



REPUBLIK ÖSTERREICH
Parlament

Petitionen in Österreich

AKTEURINNEN – PROZESSE – FUNKTIONEN

PETITIONEN IN ÖSTERREICH

AkteurInnen – Prozesse – Funktionen

von

Sieglinde Rosenberger und Benedikt Seisl

Herausgegeben von der Parlamentsdirektion

Inhaltsverzeichnis

Wolfgang Sobotka Präsident des Nationalrates Vorwort	6
Christian Buchmann Präsident des Bundesrates Vorwort	8
Sieglinde Rosenberger und Benedikt Seisl Einleitung	10
Teil I: Nutzung, AkteurInnen und Funktionen	
Sieglinde Rosenberger Petitionen im politischen System Österreichs	14
Benedikt Seisl, Sieglinde Rosenberger und Jeremias Stadlmair Nutzung und Themen von Petitionsinstrumenten	26
Benedikt Seisl, Sieglinde Rosenberger und Jeremias Stadlmair Institutionelles Design von Petitionen: Vorbestimmte Funktionen und gemischte Erwartungen	38
Jeremias Stadlmair UnterstützerInnen von Petitionen: Formal gebildet, politisch interessiert und skeptisch gegenüber repräsentativer Politik	50
Teil II: Gesetzliche Grundlagen und parlamentarische Prozesse	
Elio Dalpra Petitionsrecht in Österreich – einen Klick entfernt?	60
Barbara Blümel Anliegen der BürgerInnen. Petitionen und Bürgerinitiativen im Parlament	74
Christoph Konrath Altes Recht und neue Herausforderungen: Parlamentarische Petitionen und BürgerInneninitiativen im Kontext der Bundesverfassung	82
Benedikt Seisl Schlussbetrachtung und Ausblick	92
Über die AutorInnen	102

VORWORT

Die parlamentarische Demokratie als Staatsform ist wohl die höchste Stufe, welche die Gesellschaft in ihrer historischen Entwicklung errungen hat. Keine andere Staatsform reicht an Ausgewogenheit, Rechtsstaatlichkeit und politischen Partizipationsmöglichkeiten in ihrer Gesamtheit an die Demokratie heran.

Im Laufe der Jahre wurde unsere Demokratie durch geeignete Instrumente stets weiterentwickelt, getragen von dem Bemühen, der Zeit entsprechende Rahmenbedingungen für das Zusammenleben der Menschen zu gewährleisten. Dem Wortstamm der altgriechischen polis entsprechend, ist es im Sinne unseres demokratischen Verständnisses ein großes Anliegen, Bürgerinnen und Bürger möglichst ins politische Geschehen zu involvieren, damit sie an der Ausgestaltung der Politik teilhaben können. Denn Politik betrifft uns alle.

Naturgemäß spielt dabei das Parlament, das Haus der gewählten und damit verfassungsmäßig legitimierten Volksvertretung, eine besondere Rolle. Es ist mir daher ein großes Anliegen, dass das Parlament auch als offenes Haus verstanden wird, in dem die Meinungen aller gehört und debattiert werden. Die Demokratie kann ihre volle Wirkung nur dann entfalten, wenn in einem ergebnisoffenen, demokratischen Prozess alle Standpunkte beleuchtet werden, um so zum optimalen Ergebnis für alle zu gelangen.

Das beständige Ringen um den parlamentarischen Kompromiss entspringt dabei dem Wunsch, eine Lösung zu finden, mit der nicht nur alle leben müssen, sondern hinter der auch möglichst viele stehen.

Unsere Demokratie beschränkt sich jedoch nicht nur darauf, dass die Abgeordneten des Nationalrates und die Mitglieder des Bundesrates Gesetze erarbeiten, diskutieren und beschließen. Unsere Demokratie ist auch offen für Anregungen, die Bürgerinnen und Bürger direkt einbringen. Viele Themen, die nicht weniger wichtig sind als jene, mit denen sich das Parlament befasst, würden möglicherweise mit geringerer Aufmerksamkeit behandelt werden, wenn es nicht auch eine engagierte Bürgergesellschaft gäbe, die das Hohe Haus auf die Bedeutung einer konkreten Frage durch Petitionen und Bürgerinitiativen aufmerksam macht. Als Präsident des Nationalrates ist es für mich daher von essentieller Bedeutung, dass die in unserer Verfassung verankerten Instrumente, die zur aktiven Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger geschaffen wurden, von diesen auch genutzt werden. Schließlich basiert gelebte Demokratie auf der Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger.

