

*Bertelsmann Stiftung,
Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.)*

Partizipation im Wandel

Unsere Demokratie zwischen Wählen,
Mitmachen und Entscheiden

| **Verlag BertelsmannStiftung**

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Wir verwenden in dieser Publikation keine durchgängig geschlechtergerechte Sprache. Mit »Bürgern«, »Akteuren«, »Initiatoren« etc. sind immer Männer und Frauen gemeint.

© 2014 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Verantwortlich: Christina Tillmann, Stefan Collet
Lektorat: Heike Herrberg
Herstellung: Christiane Raffel
Umschlaggestaltung: Elisabeth Menke
Umschlagabbildung: zentilia/Shutterstock Images
Satz und Druck: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld
ISBN 978-3-86793-588-3

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag

Inhalt

Vorwort	7
<i>Jörg Dräger, Gisela Erler, Robert Vehrkamp</i>	
Partizipation und Demokratie im Wandel – Wie verändert sich unsere Demokratie durch neue Kombinationen repräsentativer, deliberativer und direktdemokratischer Elemente?	11
<i>Brigitte Geißel, Roland Roth, Stefan Collet, Christina Tillmann</i>	
Partizipation auf kommunaler Ebene	
Politisches Engagement in deutschen Kommunen: Strukturen und Wirkungen auf die politischen Einstellungen von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung	43
<i>Oscar W. Gabriel, Norbert Kersting</i>	
Partizipation in deutschen Bundesländern	
Effekte und Entwicklungen von direkter Demokratie	185
<i>Theo Schiller</i>	
Potenziale und Entwicklungstendenzen deliberativer Partizipation	233
<i>Roland Roth</i>	

Partizipation im internationalen Vergleich

Partizipative Verfahren und ihre Wirkung auf
politische Systeme 297
*Rolf Frankenberger, Oscar W. Gabriel, Brigitte Geißel,
Jonathan R. Rinne*

Partizipation in Brasilien 327
Thamy Pogrebinski

Partizipation in Kanada 355
David Laycock

Partizipation in der Schweiz 414
Adrian Vatter

Partizipation in Österreich 454
Sieglinde Rosenberger, Jeremias Stadlmair

Partizipation und Demokratie im Wandel:
Wie unsere Demokratie durch neue Verfahren und
Kombinationen repräsentativer, deliberativer und
direkter Beteiligung gestärkt wird 489
Brigitte Geißel, Roland Roth, Stefan Collet, Christina Tillmann

Dank 505

Die Autorinnen und Autoren 509

Abstract 515

Partizipation in Österreich

Sieglinde Rosenberger, Jeremias Stadlmair

Einleitung

Die österreichische Demokratie ist rechtlich wie faktisch repräsentativ und parteizentriert organisiert und galt in der vergleichenden Politikwissenschaft als Modelltypus der Konkordanzdemokratie (Lehmbruch 1967; Pelinka 2009). Die politische Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erfolgte und erfolgt in erster Linie über Wahlen. Die Bedeutung von direkten und unkonventionellen Beteiligungsformen war bis in die 1970er-Jahre randständig und ist im europäischen Vergleich nach wie vor gering (Rosenberger und Seeber 2011). Und doch haben in den letzten 20 Jahren direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung sichtbar an Stellenwert gewonnen – der Anteil der direkt partizipierenden Bürger steigt ebenso wie die Vielfalt der Beteiligungsformen.

Besondere Antriebsfaktoren dieser Verbreiterung der Partizipationslandschaft waren die neuen sozialen Bewegungen und der elektorale Aufstieg der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ). Beide politischen Akteure nutzten direktdemokratische Instrumente ebenso wie unterschiedliche Protestformen zur Mobilisierung von Menschen für bestimmte politische Forderungen. Direkte Beteiligungsaktivitäten, formelle wie informelle, haben wesentlich zur Veränderung des Parteiensystems beigetragen und in einigen Politikfeldern zu europaweit einzigartigen Sachentscheidungen geführt: So werden auf der Grundlage einer Volksabstimmung in Österreich keine Atomkraftwerke betrieben; so verfolgen nicht zuletzt auf Druck durch Volksbegehren

Regierungen eine vergleichsweise restriktive Politik des Einsatzes der Gentechnologie; so erreichten Bürgerproteste und Bürgerinitiativen im alpinen Raum einschränkende Regelungen des LKW-Transitverkehrs (Giorgi und Schmidt 2005; Götz 2005).

Eine neuere, auf die lokale und regionale Ebene bezogene Entwicklung sind Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung. Politik- und Verwaltungsprozesse werden geöffnet und Bürgerinnen und Bürger in informativer und/oder konsultativer Weise mit dem Ziel eingebunden, breit akzeptierte Lösungen zu entwickeln und damit die Legitimation politischer Entscheidungen zu erhöhen (Lebensministerium 2008). Ähnlich verhält es sich in einigen Bundesländern mit dem Instrument der Volksbefragung, das von lokalen/regionalen Regierungen zunehmend als ein Modus der bürgernahen Herrschaftstechnik eingesetzt wird.

Dieser Beitrag hat das Ziel, einen zusammenfassenden Überblick über direktdemokratische und deliberative Beteiligungsformen in Österreich zu geben und ist von folgenden Fragestellungen geleitet: Welche Instrumente werden genutzt? Wie ist der politische Prozess der Beteiligung gestaltet? Welche Konsequenzen haben diese Aktivitäten auf Entscheidungen (policies) und auf die Parteienlandschaft (politics)? Wie hat sich das Verhältnis von repräsentativer Politik und Bürgerbeteiligung in den letzten Jahrzehnten entwickelt? Die Ausführungen stützen sich auf empirische Forschungsarbeiten zu direkter Beteiligung, Bürgerbeteiligung und *Grassroots*-Initiativen. Zu erwähnen ist, dass einige Beteiligungsformen empirisch deutlich besser erforscht sind (direktdemokratische Instrumente), während deliberative Beteiligung und *Grassroots*-Initiativen beträchtliche Forschungslücken aufweisen; insbesondere fehlen Analysen zum Einfluss auf politische Prozesse und Entscheidungen.

Im folgenden Abschnitt werden einige wesentliche politische Systemfaktoren zur institutionellen Verortung direkter Beteiligung beschrieben.

Das Umfeld: Von der Konkordanz- zur Konfliktdemokratie

Das föderalistische Grundprinzip der österreichischen Bundesverfassung sieht eine Aufteilung der Zuständigkeiten der Gesetzgebung zwischen Bund und Bundesländern vor. Allerdings sind die Bundeskompetenzen deutlich stärker ausgeprägt als die Länderkompetenzen, weshalb Anton Pelinka (2009: 608) von einem »zentralisierten Bundesstaat« spricht.

Österreich ist eine repräsentative Demokratie, die von direktdemokratischen Instrumenten ergänzt wird. Die Ausgestaltung der direktdemokratischen Instrumente geht auf die 1970er-Jahre (Volksabstimmungsgesetz 1972, Reform des Volksbegehrensgesetzes 1973) und 1980er-Jahre (Volksbefragungsgesetz 1988) zurück.

Die Zweite Republik wird als Modelltypus der Konkordanzdemokratie charakterisiert. Der konsensuale Politikstil basierte auf einer engen Bindung der Bevölkerung an die beiden »Lagerparteien« (Lehmbruch 1967; Tálos 2010). Eine hohe Wahlbeteiligung (bis in die 1980er-Jahre über 90%) wurde von einem hohen Organisationsgrad der politischen Parteien begleitet. Die Parteienkonzentration war hoch – bis zur Nationalratswahl 1979 erreichten SPÖ und ÖVP zusammen über 90 Prozent der Stimmen. Die sozialpartnerschaftliche Politikkoordination sicherte die Einbindung der entlang von Arbeit und Kapital organisierten Interessen. Parteien, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie Regierung verhandelten bis zum EU-Beitritt (1995) alle wirtschafts- und sozialpolitischen Themen in kompromissorientierter Weise. Politische Parteien waren die Trägerinnen dieses Systems, Bürgerinnen und Bürger waren außerhalb der parteipolitischen Kanäle in politische Prozesse kaum eingebunden.

Es ist diese dominante politische Konsenskultur, verbunden mit dem großen Einfluss der politischen Parteien auf viele wirtschaftliche und gesellschaftliche Lebensbereiche (Stichwort Parteienstaatlichkeit; Pelinka 2009), die als Erklärungsfaktoren für eine relativ schwache Zivilgesellschaft, eine politische »Untertanenkultur« (Plasser und Ulram 2002: 208) und folglich eine geringe direkte politische Beteiligung gelten.

Die konkordante Einbindung der Bevölkerung und der organisierten Interessen in repräsentativ-demokratische Kanäle kam in den 1980er-Jahren unter Druck, vorerst durch neue Ausdrucksformen politischer Beteiligung: Proteste und Initiativen gegen die Inbetriebnahme des Atomkraftwerks Zwentendorf (1970er-Jahre) und gegen den Bau des Kraftwerks Hainburg (1980er-Jahre) legten die Schwäche der sozialpartnerschaftlichen Politik im Umgang mit neuen Themen offen. Die neuen sozialen Bewegungen führten schließlich zur Parteigründung der Grünen und zu deren Einzug in den Nationalrat im Jahr 1986 (Gottweis 1997). 1986 begann auch der elektorale Aufstieg der rechtsnationalen FPÖ, die von Reinhard Heinisch (2012: 365) als »antistaatliche Protestpartei« bezeichnet wird. Die FPÖ agierte nicht zuletzt mit direktdemokratischen Instrumenten, sie lancierte einige Volksbegehren, unter anderem gegen Zuwanderung und gegen eine weitere Integration Österreichs in die EU.

Heute ist die Konkordanzdemokratie von einer politischen Kultur der Mehrheit und des Konflikts abgelöst (Plasser und Ulram 2002) – wie sich am Rückgang konventioneller politischer Teilhabe und in der Erosion der Lagerparteien SPÖ und ÖVP zeigt: Die Wahlbeteiligung lag bei der Nationalratswahl 2013 bei 74,9 Prozent und die beiden ehemaligen großen Parteien erreichten gerade noch 50,8 Prozent der Stimmen. Der Rückgang der Beteiligung bei Wahlen geht mit einem Anstieg alternativer, direkter Partizipationsformen einher. Wenngleich von einem niedrigen Niveau ausgehend, stieg die Protestneigung, zuerst im Zusammenhang mit den Themen der neuen sozialen Bewegungen, später besonders im Zusammenhang mit der Polarisierung von Migration und Asyl (Dolezal und Hutter 2007; Poier 2010; Rosenberger und Winkler 2014; Ulram 2000).

