

republik

5 Euro März 2011

Das unabhängige Magazin für Führungskräfte im Öffentlichen Bereich

Verwaltung
INNOVATIV

NEU ab S. 25



Mehr Bürger- beteiligung wagen?

Worauf es bei
Mitsprache und Partizipation ankommt

Hören Sie die Stimme des Volkes, Frau Landeshauptfrau? **Gabi Burgstaller im Interview**

„Mit heißer Luft ist man schnell weg vom Fenster“

Uwe-Karsten Heye über Feingefühl in der Regierungs-PR

Von Eigenverantwortung, Wissen und Loyalität

Was man können muss, um bei Vater Staat Karriere zu machen

Die Stimme des Volkes

Ist sie ein bloßer Ausdruck von Unzufriedenheit? Oder die Basis für tatsächliche Mitbestimmung? Bürgerbeteiligung hat viele Facetten – von der Grassroots-Initiative bis zur Volksabstimmung. REPUBLIK hat Experten zu Chancen und Gefahren direktdemokratischer Instrumente befragt. Und deren Entwicklung unter die Lupe genommen.



Unterschriftenlisten, Protestaktionen und Mediationsgespräche – wenn es um Bürgerinitiativen geht, gibt es kaum eine Bewegung, die Herta Wessely nicht kennt. Die Obfrau des Dachverbands „Aktion 21“ hat den Verein gegründet, um mit Mitstreitern für mehr Bürgerrechte zu kämpfen. Denn die Aktion 21 versteht sich als „Verein zur Wahrung der Interessen der

Bürger bei einschneidenden Änderungen in ihrem Umfeld“. Und Herta Wessely hat in Wien sowohl bewegt als auch verhindert: für die Erhaltung von Grünflächen, gegen Garagenprojekte. Die Liste ließe sich lange fortsetzen.

„In den vergangenen Jahren hat es immer mehr Rechtsinstrumente gegeben, die partizipatorische Elemente haben“, sagt Gerhard Hesse, Leiter des Verfassungsdienstes im Bundeskanzleramt (BKA). Für Herta Wessely nicht genug: „Wir spüren politische Vorhaben auf, geben Informationen an die Bürger weiter, die eigentlich von der Politik kommen sollten“, sagt Wessely. „Dann checken wir die Stimmungslage der Anrainer, entwerfen Flugblätter, machen Versammlungen. Natürlich alles ehrenamtlich.“

Neben diesen nichtkonventionellen Partizipationsformen ist sowohl in der Bundes- als auch in den Landesverfassungen direktdemokratische Willensbildung gesetzlich verankert. „Unsere Verfassungsordnung ist repräsentativdemokratisch ausgerichtet, mit unmittelbar demokratischen Aspekten“, erklärt Hesse. Konkret sind hier Volksabstimmung, Volksbefragung und Volksbegehren gemeint. Sie ergänzen und kontrollieren das politische System und sollen es über die Wahlen hinaus erweitern.

Zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Es ist ein Spannungsfeld zwischen Anspruch und Realität, wenn die repräsentative Demokratie durch partizipative Aspekte ergänzt wird. „Wir haben ein Muster der Elitendemokratie, die die Bürgerbeteiligung im Wesentlichen auf den Wahlakt reduziert hat. Von daher halte ich Bürgerinitiativen für ein wichtiges Element der politischen Kultur“, sagt der Wiener Politologe Emmerich Tálos. Das Argument, Bürgern fehle die Fachexpertise, um über bestimmte Themen abzustimmen, sei ein alter Hut.

Klaus Poier, Politologe und Jurist an der Universität Graz, sieht im Schweizer

„Soziale Netzwerke lösen die klassischen Bürgerinitiativen ab.“

Manfred Matzka, BKA



BKA

„Es gibt Fragen, die sich nicht für eine direktdemokratische Behandlung eignen.“

Karl Edtstadler, Landtagsdirektion Sbg.



Privat



Bringen organisierte Gruppen ihre Anliegen in Bürgerinitiativen zum Ausdruck, so ist dies gerade in mittelbaren Demokratien ein Zeichen für eine belebte politische Kultur.