Die vorliegende Publikation soll dabei helfen, das Verständnis für unser aller Verantwortung einander sowie unserer Demokratie gegenüber zu festigen und zu vertiefen.

VORWORT

Das Wort Parlament kommt vom französischen Wort für Sprechen, "parler". Im Parlament sollen aber nicht nur die gewählten RepräsentantInnen der Demokratie miteinander sprechen. Für die Qualität unserer Demokratie ist auch die Teilhabe der Gesellschaft essentiell.

Eines der ältesten Instrumente der politischen Artikulation einer Gesellschaft ist die Petition. Mittels Petitionen werden PolitikerInnen auf Anliegen aufmerksam gemacht, BürgerInnen richten ihre Forderungen an die Politik oder bringen ihren Protest zum Ausdruck. Mit Petitionen wendet sich die Gesellschaft an die politischen RepräsentantInnen um deren Anliegen zu unterstützen oder dagegen Einwände zu erheben. Gerade Onlinepetitionen und die Onlineunterstützung von parlamentarischen Petitionen schaffen eine besonders niederschwellige Möglichkeit, an die Politik heranzutreten, Interessen zu wecken und sich in den demokratischen Prozess einzubringen.

Für die politischen RepräsentantInnen sind sie ein wertvolles Instrument um Stimmungen und Ressentiments besser einschätzen und darauf reagieren zu können. Petitionen stellen mitunter jenen politischen Sensor dar, der RepräsentantInnen und FunktionärInnen der Demokratie die Möglichkeit einräumt, auf Interessen zu reagieren, die bisher nicht ausreichend wahrgenommen wurden.

Für die PolitikerInnen bieten Petitionen die Möglichkeit, konkrete Anliegen von BürgerInnen aus ihrem Wahlkreis im Parlament zu behandeln. Sie sind damit auch Ausdruck des in den Regionen verwurzelten Föderalismus' unserer Republik. Eine von einem Mitglied des Bundesrates überreichte Petition wird im Ausschuss für BürgerInnenrechte und Petitionen behandelt und beraten. Die Länderkammer kann dazu Stellungnahmen von Ministerien und anderen Institutionen einholen sowie Hearings mit Experten und Expertinnen durchführen. BürgerInnen können dem Anliegen einer im Bundesrat rechtsgültig eingebrachten Petition elektronisch zustimmen. Eine hohe Zustimmungsrate wird die Bereitschaft, auf eingebrachte Anliegen und Interessen zu reagieren, erhöhen und die Beratungen im Bundesrat entsprechend beeinflussen.

Das Buch stellt nicht nur die Petitionspraxis im politischen System Österreichs vor und bettet sie in den Kontext der politischen Kultur ein. Es analysiert auch die rechtlichen Grundlagen von Petitionen und zeigt deren Nutzungsmöglichkeiten auf. Weil Demokratie immer in Bewegung ist, werden auch politisch-administrative Reformüberlegungen vorgestellt, damit Demokratie stets neu gedacht und administriert werden kann.

Ich danke den AutorInnen für ihren wertvollen Beitrag im Sinne unserer partizipatorischen Demokratie.