Vor dem Hintergrund zunehmenden Vertrauensverlusts in repräsentative Institutionen und sinkender Wahlbeteiligung debattieren politische Eliten über den Ausbau direktdemokratischer Aktivitäten. So ist seit den 2000er-Jahren in Regierungserklärungen immer wieder die Absicht zu finden, Demokratiepakete zu schnüren, mit deren Hilfe die direkte Demokratie gestärkt werden sollte – bisher allerdings ohne nennenswerte strukturelle Reformen. Wenngleich in we-

sentlich geringerem Ausmaß als direktdemokratische Instrumente, werden auch deliberative Beteiligungsformen gefordert, entwickelt und auf der lokalen und regionalen Ebene auch praktiziert.

Die Hintergründe und Motive sind vielfältig: Parteien versuchen Konflikte durch Mitgestaltung zu regeln; Verwaltungen verbinden mit Beteiligungsprozessen eine größere Akzeptanz von politisch-administrativen Entscheidungen (Häupl 2002; Prorok und Krabina 2012); *Grassroots*-Initiativen verlangen die Teilhabe an politischen Planungs- und Entscheidungsverfahren, um Interessen besser artikulieren und durchsetzen zu können (Foltin 2011).

Bürgerinnen und Bürger ebenso wie Regierungen und Verwaltungen nutzen also in zunehmendem Maß direkte Beteiligung, wenn auch mit unterschiedlichen Zielvorstellungen. Bevor wir auf politische Konsequenzen eingehen, wollen wir wesentliche Aspekte der rechtlichen Ausgestaltung und die faktische Inanspruchnahme dieser Instrumente in der Zweiten Republik skizzieren.

Rechtliche Ausgestaltung und individuelle Inanspruchnahme

Die folgende Zusammenschau direkter Beteiligungsformen basiert auf drei Klassifizierungsüberlegungen:

- **Direktdemokratische, deliberative und informelle Beteiligung**
Als formelle Verfahren sind direktdemokratische und deliberative Beteiligungsverfahren durch ihren gesetzlich geregelten Ablauf gekennzeichnet. Direktdemokratische Instrumente (Volksbegehren, Volksabstimmung, Volksbefragung, Parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen) zielen dabei auf eine Einbringung oder Delegation von Entscheidungen, während deliberative Beteiligungsformen (Öffentlichkeitsbeteiligung) eine Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern in Meinungsbildungs- und Aushandlungsprozesse ermöglichen. Im Gegensatz dazu gelten Bürgerinitiativen (*Grassroots*-Initiativen) als informelle Aktivität und entstehen oft spontan, um politisch-administrative Entscheidungen zu verhindern.

- **Bottom-up- und Top-down-Beteiligung**
Wenn die Beteiligungsinitiative von Bürgerinnen und Bürgern ausgeht, wird von Bottom-up-Verfahren gesprochen (Maloney und van Deth 2008). Wird hingegen ein Beteiligungsinstrument von repräsentativen Organen induziert, dann handelt es sich um Top-down-Aktivität. Die Partizipationsforschung weist darauf hin, dass Bottom-up- und Top-down-Initiativen oft interagieren. Manche Instrumente sehen diese Interaktion rechtlich vor, wie etwa das der Volksabstimmung. Allerdings, so zeigt die jahrelange Praxis von Volksbegehren in Österreich, wurden Instrumente direkter Demokratie auch entgegen ihrer rechtlichen Intention von politischen Parteien genutzt (Müller 1998; Poier 2010: 51–53).
- **Politische Ebene**
Beteiligungsformen finden im Mehrebenensystem statt, sind in einzelnen Bundesländern unterschiedlich geregelt und werden unterschiedlich in Anspruch genommen (Fegerl, Voldrich und Nowotny 2012).

Tabelle 1 fasst auf der Grundlage dieser analytischen Klassifizierungen die in Österreich gesetzlich geregelten und praktizierten Beteiligungsformen zusammen.

Tabelle 1: Direktdemokratische und deliberative Beteiligung

Instrumente	Top-down			Bottom-up		
	Bund	Bundesländer	Gemeinden	Bund	Bundesländer	Gemeinden
Volksabstimmung	•	•	•		•	•
Volksbefragung	•	•	•		•	•
Volksbegehren	• (bis 1999)			•	•	
Parlamentarische Bürgerinitiative				•	•	•
Petition	•	•	•			

direktdemokratisch

Fortsetzung Tabelle 1:

deliberativ	Öffentlichkeitsbeteiligung	•	•	•					
informell	Grassroots-Initiativen				•	•	•		

Quelle: Eigene Darstellung; Fegerl, Voldrich und Nowotny (2012) verweisen auf weitere Instrumente wie Auskunftspflicht und Umweltinformation.

Top-down-Instrumente

Die Top-down-Instrumente Volksabstimmung und Volksbefragung gibt es auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene.¹⁶⁰ Zentrales Merkmal ist, dass repräsentativ-demokratische Entscheidungsorgane politische Entscheidungen auf Bürgerinnen und Bürger übertragen.

Volksabstimmungen können auf Bundesländerebene direkt von Bürgern eingeleitet werden, auf Bundesebene geht die Initiative allein vom Parlament aus. Die Ergebnisse von Volksabstimmungen sind für Parlamente bindend; Gemeinderäte, Landtage und der Nationalrat können sich also nicht darüber hinwegsetzen. Auf Bundes- und Länderebene existieren drei Arten von Volksabstimmungen:

Die obligatorische Volksabstimmung: Verfassungsrechtlich ist eine obligatorische Volksabstimmung vorgesehen, wenn das Staatsoberhaupt abgesetzt werden soll und wenn es durch einen Gesetzesbeschluss zu einer Gesamtänderung der Bundesverfassung kommen würde. Letztere wurde 1994 zum EU-Beitritt Österreichs abgehalten. Entsprechende Bestimmungen finden sich auch in den Verfassungen mancher Bundesländer, faktisch kam diese Regelung 1998 bei der Umstellung vom Proporz- auf ein Mehrheitsregierungssystem in Salzburg zur Anwendung (Poier 2010: 45–46).

Fakultative Volksabstimmungen basieren auf einem Beschluss des Nationalrates oder eines Landtags, über einen Gesetzesvorschlag

¹⁶⁰ Zwischen 1945 und 2010 fanden je eine Volksabstimmung im Burgenland und in Tirol sowie 28 in Vorarlberg und 29 in der Steiermark statt (Poier 2010: 50).

eine Volksabstimmung durchzuführen. Entsprechende Volksabstimmungen wurden 1978 auf Bundesebene über die Inbetriebnahme des Atomkraftwerks Zwentendorf sowie 1980 in Vorarlberg über eine Stärkung des Landes und der Gemeinden im Bundesstaat abgehalten (Poier 2010: 46). Der Volksabstimmung zur Inbetriebnahme des AKW Zwentendorf kommt ein besonderer Stellenwert zu, da das Gesetz knapp abgelehnt wurde (50,5 %) und die Regierung ein Prestigeprojekt damit nicht weiterverfolgen konnte (Kok und Schaller 1986).

In einigen Bundesländern besteht die Möglichkeit, dass mehrere Gemeinden oder die Bürger selbst bottom-up eine Volksabstimmung über einen Gesetzesbeschluss des Landtags initiieren.

Tabelle 2: Volksabstimmungen auf Bundes- und Länderebene 1945–2013

Jahr	Bund/Land	Initiierung	Thema	Beteiligung	Ergebnis (Ja-Stimmen)
1956	Vorarlberg	Bürger	Betriebsaktionenverbotsgesetz	93,2 %	32,3 %
1978	Österreich	Nationalrat	AKW Zwentendorf	64,1 %	49,5 %
1980	Vorarlberg	Landtag	»Pro Vorarlberg«	90,8 %	69,3 %
1988	Burgenland	Bürger	Objektivierungsgesetz	*	*
1994	Österreich	Nationalrat (obligatorisch)	EU-Beitritt	82,3 %	66,6 %
1998	Salzburg	Landtag (obligatorisch)	Abschaffung der Proporzregierung	10,2 %	95,3 %

Quellen: Poier 2010: 45–46; eigene Ergänzung

* Die Volksabstimmung wurde obsolet, da bis zur Durchführung das gegenständliche Gesetz im burgenländischen Landtag überarbeitet und neu beschlossen wurde (Teuschler und Streibel 2000).

Volksabstimmungen werden nur selten angewendet, sie haben jedoch harte rechtliche Konsequenzen. Realpolitisch wird nicht nur über ein einzelnes Gesetz entschieden, sondern es werden auch die Spielräume der zukünftigen Politikformulierung definiert. So wurde nach der Volksabstimmung zur Inbetriebnahme des AKW Zwentendorf im Parlament einstimmig das Atomsperrgesetz verabschiedet

und in der Folge wurden keine Versuche mehr unternommen, eine neue gesetzliche Grundlage für Atomkraftwerke in Österreich zu schaffen.