„Wir geben Informationen, die von der Politik kommen sollten.“

Herta Wessely, Aktion 21



Kurier

„Wir tragen dazu bei, dass Wählen möglichst komfortabel gemacht wird.“

Robert Stein, BMI



BMI

Modell ein Vorbild: Dort setzt man auf umfassende Informationen der Bevölkerung, bevor es zu einer Volksabstimmung oder -befragung kommt. Poier: „In Österreich haben wir auf Landesebene oft Ausschlüsse der direkten Demokratie – gerade bei Finanz- und Steuerfragen. In der Schweiz ist das radikal anders. Da muss in den Kantonen jede große Finanzausgabe dem Volk vorgelegt werden.“ Das führe zu einem stärkeren Kostenbewusstsein und der Einsicht, dass man etwa bei kostenintensiven Infrastrukturprojekten mehr Steuern zahlen oder andere Ausgaben kürzen müsse.

Als weitere Vorbilder der direkten Demokratie gelten die skandinavischen Länder. Dort hat Bürgerbeteiligung eine erfolgreiche Tradition. Deutschland gehört wiederum zu den Ländern, in denen direktdemokratische Instrumente auf Bundesebene schwächer ausgeprägt sind als in Österreich. Angesichts der fortschreitenden Entwicklungen auf EU-Ebene (EU-Volksbegehren, mehr dazu ab Seite 20) kämen Länder wie Deutschland stärker unter Druck, ihre direktdemokratischen Instrumente auszubauen, meint Professor Tálos.

Während diese auf der hiesigen Bundesebene zögerlich zur Anwendung kommen, entwickelte sich auf Landesebene eine Dynamik. „Die direkte Demokratie ist ein Spielfeld für die Landesverfassungsautonomie“, sagt Poier. In den 1970er- und 80er-Jahren hat es in den Ländern fast einen Wettlauf gegeben, wer die Bürger innovativer beteiligt. In Salzburg etwa entstanden Bürgerinitiativen aus dem Widerstand gegen die Bauwut der Sechzigerjahre. So gab es Pläne, die Salzburger Region Freisaal mit Wohnblocks zu verbauen. Der verstorbene Schauspieler und Politiker Herbert Fux und der politisch aktive Bäckermeister Richard Hörl entwickelten daraufhin die Initiative „Rettet Freisaal“. Daraus wurden die vereinigten Bürgerinitiativen „Rettet Salzburg“. Was als Geburtsstunde der Grünen in Salzburg gilt, schwappte über auf die Bundesländer Oberösterreich und Steiermark. In der Steiermark wiederum gab es den ersten Katalog an

Volksrechten. Aus der Bürgerliste – wie sich die Grünen in Salzburg nennen – entstand das „Salzburger Modell für direkte Demokratie“. Ein Drei-Stufen-Modell, das Bürgerbeteiligung gesetzlich stärken will.

„Mit der Kraft einer Bewegung kann es passieren, dass aus einer Projektverhinderung eine etablierte Partei wird“, sagt der Salzburger Landtagsdirektor Karl Edtstadler. Während sich die Politologen Tálos und Poier für einen Ausbau der direkten Demokratie aussprechen, glaubt Edtstadler, dass Österreich mit seiner repräsentativen Demokratie auf dem richtigen Weg ist. „Die direkte Demokratie ist für mich die Ausnahme von der Regel“, sagt der Landtagsdirektor. Die Politik könne sich Unterstützung für ihre Meinungsbildung holen. Die Gefahr seien eher mangelnde Maßstäbe. „Für mich gibt es in der Architektur einen guten Vergleich: die Verhältnismäßigkeit. Was die direkte Demokratie nicht kann, ist eine verhältnismäßige Artikulation. Sie will schwarz-weiß malen“, so Edtstadler.

Rechtlich bindend

So sehr die Meinungen auseinandergehen: Bei einer Gesamtänderung der Bundesverfassung und im Falle der Absetzung des Bundespräsidenten sieht die österreichische Bundesverfassung eine Volksabstimmung obligatorisch vor. Dann stimmt zuerst der Nationalrat über eine Gesetzesmaterie ab, im Anschluss sagen die Bürger „Ja“ oder „Nein“ zum fertigen Gesetz. Das Ergebnis ist rechtlich bindend. Eine Volksabstimmung gab es in Österreich einmal: Im Juni 1994 stimmten 66,6 Prozent für den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union – bei einer Wahlbeteiligung von 84 Prozent.

