Scholzman, Kay Lehman / Brady, Henry E. (1995): *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Voss, Kathrin (2014): „Internet & Partizipation – Einleitung“, in *Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet*, hrsg. v. Voss, Kathrin, S. 9-24. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Westle, Bettina (2009): „Das klassische Konzept der Politischen Kultur“, in *Politische Kultur. Eine Einführung*, hrsg. v. Westle, Bettina; Gabriel Oscar W., S. 13-23. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Internetquellen:

Demokratiezentrum Wien (o.J.): Direkte Demokratie: Einführung. URL: http://www.demokratiezentrum.org/themen/direkte-demokratie/einfuehrung.html?tx_jppageteaser_pi1%5BbackId%5D=2185. [Zugriff: 26.03.2015].

Demokratiezentrum Wien (o.J.): Pluralistisch-repräsentative Demokratie. URL: <http://www.demokratiezentrum.org/themen/demokratiemodelle/repraesentative-demokratie.html>. [Zugriff: 04.05.2015].

Folder österreichisches Parlament (o.J.): Bürgerinnen und Bürger bringen Themen ein. Petitionen und Bürgerinitiativen im Nationalrat. http://www.parlament.gv.at/ZUSD/DLFolder/Petitionen-Folder-D_100x210_WEB.PDF [Zugriff: 03.06.2015]

Österreichisches Parlament (o.J.): Beteiligung der BürgerInnen. <http://www.parlament.gv.at/PERK/BET/> [Zugriff: 03.06.2015]

Österreichisches Parlament (o.J.): Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975): http://www.parlament.gv.at/PERK/RGES/GOGNR/gog16_P100-100d.shtml [Zugriff: 03.06.2015]

Österreichisches Parlament (o.J.): Der Nationalrat. <http://www.parlament.gv.at/PERK/NRBRBV/NR/index.shtml> [Zugriff: 22.08.2015]

Österreichisches Parlament (o.J.): Der Weg eines Bundesgesetzes. <http://www.parlament.gv.at/PERK/GES/WEG/index.shtml> [Zugriff: 22.08.2015]

Pelinka, Anton (1999): Direkte Demokratie – mehr als nur Illusion, aber kein Rezept, in SWS-Rundschau 2, S. 109-119. http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/illusion_pelinka.pdf [Zugriff: 26.03.2015]

Rechtsinformationssystem des Bundeskanzleramtes (o.J.): Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung/Bundesnormen/10000006/StGG%2c%20Fassung%20vom%2005.05.2015.pdf> [Zugriff: 05.05.2015]

10. Anhang

10.1 Interviewleitfaden

Einstiegsfragen

- 1) Wie würden Sie die Bedeutung von direkter Demokratie und politischer Partizipation in Österreich einschätzen?
- 2) Haben Sie das Gefühl, dass österreichische Bürgerinnen und Bürger verstärkt am politischen Geschehen teilnehmen (möchten)?
- 3) Welchen Stellenwert haben Ihrer Ansicht nach parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen im österreichischen politischen System? Können diese ein Mehr an politischer Partizipation erreichen (auch wenn diese nicht per se zu den direktdemokratischen Instrumenten zählen)?

Parteien und Klubs

- 4) Welche Motivationen und Anreize haben Sie als Abgeordnete/r, eine Petition einzubringen oder eine Bürgerinitiative zu unterstützen?
- 5) Wie treten Bürgerinnen und Bürger an Sie heran?
- 6) Agieren Sie bei der Einbringung einer Petition im Rahmen Ihres freien Mandates oder wird Ihr Interesse vorab mit dem Klub besprochen?