Tabelle 3: Volksbefragungen auf Bundes- und Länderebene 1945–2013

Jahr	Bund/Land	Initiierung	Thema	Beteiligung	Ergebnis (Ja-Stimmen)
1972	Vorarlberg	Landesregierung	Ladenschlussregelung	43,2 %	*
1973	Wien	Stadtregierung	Verbauung des Sternwarteparks	33,5 %	42,6 %
1980	Wien	Stadtregierung	Öffentlicher Verkehr	28,9 %	77,5 %
			Ausbau Flötzersteig	28,9 %	56,6 %
			Wahl-Werbeflächen	28,9 %	34,0 %
			Auflassung von Friedhöfen	28,9 %	36,9 %
1980	Kärnten	Landesregierung	Tourismusinfrastruktur in den Nockbergen	21,2 %	5,7 %
1981	Wien	Bürger	Stadterneuerung	16,2 %	92,4 %
			Absage eines Konferenzzentrums	16,2 %	89,9 %
1981	Wien	Stadtregierung	Wohnbau	23,2 %	83,4 %
			Modernisierung von Altbauten	23,2 %	83,7 %
			Altstadtsanierung	23,2 %	89,8 %
			Wohnungserrichtung in den Steinhofgründen	23,2 %	49,3 %
			Ansiedlung von Betrieben	23,2 %	86,1 %
			Verbauung der Steinhofgründe	23,2 %	46,5 %
1986	Niederösterreich	Landtag	Festlegung einer Landeshauptstadt	61,4 %	**
1988	Salzburg	Bürger	Umwelt- und Energiepolitik	3,9 %	*
1989	Vorarlberg	Bürger	Einführung LKW-Nachtfahrverbot	25,4 %	41,5 %
1990	Wien	Bürger	Durchführung von Volksbefragungen zu Straßenbahnlinien	6,1 %	92,4 %
1990	Salzburg	Landesregierung	Tempo 80 auf Freilandstraßen	29,5 %	38,0 %
			Tempo 100 auf Autobahnen	29,5 %	29,2 %
1990	Steiermark	Landesregierung	Umweltfragen	17,8 %	*

Fortsetzung Tabelle 3:

1991	Wien	Stadtregierung	Weltausstellung 1995	43,7 %	35,2 %
			Wasserkraftwerk in der Freudenau	43,7 %	72,6 %
1993	Salzburg	Bürger	EU-Politik des Landes Salzburg	7,5 %	92,0 %
1997	Kärnten	Landesregierung	Bewerbung für Olympische Spiele	32,5 %	81,2 %
1997	Salzburg	Landesregierung	Bewerbung für Olympische Spiele	30,7 %	76,8 %
1997	Tirol	Landesregierung	Bewerbung für Olympische Spiele	24,0 %	47,4 %
1999	Kärnten	Landesregierung	Thermische Müllverbrennung	77,9 %	58,4 %
2000	Oberösterreich	Bürger	Errichtung Musiktheater	50,0 %	40,3 %
2001	Burgenland	Landesregierung	Verkehrs- und Regionalentwicklungskonzept	20,8 %	29,6 %
2005	Salzburg	Landesregierung	Bewerbung für Olympische Spiele	19,1 %	60,0 %
2010	Burgenland	Landesregierung	Errichtung eines Asyl-Erstaufnahmезentrums	27,7 %	5,5 %
2010	Wien	Stadtregierung	Hausbesorger	35,9 %	83,8 %
			Ganztagsschulen	35,9 %	76,6 %
			Citymaut	35,9 %	23,5 %
			U-Bahn-Nachtbetrieb	35,9 %	54,9 %
			Hundeführerschein	35,9 %	89,5 %
2013	Wien	Stadtregierung	Parkraum	38,7 %	***
			Bewerbung für Olympische Spiele	38,7 %	28,0 %
			Schutz kommunaler Betriebe vor Privatisierung	38,7 %	87,2 %
			Bürgerbeteiligung an erneuerbarer Energie	38,7 %	67,1 %
2013	Österreich	Nationalrat	Einführung Berufsheer und bezahltes freiwilliges soziales Jahr	52,4 %	40,3 %

Quellen: Demokratiezentrum Wien o. J.; Poier 2010: 46; Rauchenberger 1994: 765–828; eigene Ergänzung.

* mehrere Fragen zum Thema

** 56 Prozent der Wählerinnen und Wähler stimmten für die Einrichtung einer Landeshauptstadt in Niederösterreich, 44,6 Prozent stimmten für St. Pölten (Landesmuseum Niederösterreich o. J.).

*** Auswahl zwischen zwei Alternativen

Volksbefragungen haben einen primär informativen Charakter und sind für den Gesetzgeber formell nicht bindend. Während Volksbefragungen in manchen Bundesländern eine lange Tradition aufweisen, wurde das Instrument auf Bundesebene erst 1988 eingeführt. Formell können Volksbefragungen auf Bundesebene vom Nationalrat initiiert werden, auf Landesebene von Gemeinden, Bürgerinnen und Bürgern, der Landesregierung oder dem Landtag.

Faktisch sind Volksbefragungen Instrumente der Bundesländer. Während auf Bundesebene erst 25 Jahre nach Einführung des Instruments die erste Volksbefragung abgehalten wurde,¹⁶¹ haben die Bundesländer bisher 24 Volksbefragungen durchgeführt. Volksbefragungen sind besonders für die Stadt Wien ein beliebtes Instrument des Regierens.¹⁶² Hinsichtlich der Themen zeigt Tabelle 3 eine große Bandbreite, wenn auch ein beträchtlicher Anteil Infrastrukturprojekte sowie verkehrs- und umweltpolitische Entscheidungen betrifft.

Sechs von insgesamt 25 Volksbefragungen wurden direkt von Bürgern initiiert, während 19 von den Regierungen oder Parlamenten des jeweiligen Landes bzw. des Bundes eingeleitet wurden. Damit kommen Volksbefragungen primär als Top-down-Instrument zur Anwendung.

Die Beteiligungsraten bei Volksbefragungen variieren stark, wobei Top-down-Befragungen tendenziell eine höhere Beteiligung als Bottom-up-Volksbefragungen aufweisen. Eine Ausnahme stellt die Volksbefragung zur Errichtung des Musiktheaters in Oberösterreich dar: Bürgerinnen und Bürger verlangten die Befragung, die die FPÖ mobilisierte, und das Ergebnis war eine Beteiligung von 50 Prozent der Wahlberechtigten.

161 Versuche von Oppositionsparteien, eine Volksbefragung einzusetzen, sind an der erforderlichen Mehrheit im Nationalrat gescheitert (Republik Österreich o. J. b).

162 Volksbefragungen der Stadt Wien sind ein Instrument der Gemeinde. Da die Stadt zugleich Bundesland ist und die Volksbefragungen im gesamten Bundesland abgehalten wurden, werden sie hier als Volksbefragungen auf Länderebene gelistet.

Bottom-up-Instrumente

Volksbegehren und die Parlamentarische Bürgerinitiative ermöglichen es Bürgern, Themen an Parlamente heranzutragen. Die Voraussetzungen der Einbringung eines Volksbegehrens und einer Parlamentarischen Bürgerinitiative sind jedoch höchst ungleich. Gemeinsam haben beide Instrumente, dass keine bindende Wirkung für die Gesetzgebung besteht.

Das Instrument *Volksbegehren* ist auf Bundesebene, in den meisten Bundesländern sowie in Kärnten, Salzburg und Vorarlberg auch auf Gemeindeebene vorgesehen. Ein Antrag für ein bundesweites Volksbegehren muss von 0,1 Prozent der Wohnbevölkerung unterstützt werden. Bis 1999 bestand die Möglichkeit, ein Volksbegehren durch acht Abgeordnete des Nationalrates oder je vier Landtagsabgeordnete von mindestens drei Landtagen einzuleiten (Schaller 2002: 74). Diese Option wurde wegen der zunehmenden Instrumentalisierung von Volksbegehren für Zwischenwahlkämpfe durch politische Parteien reformiert. Im Hinblick auf die parlamentarische Behandlung gilt: Wenn ein Volksbegehren von bundesweit 100.000 Wahlberechtigten oder je einem Sechstel der Wahlberechtigten dreier Länder unterstützt wird, hat es der Nationalrat zu diskutieren, wenngleich die Abgeordneten dem Antragsinhalt nicht Folge leisten müssen. Auf Länder- und Gemeindeebene kommen ähnliche Regelungen zum Tragen.

Empirisch gesehen sind Volksbegehren ein Bundesinstrument – von den bisher 49 Volksbegehren wurden 37 auf Bundesebene und zwölf auf Länderebene durchgeführt.¹⁶³ Von diesen 37 Volksbegehren erlangten 32 die zur Behandlung im Nationalrat erforderliche Zahl an Unterschriften.

In Volksbegehren werden unterschiedliche Themen aufgegriffen, wobei Energie- und Umweltpolitik sowie Bildung die häufigsten sind. Die Beteiligung ist sehr unterschiedlich: Volksbegehren auf Bundes-

163 Für die Gemeindeebene liegen keine systematischen Informationen vor.

ebene weisen tendenziell höhere Beteiligungsraten auf, bei neun Volksbegehren haben sich mehr als zehn Prozent der Wahlberechtigten beteiligt, bei zwei Volksbegehren liegt die Beteiligung bei über 20 Prozent (zur Einsparung des Konferenzzentrums 1982 und gegen Gentechnik 1997). Vor der Reform 1997 wurden Volksbegehren auch von politischen Parteien zu Mobilisierungszwecken benutzt (Müller 1998). Ein Indikator dafür ist, dass sie bis 1997 mehrheitlich direkt von Abgeordneten initiiert wurden. Obwohl 1999 diese Form des Einleitungsverfahrens abgeschafft wurde, stehen weiterhin einige Volksbegehren in engem Zusammenhang mit politischen Parteien, wie etwa »Österreich bleib frei« (2006), für das die FPÖ mobilisierte, oder »Atomfreies Europa« (2003), das die Grünen aktiv unterstützten.

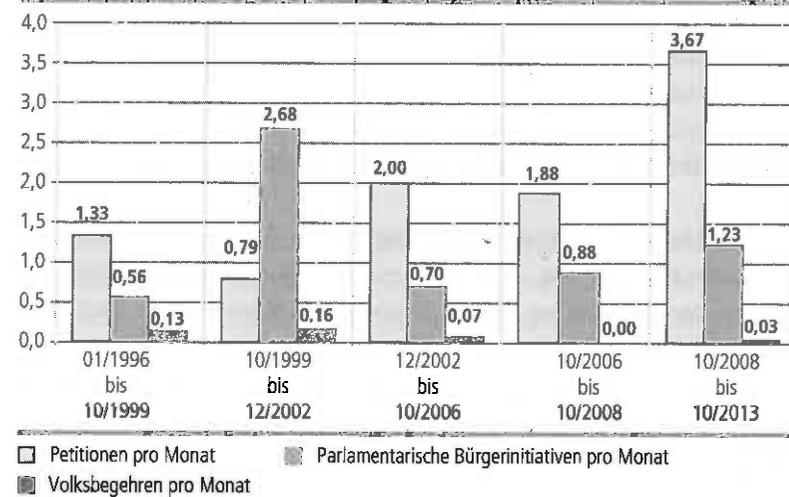
Volksbegehren wurden Ende der 1980er-Jahre sowie von 1995 bis 2004 intensiv genutzt. In den letzten Jahren geht die Beteiligung stark zurück: So erreichten drei der letzten vier Volksbegehren nicht die für eine Behandlung im Nationalrat erforderliche Hürde. Dazu erklärte ein Initiator des aktuellsten und am geringsten unterstützten Volksbegehrens gegen Kirchenprivilegien: »Das Instrument ist tot« (Die Presse 2013). Auch ein Vergleich mit Volksbefragung und Parlamentarischer Bürgerinitiative zeigt, dass Volksbegehren als zahlenmäßig wichtigstes Instrument direkter Beteiligung bereits abgelöst wurden (vgl. Abbildung 1).