Die zweite Form ist eine fakultative: eine Abstimmung, die von der Verfassung nicht zwingend vorgesehen ist. Die erste und bisher einzige Abstimmung dieser Art war jene über die Inbetriebnahme des Atomkraftwerks Zwentendorf 1978. Bei einer Wahlbeteiligung von 65 Prozent stimmten die Bürger mit denkbar knapper Mehrheit (50,5 Prozent Neinstimmen) gegen die friedliche Nutzung der Kernenergie.

Ein zahnloses Instrument?

Anders sieht es bei der Volksbefragung aus. Das Ergebnis soll der Volksvertretung Orientierungshilfe bieten. Die Entscheidungskompetenz bleibt aber bei der Politik. Auf Bundesebene ist das Instrument der Volksbefragung erst seit 1989 gesetzlich verankert, eingesetzt wurde es bisher noch nie.

Auf Landesebene zeigt sich folgendes Bild: In Salzburg etwa gab es bisher vier Volksbefragungen, zwei hatten die Austragung von Olympischen Winterspielen zum Inhalt. Bereits 1997 gab es eine Volksbefragung zur Bewerbung Salzburgs als Austragungsort im Jahr 2006. 2005 ließ man über eine weitere Bewerbung für 2014 abstimmen. Die Mehrheit der Stadtbevölkerung stimmte dagegen, die Stadtregierung zog die Bewerbung dennoch durch.

„Das Instrument der Volksbefragung ist ein zweiseitiges Schwert: Die Bürger werden befragt, aber es zählt nicht wirklich, was sie entscheiden“, sagt Politologe Poier.

Manfred Matzka, Leiter der BKA-Prä-

sidialsektion, sieht die Volksbefragung als Mittel der Regierung, Stillstände zu überwinden. Ein Stillstand könnte in der gerade zur Diskussion stehenden Wehrpflichtfrage beseitigt werden. Das hieße, dass das Instrument der Volksbefragung bundesweit erstmals zum Einsatz käme. Im Falle einer Volksabstimmung braucht es aber einen Gesetzesbeschluss des Nationalrats. Regierung und Parlament müssen sich mehrheitlich festlegen.

Parteien-, nicht Volksbegehren

Während Volksbefragungen üblicherweise von der Bundes- oder einer Landesregierung ausgehen, werden Volksbegehren „bottom up“ initiiert. Sie müssen inhaltlich eine durch das Bundesgesetz zu regelnde Angelegenheit betreffen und in Form eines Gesetzesantrags gestellt werden. Idealerweise geht ein Volksbegehren vom Volk selbst aus. Kritisch wird es, wenn sich eine Partei auf das Thema setzt – oder es gar selbst initiiert und für parteipolitische Zwecke nutzt. Von insgesamt 32 bundesweiten Volksbegehren kann man 16 als derarti-

ge „Parteienvolksbegehren“ einstufen. Grüne und FPÖ haben das Instrument am häufigsten genutzt, was auf ihre langjährige Stellung als Oppositionsparteien zurückzuführen ist. „Für mich ist das ein Ausdruck für missbräuchliche Verwendung“, sagt Tálos. Parteien können ihre Anliegen nämlich ohnehin in Form eines Initiativantrags im Parlament einbringen.

Gerhard Hesse gibt zu bedenken, dass Volksbegehren als auch -befragungen bedenklich sind, wenn man sie populistisch instrumentalisiert. „Es gibt Fragen, die sich allein schon deshalb nicht für eine direktdemokratische Behandlung eignen. Sei es, weil es sich um eine Einschränkung von Grundrechten, um Meinungsäußerungs-, Versammlungs- oder Religionsausübungsfreiheit handelt“, sagt Hesse. In dieser Hinsicht gebe selbst die Schweiz kein Vorbild ab, man denke an die kürzlich behandelte „Ausschaffungsinitiative“ (Landesverweisung von kriminellen Nichtschweizern) und das Minarettverbot. „Keiner würde es in Österreich wagen, eine Ausschaffungsin-

KOMMENTAR FERI THIERRY

Markus Torcik



Sich in die eigenen Angelegenheiten einmischen

Stuttgart 21 ist das jüngste Beispiel einer massiven Protestbewegung: Der Ausbau des Stuttgarter Bahnhofs wurde ohne Einbeziehung der Bevölkerung von Stadt und Landesregierung beschlossen. Der Unmut der Stadtbewohner richtete sich in erster Linie gegen die Vorgangsweise, sich über die Betroffenen hinwegzusetzen. Höhepunkt des Konflikts und gleichzeitig mediales Desaster für die Regierenden waren die Bilder von Polizeibeamten, die mit Wasserwerfern auf Familien losgingen. Erst ein Mediator konnte die Lage in der Stadt etwas beruhigen.