Einfluss der InitiatorInnen / Online-Unterstützung

- 7) Welche Rolle spielen die InitiatorInnen von Bürgerinitiativen und Petitionen auf parlamentarischer Ebene bzw. welchen Einfluss üben sie auf die Behandlung des Gegenstandes aus?
 - Wie läuft eine Anhörung im Ausschuss ab?
 - Halten Sie im Laufe der parlamentarischen Verhandlungen immer wieder Rücksprache mit diesen Menschen?
- 8) Ist eine verstärkte Involvierung der InitiatorInnen auf parlamentarischer Ebene geplant ist?
 - Wenn ja, welche Maßnahmen sollen hier gesetzt werden?
- 9) Welchen Einfluss haben die online abgegebenen Zustimmungserklärungen bzw. die Anzahl der gesammelten Unterstützungserklärungen einer Bürgerinitiative für die parlamentarische Behandlung?
 - Hat sich dies seit der Online-Zustimmung im Jahr 2011 geändert?

Behandlung im Ausschuss / Plenum

10) Wie werden Entscheidungen im Ausschuss über die Erledigung von Bürgerinitiativen und Petitionen getroffen?

- Abstimmungen, Stellungnahmen von Bundesministerien, Hearings, Anhörungen...

11) Welche Entwicklung hat dieser Ausschuss durchgemacht und wie schätzen Sie seinen Stellenwert heute ein?

12) Gibt es Zukunftspläne für den Ausschuss im Allgemeinen bzw. die Behandlung von Bürgerinitiativen und Petitionen?

13) Wie werden Berichte des Ausschusses für Bürgerinitiativen und Petitionen im Plenum des Nationalrates behandelt?

- Redezeit, welche RednerInnen, detaillierte Darstellung einzelner Bürgerinitiativen und Petitionen oder allgemeiner Überblick

Abschlussfrage

14) Wird Ihrer Meinung nach die Bedeutung von Bürgerinitiativen und Petitionen in Österreich in Zukunft zunehmen?

Kurzzusammenfassung

Die vorliegende Arbeit widmet sich der bislang kaum wissenschaftlich erforschten politischen Partizipationsform der parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen und den Einschätzungen und Einstellungen der Abgeordneten und der Parlamentsdirektion diesbezüglich. Während sich der theoretische Teil dieser Arbeit mit den Konzepten der Demokratie, der politischen Kultur sowie der politischen Partizipation beschäftigt und das Verhältnis zwischen repräsentativen und partizipativen Elementen beschrieben wird, umfasst der zweite Teil die empirische Forschung mittels ExpertInneninterviews und der Analyse von Stenographischen Protokollen des Nationalrates. Dadurch werden die Bedeutung parlamentarischer Bürgerinitiativen und Petitionen, der Ablauf der Verhandlungen im Parlament und der Einfluss der BürgerInnen aus politischer und administrativer Sichtweise erläutert.

Abstract

This paper deals with the fairly unexplored topic of citizens' initiatives and petitions and the attitudes and assessment of members of the parliament and the parliamentary administration concerning these instruments. While the theoretical section of this paper comprises the concepts of democracy, political culture, political participation and furthermore considers the relationship between representative and participatory elements in the political system, the empirical research deals with conducted expert interviews and the analysis of protocols of the National Council. As a result, information on the significance of citizens' initiatives and petitions, about the parliamentary debate itself and the influence of citizens can be given.

Lebenslauf

Persönliche Angaben

Lisa Leimberger

Geboren am 8. April 1991 in Neunkirchen, Niederösterreich

Sprachen: Deutsch, Englisch (Französisch, Dänisch)

Ausbildung

2012 – 2015	Masterstudium der Politikwissenschaft (Universität Wien)
Jänner – Juni 2014	Erasmus-Auslandsaufenthalt (Universität Kopenhagen)
2009 – 2013	Bachelorstudium English and American Studies (Universität Wien)
2009 – 2012	Bachelorstudium Politikwissenschaft (Universität Wien)
2001 – 2009	BG/BRG Neunkirchen
1997 – 2001	Volksschule Gloggnitz

Berufserfahrung

2012 – dato	Mitarbeiterin im BürgerInnenservice der Parlamentsdirektion
2011 – 2013	Mitarbeiterin der Jugendinfo Niederösterreich