Die *Parlamentarische Bürgerinitiative* ist ein geregeltes Instrument zur direkten Einbringung von Bürgeranliegen in die parlamentarische Arena. Das Instrument geht ursprünglich auf das Jahr 1848 zurück und wurde erst durch eine Reform im Jahr 1988 besser zugänglich gemacht. Seither reichen 500 Unterstützungserklärungen von Wahlberechtigten aus, um ein Anliegen in den Nationalrat zur Diskussion einzubringen. Da ein Anliegen alternativ auch als *Petition* von Abgeordneten eingebracht werden kann, zeigt sich eine Verschränkung von Top-down- und Bottom-up-Instrumenten.

Im Gegensatz zu Volksbegehren, die als Gesetzesinitiative zu formulieren sind, sind Parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen wenig formalisiert. Der parlamentarische Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen behandelt das Anliegen direkt, legt es

zurück oder leitet es an einen anderen Ausschuss oder an die Volksanwaltschaft weiter. Wie bei Volksbegehren besteht auch bei Petitionen keine Verbindlichkeit des Gesetzgebers zur Umsetzung, jedoch sind die Hürden zur Einbringung einer Bürgerinitiative oder Petition deutlich geringer. In einigen Bundesländern und Gemeinden besteht ein ähnliches Instrument, das jedoch nicht auf legislative, sondern auf exekutive Tätigkeiten Bezug nimmt und in einigen Fällen hohe Unterstützungsquoten erfordert (Fegerl, Voldrich und Nowotny 2012).¹⁶⁴

Abbildung 1: Behandlung von Bottom-up-Instrumenten direkter Beteiligung im Nationalrat 1996–2013



(Republik Österreich o. J. a; eigene Zusammenstellung)

Wissenschaftliche Untersuchungen zum Erfolg von Parlamentarischen Bürgerinitiativen liegen nicht vor. Jedoch bietet das Parla-

164 So muss eine Initiative in Niederösterreich von 50 Prozent der Wahlberechtigten unterstützt werden, um von der Landesregierung behandelt zu werden (Fegerl, Voldrich und Nowotny 2012: 46).

ment Informationen über eingelangte Initiativen und Petitionen: In den letzten fünf Legislaturperioden (1996–2013) wurden insgesamt 417 Petitionen und 182 Bürgerinitiativen vom Nationalrat behandelt (Republik Österreich o. J. a). Die Häufigkeit Parlamentarischer Bürgerinitiativen und Petitionen im Nationalrat nimmt im Zeitverlauf zu. Diese Instrumente nehmen quantitativ einen wesentlich größeren Stellenwert ein als Volksbegehren. Das Verhältnis zwischen Parlamentarischen Bürgerinitiativen und Petitionen zeigt allerdings auch, dass Anliegen eher von Abgeordneten eingebracht werden als direkt von Bürgerinnen und Bürgern. Seit 2011 können Initiativen online unterstützt werden, was die Relevanz des Instruments weiter erhöhen könnte. Es stellt eine der wenigen formellen Möglichkeiten dar, politische Anliegen via Internet zu unterstützen.

Direktdemokratische und deliberative Beteiligung auf lokaler Ebene

Lokale Bürgerbeteiligung findet mittels direktdemokratischer Instrumente (siehe oben), in Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung (deliberative Verfahren) und in *Grassroots*-Initiativen statt. Deliberative Verfahren folgen meist dem Top-down-Prinzip: Politisch-administrative Entscheidungsträger öffnen Räume zur Beteiligung an Planungs-, Meinungsbildungs- und manchmal auch an Entscheidungsprozessen.

Grassroots-Initiativen entsprechen der politischen Beteiligung »von unten«. Sie sind »vor allem durch Aktion definiert. [...] sie] können zwar als Vereine organisiert sein, in sehr vielen Fällen besitzen sie aber keine Rechtsform, sondern entstehen aus informellen sozialen Gruppen, aus alltäglichen Interessensgemeinschaften für ein bestimmtes Problem« (Richter 2000: 154). Empirische Studien zu politischer Partizipation zeigen, dass sieben bis elf Prozent der Bevölkerung angeben, in einer Bürgerinitiative mitzuarbeiten und dass diese Beteiligungsform im Zunehmen begriffen ist (Plasser und Ulram 2010: 166–67).

Diese Initiativen gelten als »Verhinderungskartelle« (Ulram 2000: 115), besonders in der Raumplanung. Ein Beispiel einer lokalen *Grassroots*-Initiative mit bundesweiter Aufmerksamkeit ist die im Jahr 2007 gegründete Bürgerinitiative Dammstraße (www.moschee-ade.at/), die das Ziel hatte, den Ausbau eines Türkisch-Muslimischen Kulturzentrums in Wien zu verhindern (Kübel, Pfeffer und Stöbich 2008). Nachdem der FPÖ-Bundesparteiobermann bei einer Demonstration vor dem Kulturzentrum ein Kreuzifix in die Höhe hielt, erreichte dieser an sich kleinräumige Konflikt eine österreichweite Dimension. Die SPÖ/Grüne-Stadtregerung hat 2013 dem Ausbau des Zentrums auf der Grundlage raumplanerischer Begründung schließlich zugestimmt.

Eine aktive Einbindung von Bürgern und *Grassroots*-Initiativen in lokale Planungsprozesse, die nicht auf Verhinderung, sondern auf Kompromisslösungen ausgerichtet ist, ist zu einer Herausforderung der Kommunalpolitik geworden (Zech 2010). Zu diesem Zweck werden deliberative Beteiligungsverfahren auf lokaler Ebene entwickelt und angewandt.

Verfahren der *Öffentlichkeitsbeteiligung* werden von politisch-administrativen Stellen auf der lokalen und regionalen Ebene mit dem Ziel der Information und Konsultation seltener der Entscheidung durchgeführt. Im letzten Jahrzehnt wurden für die Entwicklung und Begleitung lokaler/regionaler Beteiligungsformen administrative Stellen eingerichtet. Auf Bundesebene unterstützt die Plattform ÖGUT (Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik) sowohl Studien als auch partizipative Praxis. Auf der Ebene von Landesverwaltungen unterstützen Büros für Zukunftsfragen Beteiligungsverfahren (siehe Homepage www.partizipation.at des Lebensministeriums). Ein illustratives Beispiel für Beteiligungsverfahren ist das UN-Programm Lokale Agenda 21, das bundesweit Initiativen ein organisatorisches Dach gibt. Wie Monika Vana (2012) am Beispiel Wiens beschreibt, bietet die Lokale Agenda 21 *Grassroots* eine Plattform für öffentliche Sichtbarkeit und Vernetzungsmöglichkeiten bei verschiedenen Aktivitäten: von Lerngruppen, der Begrünung öffentlichen Raums bis hin zur Entwicklung von Verkehrskonzepten (www.la21wien.at/).

Die Wiener Gemeindepolitik praktiziert Bürgerbeteiligung, um NGOs, *Grassroots*-Initiativen und nicht organisierte Bürgerinnen und Bürger in Diskussionsprozesse über umstrittene Themen einzubeziehen. Prominente Beispiele sind die »Wiener Charta des Zusammenlebens« und »Wien 2025. Meine Zukunft« (Stadt Wien o. J.; Vana 2012). Die Wiener Charta des Zusammenlebens, eine Initiative der rot-grünen Stadtregierung, ist vor dem Hintergrund der politischen Polarisierung von Migration und Integration zu sehen.

Konkret wurden im Jahr 2012 insgesamt 651 Charta-Gespräche mit 8.500 Teilnehmenden geführt, mit dem Ziel, ein Dokument zu Grundsätzen des multikulturellen Zusammenlebens zu erstellen. Die Gesprächsrunden konnten von Bürgerinnen und Bürgern organisiert werden und wurden professionell moderiert. Das Abschlussdokument versteht sich als Bekenntnis zu gegenseitigem Respekt, zu rücksichtsvollen Verhaltensformen in öffentlichen Verkehrsmitteln, zu einer sauberen Stadt, sprachlicher und kultureller Diversität und Altersdifferenzen. In der politischen Kommentierung der Wiener Charta wurde der Charakter der Einbindung und Interaktion von Bürgern positiv betont und gleichzeitig die fehlende Wirkung auf inhaltliche Planung bzw. Entscheidungen kritisiert.

Das Programm »Wien 2025. Meine Zukunft« startete 2013 mit dem politischen Anspruch, unter Einbindung der Bürgerinnen und Bürger eine gemeinsame Perspektive zur Entwicklung der Stadt zu formulieren. Bei Ausstellungen und Bürgergesprächen standen folgende Themenkomplexe zur Debatte: wirtschaftliches und demographisches Wachstum, die Nutzung öffentlichen Raums sowie dialogbasierte Stadtentwicklung (<https://wien2025.at/site/>).

Das Instrument der BürgerInnen-Räte findet im Land Vorarlberg Anwendung. In diesen Foren werden 12 bis 15 Bürgerinnen und Bürger nach dem Zufallsprinzip ausgewählt, die sich gemeinsam für zwei Tage intensiv mit einer Problemstellung beschäftigen. Dieses Instrument soll einerseits demokratiefördernd wirken, dabei aber gleichzeitig zu kostengünstigen und schnellen Entscheidungsverfahren beitragen (Strele 2012). In Vorarlberg wurden von 2006 bis 2013 zu einer Reihe von Themen etwa 30 solcher Räte abgehalten,

die lokale Anliegen, teilweise aber auch regionale Fragestellungen behandelten (Austria Presse Agentur 2012). Eine rechtliche Verbindlichkeit hat die abschließende öffentliche Empfehlung des BürgerInnen-Rates nicht. Informationen der Vorarlberger Landesregierung heben hervor, dass diesen Räten nicht die Ausarbeitung konkreter Maßnahmen oder Konfliktlösungskompetenz zukommt, sondern vielmehr die Funktion der Aktivierung von Bürgerinnen und Bürgern, der Entwicklung langfristiger Strategien und Pläne, der Begleitung bestehender Projekte und der Auslotung von Bedürfnissen und Sammlung von Ideen (Büro für Zukunftsfragen 2010). Seit 2013 enthält die Vorarlberger Landesverfassung ein Bekenntnis zu partizipativer Demokratie. Sie legt fest, dass auf Basis von 1.000 Unterstützungserklärungen ein BürgerInnen-Rat abzuhalten ist (Land Vorarlberg o. J.).