Ein beeindruckender Beleg, wie wichtig die frühzeitige Einbindung der Betroffenen bei Projekten ist, die große Veränderungen mit sich bringen – sei es eine Autobahn, ein Einkaufszentrum, die

Pensionsreform oder der Umbau des Bildungssystems. Vielfach hält aber die Angst vor Widerstand die Politik ab, Betroffene einzubinden. Das Ergebnis ist dann oft noch größerer Widerstand. Ist die Antwort also direkte Demokratie?

Leuchtendes Beispiel für partizipative Demokratie bleibt die Schweiz. Unser Nachbarland zeichnet sich nicht nur durch die Menge direktdemokratischer Entscheidungen aus, sondern auch in den meisten Fällen durch deren Qualität und Reife. Allerdings ist die Schweizer Demokratie nur bedingt mit Österreich oder anderen europäischen Ländern vergleichbar: Die Schweiz hat jahrhundertelange Tradition in Direktdemokratie ohne Phasen der Diktatur oder Kriegen.

Direkte Partizipation soll aber die repräsentative Demokratie nicht ersetzen. Die Bürgerinnen und Bürger eines Staates wählen ihre gesetzgebenden Organe (in Österreich den Nationalrat, die Landtage und indirekt auch den Bundesrat), die Verantwortung für politische Entscheidungen übernehmen müssen. Aufgabe der Politik und der Verwaltung ist es, Menschen zu informieren, wenn große Reformen anstehen wie in den Bereichen Gesundheit, Pensionen, Bildung. Hier gilt es, die Sorgen der Menschen zu beachten, in einen Dialog zu treten, ihre Einwände zu berück-

sichtigen und Verständnis für einschneidende Änderungen zu schaffen. Politischen Entscheidungsträgern sei außerdem die Expertise der Verwaltung ans Herz gelegt. Die Erfahrung und zuverlässige Unterstützung der Staatsbediensteten kann oft essenziell für politische Strategien bzw. Entscheidungen sein.

Die berüchtigte, mittlerweile oft zitierte Politikverdrossenheit relativiert sich bei genauerer Betrachtung: Die meisten Menschen sind eher wegen bestimmter Praktiken in der Politik verdrossen. Die Bereitschaft, sich politisch zu engagieren, ist hingegen ungebrochen – solange es zeitlich befristet, für ein konkretes Anliegen und ohne parteipolitische Involvierung ist. Das muss die Politik berücksichtigen, will sie die Bevölkerung im Boot haben. Denn Max Frisch sagte bereits: „Demokratie heißt, sich in seine eigenen Angelegenheiten einzumischen.“

Feri Thierry ist Kommunikations- und Public-Affairs-Berater sowie Geschäftsführer von Thierry Politikberatung. Daneben ist er Lehrgangsleiter des Masterstudiums „Lobbying / Public Affairs“ an der BFI-Wien-Akademie und Vortragender an verschiedenen Bildungsinstitutionen.

feri.thierry@thierry.at

„Wir haben ein Muster der Elitendemokratie.“

Emmerich Tálos, Politologe



initiative – also das, was bei uns Abschiebung genannt wird – zur Diskussion zu stellen“, sagt Hesse. Für Emmerich Tálos sind das Ausländer-Volksbegehren (1993) und das Schilling-Volksbegehren (1997) österreichische Negativbeispiele. Positiv hingegen bewertet er das Pro 40-Stunden-Woche-Volksbegehren (1969), das Frauenvolksbegehren (1997) und das Sozialstaat-Volksbegehren (2002). Dieses hat Tálos mitinitiiert und sich für die Stärkung des Sozialstaats sowie für die Sozialverträglichkeitsprüfung von Gesetzen starkgemacht. Boomen nun Bürgerinitiativen, oder sind sie rückläufig? „Ich sehe keinen wirklichen Boom“, sagt Manfred Matzka. Er erkenne in der Entwicklung der Bürgerbeteiligung ein langsames Fortschreiten, allerdings ein unumkehrbares. Matzka meint, eine allmähliche Ablösung der klassischen Bürgerinitiativen durch soziale Netzwerke zu beobachten: „Wenn sich eine Interessengemeinschaft von Nachbarn gegen ein bestimmtes Bauprojekt auf die G’schwinde zusammentwittert oder facebookt, dann sag ich: Na servus“, scherzt Matzka.