Beteiligungsverfahren werden also zunehmend angewendet, um Bürger in Entwicklungs- und Planungsprozesse informierend oder konsultativ einzubinden. Sie finden zudem Anwendung, um Konflikte zu moderieren. Ein Beispiel dafür ist die Errichtung einer Moschee in Bad Vöslau (Fürlinger 2010). Nach Bekanntwerden der Baupläne des Trägervereins ATIB (in Deutschland: DITIB) wollten 2006 einige der FPÖ nahestehende Bürgerinitiativen den Bau verhindern. Zur Konfliktlösung organisierte der Bürgermeister schließlich ein Mediationsverfahren, in dem während eines halben Jahres zahlreiche Sitzungen zur Annäherung der gegensätzlichen Positionen von Stadtverwaltung, dem Verein ATIB und der Anti-Moschee-Initiativen stattfanden. Letztlich konnte ein Kompromiss gefunden werden, der die Errichtung der Moschee mit einem kleineren Minarett ermöglichte. Dieser wurde von den Moscheegegnern nicht mitgetragen, obwohl einige ihrer Anliegen berücksichtigt wurden. Der Verein ATIB und der Bürgermeister waren hingegen mit dem Ergebnis zufrieden und feierten den Kompromiss als »Modell für Österreich« (Fürlinger 2010: 205).

Auch die Plattform partizipation.at bewertet dieses Mediationsverfahren als vielversprechendes Instrument der Konfliktbeilegung (Lebensministerium o. J.).

Im Themenfeld Migration und kultureller Diversität ist weiters auf die partizipative Entwicklung von Integrationsleitbildern in mehreren Städten und Gemeinden zu verweisen. In Versammlungen von Bürgerinnen und Bürgern wurden einerseits Maßnahmenkataloge zur Integration von Migrantinnen und Migranten erstellt, andererseits konnten die Interessen Letzterer durch die Einsetzung von AusländerInnen-Beiräten formalisiert in repräsentative Kanäle eingespeist werden.

Politischer Einfluss

Das politische System Österreichs ist repräsentativ-demokratisch ausgerichtet, direktdemokratische und deliberative Instrumente werden als Ergänzung betrachtet. Trotz dieser Ausrichtung hat direkte Beteiligung die politischen Parteien ebenso wie die Themen verändert. Bevor diese Konsequenzen vorgestellt werden, diskutieren wir die oben dargestellten Beteiligungsformen auf der Basis von Arnsteins »Ladder of Citizen Participation« (1969).

Einfluss von Bürgerinnen und Bürgern

Sherry Arnsteins »Ladder of Citizen Participation« (1969) ist ein Schema für die Analyse von direkten Beteiligungsinstrumenten. Die »Leiter« erlaubt es, die Involvierung von Bürgerinnen und Bürgern in verschiedenen Phasen zu identifizieren und das Zusammenspiel zwischen Bürgern und repräsentativer Politik zu erkennen. Das Schema umfasst folgende acht Stufen der Einbindung: Manipulation, Therapie, Information, Konsultierung, Platzierung, Partnerschaft, übertragene Entscheidungskompetenz und Kontrolle.

Volksabstimmungen und Volksbefragungen können als delegierte Verantwortung eingestuft werden. Während Volksabstimmungen für das repräsentativ-demokratische System rechtlich bindend sind, weisen Volksbefragungen einen informellen Bindungscharak-

ter auf, indem sich politische Eliten in den meisten Fällen an deren Ergebnisse halten. Der Bau des Konferenzzentrums UNO-City (vgl. Tabelle 3, 1981) stellt eine Ausnahme dar. Zudem haben Volksbefragungen auch zu personellen Konsequenzen geführt; so trat etwa der Wiener Bürgermeister Felix Slavik 1973 nach einer von ihm angeordneten, aber nicht erfolgreichen Volksbefragung zurück.

Volksbegehren entsprechen der Platzierung, da sie eine Plattform der Interessenartikulation für die Initiatoren bieten, die auch in Entscheidungsprozesse eingebunden werden können, jedoch keine formelle und meist auch keine informelle Bindung politischer Eliten besteht. So ist hinsichtlich des Erfolgs von Volksbegehren ein durchmisches Resümee zu ziehen: Manche Volksbegehren wurden zeitnah umgesetzt, wie etwa das Begehren zur Abschaffung der 13. Schulstufe, während andere, wie das Begehren gegen den Bau des Konferenzzentrums, gegen die Fristenlösung oder für ein Veto gegen den EU-Beitritt Tschechiens als Protest gegen das AKW Temelin, zu keinen inhaltlichen Konsequenzen führten (Pelinka und Rosenberger 2003: 79).

Parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen weisen eine beachtliche Attraktivität auf, wobei der Einfluss auf politische Entscheidungen aber unklar bleibt. Mangels empirischer Untersuchungen gestaltet sich eine Einordnung nach Arnstein als schwierig. Eine Einstufung als Konsultation liegt aufgrund der relativ einfachen Möglichkeit der Einbringung nahe, während eine höhere Einstufung mangels bindender Wirkung und Involvierung in konkrete Entscheidungsprozesse unrealistisch erscheint.

Grassroots-Initiativen können mangels systematischer Untersuchungen hier nicht klassifiziert werden, wenngleich sie als Verhinderungskartelle die Implementierung von Entscheidungen beeinflussen dürften.

Bei Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung ist fraglich, inwiefern Bürgerinnen und Bürger politische Entscheidungen beeinflussen können. Die Beispiele der Bürgerbeteiligung in Wien zeigen, wie direkte Beteiligung »von unten« mit der Gestaltung von Beteiligungsmöglichkeiten »von oben« einhergeht. Das Beispiel der BürgerInnen-

Räte zielt explizit auf langfristige Entwicklungen ab, womit unklar bleibt, inwiefern Anliegen von Bürgern Konsequenzen für politische Entscheidungen und Akteure haben. In Bezug auf die »Leiter« können jedenfalls Elemente der Information und Konsultation identifiziert und im Fall der Lokalen Agenda 21 sowie der BürgerInnen-Räte auch der Platzierung ausgemacht werden – ob Entscheidungsmacht tatsächlich an Bürgerinnen und Bürger übertragen wird, bleibt fraglich.

Aus der Top-down-/Bottom-up-Perspektive zeigt sich, dass von politischen Eliten induzierte Instrumente entweder eine formalisierte oder eine De-facto-Bindungskraft haben. Mit anderen Worten: Wenn der Beschluss gefasst wird, Bürger zu einem bestimmten Thema zu konsultieren, müssen anschließend die Konsequenzen der Befragung getragen werden. Direkte Beteiligung »von unten« kann zur Verhinderung der Umsetzung politischer Entscheidungen führen oder im Rahmen von Agenda-Setting und Mobilisierung bedeutsam sein.

Einfluss auf politische Gleichheit

Zur Bewertung der Demokratiequalität direktdemokratischer Instrumente zieht Christian Schaller (2002: 70) fünf Kriterien heran: Einschluss, rechtliche Gleichheit, soziale Gleichheit, Freiheit der Wahl und Kontrolle politischer Entscheidungen. Hinsichtlich der ersten beiden Kriterien ist zu erwähnen, dass ausländische Staatsangehörige von allen formellen direktdemokratischen Verfahren ausgeschlossen sind – außer EU-Bürger auf lokaler Ebene (Stern und Valchars 2013). Während es für Auslandsösterreicher einige Beschränkungen gibt, kann grundsätzlich festgehalten werden, dass der in Artikel 26 der Bundesverfassung festgelegte Grundsatz der gleichen Wahl auch für direktdemokratische Instrumente zutrifft.

Die Freiheit der Wahl steht Bürgerinnen und Bürgern in der Form offen, als die Entscheidung, sich bei direktdemokratischen Verfahren zu beteiligen, grundsätzlich frei ist. Die soziale Gleichheit und Kont-

rolle politischer Entscheidungen sieht Schaller insofern als beschränkt, als Volksabstimmungen und -befragungen Mehrheitsentscheidungen sind und damit die Präferenz der Minderheit unberücksichtigt bleibt. Zudem kommen Initiatoren von Bottom-up-Instrumenten dann bessere Chancen zur Mobilisierung ihrer Anliegen zu, wenn sie über finanzielle Ressourcen und Kontakte verfügen (Schaller 2002: 76–77).

Während das Kriterium des Einschlusses bei vielen deliberativen Instrumenten offener gestaltet ist – beispielsweise stellt die Wiener Charta eindeutig auf Bürgerinnen und Bürger Wiens hinsichtlich des Wohnsitzes und nicht der Staatsbürgerschaft ab –, wird auch wegen unterschiedlicher Ressourcenausstattungen die Frage nach sozialer Gerechtigkeit gestellt (Hammer 2013).

In einer Beschreibung der Lokalen Agenda 21 in Wien hebt Hans Emrich (2013) intellektuelle Kapazitäten und die freie Zeiteinteilung als Zugangshürden für die Gestaltung eines Agenda-Prozesses hervor. Ohne dabei auf eine empirische Erhebung zurückgreifen zu können, stellt Emrich die plausible Vermutung an, dass Einkommen und Bildung für die Teilhabe an einer Lokalen Agenda 21 ausschlaggebend sind (ebd.: 56–59).

Eine begleitende Evaluation von BürgerInnen-Räten durch Martin Strele (2012) hebt hervor, dass die zufällige Auswahl der Teilnehmenden zwar gesellschaftliche Heterogenität widerspiegelt, aber einer Reihe von praktischen Beschränkungen unterliegt: Neben verwaltungsrechtlichen Problemen werden Absagen wegen fehlender Zeit, mangelndem Interesse sowie Misstrauen und Unverständnis des Anliegens betont. Vor diesem Hintergrund waren Migrantinnen und Migranten, Jugendliche und Menschen mit niedrigerem Bildungsgrad in den untersuchten Räten unterrepräsentiert und Pensionistinnen bzw. Pensionisten überrepräsentiert. Zudem zeigt die Studie, dass die öffentliche Wahrnehmung dieser Räte als gering eingeschätzt wird (ebd.).

Einfluss auf Bürgerinnen und Bürger

Die Ausgestaltung und Nutzung direktdemokratischer und deliberativer Instrumente in Österreich ereignet sich vor dem Hintergrund relativ konstanter Einstellungen der Bürger zu Politik und politischer Partizipation und rückläufiger Wahlbeteiligung (Rosenberger und Seeber 2011). Auffällig ist, dass das Interesse an Politik im westeuropäischen Vergleich relativ stark ausgeprägt ist, während die Bereitschaft zu unkonventionellen Formen politischer Beteiligung – etwa in Form von Unterschriftenlisten oder Teilnahme an Boykotten und Protesten – gering ist. Sowohl bei politischem Interesse als auch bei Beteiligung besteht ein wachsender Gender Gap, indem die Werte für Männer leicht zunehmen und die Werte für Frauen eher konstant bleiben.

Das Vertrauen in politische Akteure und repräsentative Institutionen ist hingegen rückläufig und im westeuropäischen Vergleich unterdurchschnittlich ausgeprägt. Einzig das Vertrauen in die Verwaltung und in Medien nimmt tendenziell zu (ebd.: 179). Inwiefern direktdemokratische und deliberative Beteiligungsformen das Interesse an Politik und die Zufriedenheit mit politischen Akteuren und Prozessen beeinflusst haben, können wir nicht feststellen. Wir wagen aber die These, dass die politisch-administrative Forcierung von Bürgerbeteiligungsformen einen Versuch darstellt, Gesellschaft wieder stärker an die politischen Eliten heranzubringen, kurzum: Gesellschaft wieder mit Politik zu verkoppeln.

Einfluss auf politische Eliten

Direktdemokratische Instrumente haben zur Veränderung der Parteienlandschaft beigetragen. So ist die Parteigründung der Grünen ebenso wie deren parlamentarischer Verlauf eng mit *Grassroots*-Initiativen und Protestformen verbunden. Ebenso bediente sich die FPÖ in ihren Wahlstrategien wiederholt direktdemokratischer Instrumente. Schließlich ist das Liberale Forum (LIF; zwischen 1993 und 2000 im

Nationalrat vertreten) aus den Spannungen zwischen dem Volksbegehren »Österreich zuerst«, lanciert von der FPÖ, und der teilnahme-starken Gegendemonstration »Lichtermeer« hervorgegangen.

Die Grünen werden eine Partei. Die Grünen als politische Partei stehen in Zusammenhang mit direkter Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in der Umwelt- und Energiepolitik. Besonders im Konflikt um die Errichtung des Wasserkraftwerks Hainburg in den Jahren 1984 und 1985 kam es zu Protesten und zum Konrad-Lorenz-Volksbegehren. Das Volksbegehren zur Erhaltung der Hainburger Au war aber mehr als ein Widerstand zu einer Sachfrage, sondern es stand – ähnlich zum Konflikt um das AKW Zwentendorf – die Responsivität des konsensdemokratischen Systems in Umweltfragen zur Disposition (Natter 1987: 158). Die Ereignisse in der Hainburger Au wirkten als Katalysator für die Formierung der Grünen zur politischen Partei. Die Gallionsfigur der Au-Besetzung, Freda Meissner-Blau, kandidierte bei den Bundespräsidentchaftswahlen 1986 und die Partei schaffte in dem Jahr den Einzug in den Nationalrat (Gottweis 1997; Liegl 2006). Damit war zum ersten Mal eine politische Partei im Nationalrat vertreten, die nicht den bisher dominierenden drei Lagern zuzuordnen war.

Die FPÖ steigt als Protestpartei auf. Während die FPÖ als Nachfolgepartei des nationalen Lagers bis in die 1970er-Jahre eine Kleinpartei blieb, erreichte sie mit Jörg Haider als FPÖ-Obmann (1986 bis 2000) einen beachtlichen Aufschwung. Bei den Nationalratswahlen 1999 wurde sie zweitstärkste Partei und von der ÖVP in eine Koalitionsregierung geholt (Luther 2006). Seit 1986 mobilisierte die FPÖ ihre Wähler mittels zahlreicher Volksbegehren zu den Themen Zuwanderung, EU und Neutralität. Obwohl die Beteiligung bei den meisten FPÖ-Volksbegehren nicht besonders hoch ist, gelingt es der Partei, kontinuierlich Wählerinnen und Wähler zu mobilisieren, was sich in den 1990er-Jahren in einer Serie von Wahlerfolgen zeigte.

Zugleich ist für die FPÖ direkte Demokratie auch politisches Programm: Im Rahmen der populistischen Ablehnung konsensdemokratischer Institutionen (Heinisch 2012) wird der Ausbau direktdemokratischer Instrumente gefordert. Parteiobmann Haider (1993)

skizzierte das Modell der »Dritten Republik«, in dem ein direkt gewählter Präsident mit plebiszitären Instrumenten regiert, das Parlament Kompetenzen abgeben und die Zahl der Abgeordneten sich deutlich verkleinern sollte. Die Forderung nach mehr direkter Demokratie ist nicht aufgegeben; im Nationalratswahlkampf 2013 tauchte sie als Forderung »direkte Demokratie wie die Schweiz« wieder auf.

Das Liberale Forum spaltet sich ab. Die Instrumentalisierung von Volksbegehren durch die FPÖ führte zuweilen nicht nur zu deren Aufstieg, sondern mit der Gründung des Liberalen Forums auch zu einem Abspaltungsprozess (Liegl 2006): Das 1993 von der FPÖ forcierte Volksbegehren »Österreich zuerst« hatte anfangs gute Aussichten auf viele Unterstützungserklärungen. Nachdem die von der Initiative »SOS Mitmensch – Anständigkeit zuerst« ins Leben gerufene Gegenveranstaltung »Lichtermeer« mit 250.000 Teilnehmenden einen großen (medialen) Erfolg verbuchen konnte, erreichte das Volksbegehren weit weniger Bürgerinnen und Bürger als erwartet (Kragl und Lehmann 1994). Vor dem Hintergrund dieser negativen Aufmerksamkeit für die Anti-Zuwanderungs-Mobilisierung der FPÖ und von Unstimmigkeiten in der Positionierung zur europäischen Integration spalteten sich 1993 einige Nationalratsabgeordnete der FPÖ von der Partei ab und gründeten das Liberale Forum als Parlamentsklub, welches in den zwei folgenden Legislaturperioden im Nationalrat vertreten war (Pelinka 2009: 624).

Während Instrumente direkter Beteiligung Auswirkungen auf die Positionierung politischer Parteien aufweisen, zeugt das Institutionengefüge des repräsentativ-demokratischen Systems doch von einer großen Beständigkeit gegenüber mittels direktdemokratischer Instrumente geäußerten Forderungen: So verfolgen einige Volksbegehren – etwa »Demokratie jetzt!« – eine Änderung von Gesetzgebungs- und Implementierungsprozessen hinsichtlich mehr direkter Beteiligung. Weiters kam es im Zuge der ÖVP-FPÖ-Regierungsbildung 1999/2000 zu den numerisch größten Protesten in der Zweiten Republik (Dolezal und Hutter 2007), die letztlich keinen Einfluss auf die Regierungsbildung und -tätigkeit hatten.

Einfluss auf Sachentscheidungen

Instrumente direkter Beteiligung haben Sachentscheidungen nachhaltig beeinflusst, insbesondere Top-down-Instrumente auf Bundes- und Länderebene (Energiepolitik). In Bezug auf Bottom-up-Instrumente werden anhand von zwei Themenfeldern Konsequenzen von Volksbegehren (Gentechnologie) und *Grassroots*-Initiativen (Transit) dargestellt. Der politische Einfluss von direkter Beteiligung wird aber weder durch formelle Verfahren (geregelt direkt-demokratische Verfahren) noch durch informelle Aktivitäten wie Demonstrationen und Besetzungen allein wirksam. Erst die Verbindung formeller und informeller Formen zieht nachhaltige Konsequenzen nach sich.

Energiepolitik: Österreich ist eines der wenigen Länder in Europa ohne Atomkraftwerke. Dies aufgrund einer Volksabstimmung im Jahr 1978, bei der sich bei hoher Beteiligung (64,1 %) eine knappe Mehrheit gegen eine Inbetriebnahme des AKW Zwentendorf aussprach – nachdem bereits Ende der 1960er-Jahre die parlamentarischen Beschlüsse für den Bau des AKW einstimmig durch die Abgeordneten aller Parteien gefasst wurden. Da die ÖVP zehn Jahre später eine andere Position einnahm als bei Baubeginn und kein Konsens mit der alleinregierenden SPÖ erzielt werden konnte, wollte die SPÖ die Verantwortung für die Inbetriebnahme des AKWs in einem von AKW-Gegnern polarisierten Klima nicht übernehmen und beschloss die Abhaltung einer Volksabstimmung (Natter 1987: 156). Später wurden auch nahe an der österreichischen Grenze angesiedelte Atomkraftwerke zum Thema direkter Beteiligung und damit Gegenstand der österreichischen Innenpolitik, wie das stark unterstützte Volksbegehren gegen das AKW Temelin (2002) zeigt.

Gentechnologie: Die 1996 von »Global 2000« aufgedeckte Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen (GVOs) wurde von der auflagenstärksten Boulevardzeitung Kronen Zeitung aufgegriffen und skandalisiert. Nachdem ein Konsens durchaus heterogener politischer Akteure wie Umweltschutzorganisationen, den Grünen, Kirchen, der Arbeiterkammer oder der FPÖ zum Verbot gentechnisch veränderter Organismen hergestellt werden konnte, wurde 1997 ein

Volksbegehren mit dem Ziel des Verbots der Freisetzung sowie des Imports und Verkaufs von GVOs initiiert (Götz 2005). Dieses Volksbegehren erzielte die zweitgrößte Unterstützung aller Volksbegehren (mehr als 1,2 Mio. Unterschriften); trotzdem wurde sein Inhalt in der 1998 folgenden Gesetzesreform nicht direkt umgesetzt.