E-Participation

Änderungen wird es in Sachen Wahlen geben. „Wir tragen dazu bei, dass Wählen möglichst komfortabel gemacht wird. Wir bieten verschiedene Voting-Channels an: Briefwahl, fliegende Wahlkommissionen, Stimmabgabe im Ausland – und natürlich Information“, sagt Robert Stein, Leiter der Sektion Wahlangelegenheiten im Innenministerium (BMI). Beim Thema Briefwahl stehen noch Präzisionen an, u. a. bei der Bestellung der Wahlkarte. Freilich will man verhindern, dass jemand eine Wahlkarte in die Hände bekommt, dem sie nicht gehört. Auch bei den Fristen wird es Änderungen geben.

Und wie steht es um die Königsdisziplin des E-Government, dem E-Voting? Bei den ÖH-Wahlen im Jahr 2009 war der elektronische Urnengang erstmals möglich. Rund 2.200 Studierende nahmen die Wahl per Klick in Anspruch. Das Ziel des Wissenschaftsministeriums, ein Prozent der Wahlberechtigten zur E-Wahl zu überreden, wurde nur knapp verfehlt. Technisch lief die Abgabe und Auszählung der

elektronisch abgegebenen Stimmen einwandfrei ab. Die Abwicklung übernahm das Bundesrechenzentrum. Probleme gab es nur bei der Beschriftung der elektronischen Stimmzettel an der Universität Wien: Der Listenname einer Fraktion war fehlerhaft. Das Forcieren weiterer E-Voting-Aktivitäten ist momentan aber nicht zu spüren. Zumindest nicht in naher Zukunft. Es gebe von Regierungsseite keinen Auftrag für eine Weiterentwicklung, so Stein vom BMI: „Die wesentlichen Punkte, die gegen einen E-Voting-Ausbau sprechen, betreffen die Verhinderung einer Doppelstimmabgabe und die Wahrung des Wahlheimnisses.“

Matzka ergänzt, dass aber E-Democracy im Ausbau sei. Im ersten Schritt gehe es um Infos auf elektronischem Weg. Im zweiten Schritt um Dialog, etwa in Form von Rückfragen und Datenaustausch, im dritten um die Interaktion – also die Mitwirkung bis hin zur Beschwerde, zur Berufung und zum Einspruch (siehe auch Bericht zu Open Data ab Seite 22).

Populistische „Vernutzung“

Wenn es um Best-Practice-Beispiele aus dem Ausland geht, sind sich die Experten einig, dass die Schweiz trotz einiger Negativbeispiele ein Vorreiter ist. „Durch Bürgerbeteiligung kann ein vom Schweizer Nationalrat beschlossenes Gesetz noch gekillt werden“, sagt Tálos. Die Schweizer Demokratie sei eine sehr lebendige. „Aber nicht, weil die repräsentative so gut ist, sondern weil die direkte Demokratie gut ausgebaut ist“, fügt Tálos hinzu. Nur weil etwas populistisch „vernutzt“ werde, wäre es ein Unsinn, die Sache damit abzuschaffen, sagt der Wiener Professor. Vielmehr müsse man auf eine Eindämmung des Missbrauchs achten.

Poier plädiert, dass die Elemente der direkten Demokratie stärker zu Instrumenten der Bürger werden. „Sie sollen von unten wahrgenommen und nicht von oben plebiszitär instrumentalisiert werden“, fasst der Jurist zusammen. Den Ablauf der Volksbefragung über die Errichtung eines Asylaufnahmезentrums in Eberau sieht Poier als Negativbeispiel: „So sollte direkte Demokratie eigentlich nicht funktionieren.“

WISSEN

Das Volk begehrt auf!

Die Einleitung eines bundesweiten Volksbegehrens muss beim Innenministerium beantragt werden. Dazu braucht es Unterstützungserklärungen von einem Promille der Bevölkerung, gegenwärtig etwa 8.200 Unterschriften. Wird das Volksbegehren innerhalb einer achttägigen Eintragsfrist von mindestens 100.000 Wahlberechtigten oder mindestens je einem Sechstel der Stimmberechtigten dreier Bundesländer unterschrieben, muss der Nationalrat das Volksbegehren wie einen Gesetzesantrag behandeln.