Rudolf Götz (2005) beschreibt jedoch verschiedene Konsequenzen, die jedenfalls als Erfolg der Betreiber verstanden werden können: So gelang es erstens, ein öffentliches Bewusstsein für die Problematik hervorzurufen. Zweitens konnten Gegnerinnen und Gegner von GVOs in Entscheidungsprozesse eingebunden werden, die vorher für die Öffentlichkeit nicht zugänglich waren. Drittens wird die langfristige Bedeutung der Mobilisierung gegen Gentechnik darin deutlich, dass GVOs bis heute innerhalb des nationalstaatlichen Gestaltungsspielraumes restriktiv gehandhabt werden. Es sind also die sekundären Effekte direkter Beteiligung, die Sachpolitik langfristig beeinflussen können (Pelinka und Rosenberger 2003: 79).

Transit: Ab Mitte der 1980er-Jahre formierte sich in Tirol, entlang der Inntal- und Brennerautobahn, Protest und Widerstand gegen den rasch wachsenden Güterverkehr und die damit einhergehende Beeinträchtigung der Lebens- und Luftqualität. *Grassroots*-Initiativen thematisierten die Transitbelastung und organisierten Protestaktivitäten, wie etwa Besetzungen der Autobahn (Sickinger und Hussl 1993). Auf den jahrelangen Druck der Initiativen reagierten die politischen Eliten auf Landes- und Bundesebene. So wurde 1991 der Transitvertrag zwischen Österreich und der Europäischen Gemeinschaft zur Regelung des Güterverkehrs ausverhandelt und in den EG-Beitrittsvertrag aufgenommen. Der Vertrag regelte die Begrenzung der Emissionen sowie die Zahl der möglichen Fahrten ausländischer LKWs durch Tirol. Nach dem EU-Beitritt Österreichs kam es mehrmals zu Konflikten Österreichs mit der EU vor dem EuGH sowie zu Anpassungen des Vertrags (Hussl 2005; Pesendorfer und Lauber 2006). Auch nach Auslaufen des Transitvertrags 2004 hat die Mobilisierung der Bürger zu Sachentscheidungen im Bereich des Transitverkehrs (LKW-Nachtfahrverbot) sowie zu Tempolimits in Tirol geführt (Hussl 2005).

Entgegen den Politikfeldern Transit, Gentechnik und Atomenergie ist das Thema Europäische Integration ein Feld, bei dem direkte Beteiligungsformen zu keinen direkten Konsequenzen führten: Während über den EU-Beitritt eine Volksabstimmung abgehalten wurde, waren weitere Vertiefungsschritte nicht mehr Gegenstand von Top-down-Instrumenten direkter Beteiligung. So wurden der Vertrag über eine Verfassung für Europa 2005 beinahe einstimmig und der Vertrag von Lissabon 2008 mit großer Mehrheit vom Nationalrat ratifiziert. Bottom-up-Instrumente (Volksbegehren) hatten vor und nach Österreichs EU-Beitritt mehrmals europäische Integration zum Gegenstand, blieben aber allesamt ohne direkte Konsequenzen.

Zusammenfassung

Dieser Beitrag behandelte die Entwicklung und den Einfluss direktdemokratischer und deliberativer Beteiligung auf politische Entscheidungen und Parteien. Zusammenfassend können wir festhalten:

- Die direkte Beteiligung hat in den letzten drei Jahrzehnten deutlich zugenommen, das Beteiligungsrepertoire hat sich erweitert.
- Die direkte Einflussnahme von Bürgerinnen und Bürgern hat in einzelnen Politikfeldern, wie Naturschutz und Kernenergie, zu nachhaltigen Konsequenzen geführt. Allerdings wird deutlich, dass die formelle direkte Beteiligung (Volksbegehren) allein zu deutlich bescheideneren Einflüssen führt als die Kombination von formellen Instrumenten und informellen Aktivitäten wie Besetzungen oder Demonstrationen.
- Auf der lokalen Ebene findet zunehmend eine Einbindung von Bürgerinnen, Bürgern und Bürgerinitiativen in politisch-administrative Prozesse statt, wobei die institutionelle Ausgestaltung der Einbindung regional, themenbezogen und zeitlich variiert. In welchem Ausmaß schließlich diese neuen Partizipationsformen politische Entscheidungen tatsächlich beeinflussen, kann hier aufgrund fehlender Studien nicht beantwortet werden.

Während der letzten Jahrzehnte ist die österreichische Politik um einige direktdemokratische Entscheidungen und um Öffentlichkeitsbeteiligung angereichert worden. Am grundsätzlichen repräsentativen Charakter hat sich aber nichts geändert – von einer Schwächung der indirekten Demokratie durch direkte Beteiligungsformen kann nicht die Rede sein. Wohl aber wurde der Übergang von der Konsens- zur Konfliktdemokratie durch Formen direkter Beteiligung begleitet, die sowohl »von unten« als auch »von oben« initiiert wurden. Zu einem gewissen Maße sind diese Formen in repräsentativ-demokratischen Kanälen entstanden. So standen politische Parteien lange Zeit hinter Volksbegehren und Landesregierungen initiierten Volksbefragungen und Volksabstimmungen. *Grassroots*-Initiativen schaffen es zwar immer wieder, auf der lokalen Ebene konkrete (Bau-)Projekte zu verhindern, doch der Einfluss auf politische Entscheidungen scheint zumeist darauf beschränkt zu sein. Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung, die von politisch-administrativer Seite forciert werden, erfüllen sowohl die Funktion, bei umstrittenen Entscheidungen konsensuale und akzeptierte Ergebnisse zu erreichen, als auch die Bedeutsamkeit von Beteiligung und Partizipation an sich zu unterstützen.

Politische wie wissenschaftliche Debatten zu direkter Beteiligung dauern an. Immer wieder wird mit einem Mehr an direkter Beteiligung auch die Hoffnung verknüpft, die wachsende Kluft zwischen repräsentativer Politik und Bürgern zu überbrücken. Seit Jahren werden direktdemokratische Reformvorhaben auf die Regierungsagenda gesetzt. Bisher zeigt sich, dass für umfassende Reformen, die die direkte Demokratie gegenüber der repräsentativen Demokratie deutlich stärken würden, der nötige parlamentarische Konsens fehlt. Änderungen fallen deshalb nur gering aus. Es bleibt also eine Spannung zwischen direkter und indirekter Demokratie bestehen. Volksbegehren haben sich bis dato als kein effizientes Instrument erwiesen, diese Verbindung zu stärken. Ob deliberative Verfahren eine Re-Koppelung von Politik und Gesellschaft unterstützen können, bleibt abzuwarten.

Literatur

- Arnstein, Sherry R. (1969). »A Ladder of Citizen Participation«. *Journal of the American Planning Association* (35) 4. 216–224.
- Austria Presse Agentur (2012). »Erfolgsmodell »Bürgerrat«. www.ots.at/presseaussendung/OTS_20120918_OTS0209/erfolgsmodell-buergerrat (Download 13.12.2013).
- Büro für Zukunftsfragen (2010). »Der BürgerInnen-Rat. Eine Informations- und Arbeitsmappe«. www.vorarlberg.gv.at/vorarlberg/umwelt_zukunft/zukunft/buerofuerzukunftfragen/weitereinformationen/buergerschaftlichesengage/buergerbeteiligung/buergerinnen-raeteinovor/derbuergerinnen-rat.htm (Download 13.12.2013).
- Demokratiezentrum Wien (o. J.). »Volksbefragungen in Wien seit 1973«. www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/Direkte%20Demokratie/Volksbefragungen_Wien_1973-2013.pdf (Download 28.10.2013).
- Die Presse (2013). »Total-Flop für zwei Volksbegehren«. *DiePresse.com*. <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/1392636/Total-Flop-fuer-zwei-Volksbegehren> (Download 13.11.2013).
- Dolezal, Martin, und Swen Hutter (2007). »Konsensdemokratie unter Druck? Politischer Protest in Österreich, 1975–2005«. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* (36) 3. 337–352.
- Emrich, Hans (2013). »Lokale Agenda 21 – Mitgestaltung nur für BesserverdienerInnen?«. *BürgerInnenbeteiligung in der Stadt. Zwischen Demokratie und Ausgrenzung?* Hrsg. Katharina Hammer. Wien. 53–60.
- Fegerl, Marco, Philipp Voldrich und Armin Nowotny (2012). *Anleitung zur direkten Demokratie in Österreich*. Wien.
- Foltin, Robert (2011). *Und wir bewegen uns noch. Zur jüngeren Geschichte sozialer Bewegungen in Österreich*. Wien.
- Fürlinger, Ernst (2010). »The Politics of Non-recognition: Mosque Construction in Austria«. *Mosques in Europe: why a solution has become a problem*. Hrsg. Stefano Allievi und Ethnobarometer Programme. London. 183–216.

- Giorgi, Liana, und Michael Schmidt (2005). »Transalpine Transport: A Local Problem in Search of European Solutions or a European Problem in Search of Local Solutions?«. *Transport Reviews* (25) 2. 201–219.
- Gottweis, Herbert (1997). »Neue soziale Bewegungen in Österreich«. *Politik in Österreich*. Hrsg. Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Franz Horner, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller und Emmerich Tálos. Wien. 342–368.
- Götz, Rudolf (2005). »Öffentlichkeitsmobilisierung und partizipative Demokratie. Der österreichische (grüne) Gentechnikkonflikt«. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* (34) 1. 73–90.
- Haider, Jörg (1993). *Die Freiheit, die ich meine*. Frankfurt a. M./Berlin.
- Hammer, Katharina (Hrsg.) (2013). *BürgerInnenbeteiligung in der Stadt. Zwischen Demokratie und Ausgrenzung?* Wien.
- Häupl, Michael (Hrsg.) (2002). *BürgerInnenbeteiligung und politische Partizipation. Konzepte zur Entwicklung der Demokratie in der Stadt*. Wien.
- Heinisch, Reinhard (2012). »Demokratiemodell und (Rechts-)Populismus: Modellfall Österreich?«. *Die österreichische Demokratie im Vergleich*. Hrsg. Ludger Helms und David M. Wineroither. Baden-Baden. 361–382.
- Hussl, Richard (2005). »Brennpunkt Transit«. *Wie viel Europa? Österreich, Europäische Union, Europa*. Hrsg. Forum Politische Bildung. Innsbruck/Wien. 31–38.
- Kok, Franz, und Christian Schaller (1986). »Restrukturierung der Energiepolitik durch neue soziale Bewegungen? Die Beispiele Zwentendorf und Hainburg«. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* (15) 1. 61–72.
- Kragl, Martin, und Silvio Lehmann (1994). *Land im Lichtermeer. Stimmen gegen die Fremdenfeindlichkeit*. Wien.
- Kübel, Jana, Daniela Pfeffer und Katharina Stöbich (2008). »Ka Moschee wär schee. Ein Fall aus dem 20. Wiener Gemeindebezirk zum Thema »Islam und Öffentlichkeit«. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* (37) 4. 483–487.
- Land Vorarlberg (o. J.). »Land Vorarlberg verankert erstmals in Europa partizipative Demokratie in der Landesverfassung«. www.vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt_zukunft/zukunft/buerofuerzukunftfragen/weitereinformationen/buergerschaftlichesengage/buergerbeteiligung/vorarlbergverankererstma.htm (Download 13.12.2013).
- Landesmuseum Niederösterreich (o. J.). »Volksbefragung zur Landeshauptstadt – Entscheidung für St. Pölten«. http://geschichte.landesmuseum.net/index.asp?contenturl=http://geschichte.landesmuseum.net/chronik/chronik_results.asp___detail=init__cid=-1950433194___lex (Download 13.11.2013).
- Lebensministerium (2008). »Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung. Empfehlungen für die gute Praxis«. www.partizipation.at/standards_oeb.html (Download 23.6.2014).
- Lebensministerium (o. J.). »Exkursion der Strategieguppe Partizipation nach Bad Vöslau, am 28.09.2011«. www.partizipation.at/exkursion2011.html (Download 13.12.2013).
- Lehmbruch, Gerhard (1967). *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. Tübingen.
- Liegl, Barbara (2006). »Kleinparteien«. *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Hrsg. Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller und Emmerich Tálos. Wien. 402–411.
- Luther, Kurt Richard (2006). »Die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) und das Bündnis Zukunft Österreich (BZÖ)«. *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Hrsg. Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller und Emmerich Tálos. Wien. 364–388.
- Maloney, William, und Jan van Deth (Hrsg.) (2008). *Civil Society and Governance in Europe: From National to International Linkages*. Cheltenham.
- Müller, Wolfgang C. (1998). »Party Competition and Plebiscitary Politics in Austria«. *Electoral Studies* (17) 1. 21–43.
- Natter, Bernhard (1987). »Die »Bürger« versus die »Mächtigen«. Populistischer Protest an den Beispielen Zwentendorf und Hainburg«. *Populismus in Österreich*. Hrsg. Anton Pelinka. Wien. 151–170.

- Pelinka, Anton (2009). »Das politische System Österreichs«. *Die politischen Systeme Westeuropas*. Hrsg. Wolfgang Ismayr. Wiesbaden. 607–641.
- Pelinka, Anton, und Sieglinde Rosenberger (2003). *Österreichische Politik. Grundlagen. Strukturen. Trends*. 2. Auflage. Wien.
- Pesendorfer, Dieter, und Volkmar Lauber (2006). »Umweltpolitik«. *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Hrsg. Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller und Emmerich Tálos. Wien. 663–674.
- Plasser, Fritz, und Peter Ulram (2010). »Bürger und Politik in Österreich«. *Deutschland, Österreich und die Schweiz im neuen Europa*. Hrsg. Oscar W. Gabriel und Fritz Plasser. Baden-Baden. 147–216.
- Plasser, Fritz, und Peter A. Ulram (Hrsg.) (2002). *Das österreichische Politikverständnis. Von der Konsens- zur Konfliktkultur*. Wien.
- Poier, Klaus (2010). »Sachunmittelbare Demokratie in Österreichs Ländern und Gemeinden: Rechtslage und empirische Erfahrungen im Überblick«. *Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009*. Hrsg. Peter Neumann und Denise Renger. Baden-Baden. 31–56.
- Prorok, Thomas, und Bernhard Krabina (Hrsg.) (2012). *Offene Stadt. Wien/Graz*.
- Rauchenberger, Josef (Hrsg.) (1994). *Stichwort Demokratie. 50 Jahre Zeitgeschehen*. Wien.
- Republik Österreich (o. J.a). »Beteiligung der BürgerInnen«. www.parlament.gv.at/PAKT/BB/ (Download 13.11.2013).
- Republik Österreich (o. J.b). »Volksbefragung«. www.parlament.gv.at/PERK/BET/VOLKFR/ (Download 13.11.2013).
- Richter, Rudolf (2000). »Temporäre Organisiertheit. Deinstitutionalisieren Bürgerinitiativen die Zivilgesellschaft?« *Organisierte Privatinteressen. Vereine in Österreich*. Hrsg. Emil Brix und Rudolf Richter. Wien. 151–164.
- Rosenberger, Sieglinde, und Gilg Seeber (2011). »Kritische Einstellungen: BürgerInnen zu Demokratie, Politik, Migration«. *Zukunft. Werte. Europa: die Europäische Wertestudie 1990–2010: Österreich im Vergleich*. Hrsg. Regina Polak. Wien. 165–189.
- Rosenberger, Sieglinde, und Jakob Winkler (2014). »Com/passionate Protests – Fighting the Deportation of Asylum Seekers«. *Mobilization. An International Journal* (19) 2. 489–510.
- Schaller, Christian (2002). »Zur Demokratiequalität politischer Partizipation«. *Demokratiequalität in Österreich. Zustand und Entwicklungsperspektiven*. Hrsg. David Campbell und Christian Schaller. Opladen. 69–88.
- Sickinger, Hubert, und Richard Hussl (1993). *Transit-Saga*. Thaur. Stadt Wien (o. J.). »Wien 2025. Meine Zukunft«. www.wien2025.at/site/ (Download 13.11.2013).
- Stern, Joachim, und Gerd Valchars (2013). *Access to Electoral Rights. Austria*. Florenz. <http://eudo-citizenship.eu/country-profiles/?country=Austria> (Download 14.12.2013).
- Strele, Martin (2012). *BürgerInnen-Räte in Österreich. Gemeinsames Forschungsprojekt des Lebensministeriums und des Büros für Zukunftsfragen*. Bregenz. www.vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt_zukunft/zukunft/buerofuerzukunftsfragen/weitereinformationen/buergerschaftlichesengage/buergerbeteiligung/buergerinnen-rae-teinvorar/forschungsprojekt_buerger/endbericht_forschungsproj.htm (Download 13.12.2013).
- Tálos, Emmerich (2010). »Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die Sozialpartnerschaft? Ein diskontinuierlicher Entwicklungsprozess in einem veränderten Umfeld«. *Europa als Prozess: 15 Jahre Europäische Union und Österreich. Festschrift für Peter Gerlich*. Hrsg. Roman Pfefferle, Nadja Schmidt, Gerd Valchars und Peter Gerlich. Wien. 65–82.
- Teuschler, Christine, und Andreas Streibel (2000). »Die Parteien im Burgenland seit 1945«. *Burgenland*. Hrsg. Roland Widder. Wien. 429–502.
- Ucakar, Karl, und Stefan Gschiegl (2012). *Das politische System Österreichs und die EU*. 3. Auflage. Wien.
- Ulram, Peter A. (2000). »Civic Democracy. Politische Beteiligung und politische Unterstützung«. *Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien*. Hrsg. Anton Pelinka, Fritz Plasser und Wolfgang Meixner. Wien. 103–140.

- Vana, Monika (2012). »BürgerInnenbeteiligung in Wien: Von der ›Lokalen Agenda 21‹ bis zur ›Wiener Charta‹«. *Offene Stadt*. Hrsg. Thomas Prorok und Bernhard Krabina. Wien/Graz. 112–125.
- Zech, Sibylla (Hrsg.) (2010). *Partizipativ planen – Raum entwickeln*. Wien/Berlin.

Partizipation und Demokratie im Wandel: Wie unsere Demokratie durch neue Verfahren und Kombinationen repräsentativer, deliberativer und direkter Beteiligung gestärkt wird

Brigitte Geißel, Roland Roth, Stefan Collet, Christina Tillmann

Aus der Fülle der Einzelbefunde sollen abschließend mit Blick auf Deutschland drei zentrale Ergebnisse zusammengefasst und hervorgehoben werden, die relevant sind für Überlegungen zur künftigen Ausgestaltung unserer Demokratie. Abschließend und als Einstieg in eine breite politische Debatte werden danach einige erste Empfehlungen formuliert, wie sich Politik und Gesellschaft auf die Veränderungen einstellen sollten, um den Wandel erfolgreich zu gestalten.

Von der rein repräsentativen zu einer vielfältigeren Demokratie

Die Analysen dieses Buches zeigen: Generell erfährt die Demokratie als Regierungsform große Unterstützung. Doch lässt sich darunter eine gewisse Unzufriedenheit mit der Ausgestaltung und der Funktionsweise der Demokratie nachweisen.¹⁶⁵ Die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger ist kritischer und anspruchsvoller geworden, sie will Veränderungen, will vor allem gefragt und gehört werden und damit mehr direkte Mitsprache und Mitentscheidung.¹⁶⁶ Politiker er-

165 Vgl. weitere Umfragen, z.B. Infratest Dimap 2013: 90 Prozent der Befragten halten die Demokratie für eine gute Regierungsform, aber 44 Prozent sind weniger bis gar nicht zufrieden mit ihrem Funktionieren.

166 Der Trend scheint eindeutig und bedeutet zugespitzt: Aus loyalen Staatsbürgern, die wesentlich an den Leistungen und Wohlfahrtseffekten des politischen Systems orientiert sind und dessen Kerninstitutionen hohes Vertrauen entgegenbringen, sind anspruchsvolle Bürger geworden, die weniger allgemeines Institutionenvertrauen mitbringen und stattdessen selbst mehr gehört werden wollen – sei es durch Protest oder durch die Beteiligung an partizipativen Verfahren (zu internationalen Befunden vgl. Dalton und Welzel 2014).