EINLEITUNG

Petitionen zählen zu den ältesten Instrumenten der politischen Artikulation von BürgerInnen. Zu Beginn der konstitutionellen Ära auf eine Bitte, eine Anfrage, eine Eingabe der Untergebenen an autokratische Behörden reduziert,¹ sind Petitionen heute geschätzte Mittel, um in Debatten zu intervenieren, zu protestieren und Aufmerksamkeit für Themen zu erreichen. Mittels Petitionen richten Bürger und Bürgerinnen Forderungen und Anliegen an die Politik und lancieren bzw. unterstützen diese mit ihrer Unterschrift. Eine hohe Anzahl von Unterschriften ebnet oft den Weg in die mediale Öffentlichkeit und erhöht so die Chance, sowohl politische Erzählungen als auch politische Entscheidungen zu beeinflussen. Im Vergleich zu Beteiligungsformaten wie Volksbegehren oder Demonstrationen sind Petitionen niederschwellig, weder zeit- noch ressourcenaufwändig durchzuführen. Diese Eigenschaft der Einfachheit trifft besonders auf die Onlinepetitionen sowie auf die Onlineunterstützung von parlamentarischen Petitionen und parlamentarischen Bürgerinitiativen zu – die Literatur spricht bezüglich dieser Möglichkeiten von Klick-Demokratie bzw. Klickaktivismus und drückt begrifflich damit die Leichtigkeit wie die Vergänglichkeit dieses Engagements aus.²

In der politischen und gesellschaftlichen Landschaft wird der Begriff Petition von unterschiedlichen Gruppen unterschiedlich verwendet. Etwas Ordnung in diese an Beliebigkeit grenzende Vielfalt von als „Petition“ bezeichneten Aktivitäten bringt die Berücksichtigung des Grads der Verrechtlichung. Demnach haben wir es mit zwei Typen zu tun zum einen mit formellen, parlamentarischen Petitionen: Die Einleitung, der Kreis der Petitionsberechtigten, die zu behandelnden Themen, die Bedingungen für die Durchführung und der Weg in die parlamentarischen Kanäle und Gremien sind ebenso rechtlich geregelt wie der Umgang und die Reaktionen der adressierten AkteurInnen (Regierung, Abgeordneten, Parlament). In Österreich handelt es sich dabei um die *parlamentarische Petition* und um die *parlamentarische Bürgerinitiative*.

Zum anderen gibt es informelle, außerparlamentarische Petitionen: Sie finden überwiegend im Netz statt, sowohl auf spezialisierten Plattformen als auch auf Websites von politischen Parteien. Der Begriff der Petition ist weit gefasst, unterschiedlichste Aktivitäten finden unter dieser Etikette ein Dach. Kennzeichen ist aber, dass die Art und Weise, wie Unterschriften gesammelt werden, ob und wie sie in die parlamentarischen und exekutiven Gremien eingespeist werden ebenso wie allfällige Reaktionen der Angesprochenen weder geregelt noch garantiert sind. Ihre Stärke ist es, öffentliche Aufmerksamkeit für bestimmte Themen zu stimulieren und BürgerInnen für weitere politische Aktion zu motivieren.³

Petitionen dienen der politischen Partizipation und sie können die Demokratiequalität von Politik und Gesellschaft unterstützen. Wenig überraschend aber erfüllen bestimmte Petitionstypen unterschiedliche Funktionen: Für BürgerInnen haben Petitionen eine Kontakt- und Stimmfunktion. Mittels Petitionen treten BürgerInnen an politische RepräsentantInnen und FunktionärInnen heran, um Probleme zu benennen, Unzufriedenheit zu artikulieren und eventuell alternative Maßnahmen vorzuschlagen. Reagieren PolitikerInnen darauf, erhöhen Petitionen die Responsivität, also die Bereitschaft, auf Anliegen und Interessen zu reagieren, zu erhöhen. Petitionen sind also nicht nur Partizipationsinstrumente, sie ermöglichen es, Beziehungen zwischen gewählten PolitikerInnen und der (wahlberechtigten) Bevölkerung herzustellen und zu pflegen.⁴ Sie haben das Potential, das Vertrauen und die Legitimation des repräsentativen Systems zu stärken.

Auch die umgekehrte Richtung der Kontaktaufnahme ist möglich. PolitikerInnen treten über Petitionen an BürgerInnen heran und binden sie mit diesem Instrument in Prozesse der Informationsbeschaffung, der Deliberation und der Formulierung von Maßnahmenvorschlägen ein.⁵ Konsultation und Beratung können also eine Funktion sein. Mit Petitionen rücken PolitikerInnen aber auch bestimmte

Forderungen in die Öffentlichkeit. Politische Parteien und Abgeordnete mobilisieren und kampagnisieren mit Petitionen. Insbesondere Onlineplattformen ermöglichen, auf einfache Art und Weise Petitionen für parteistrategische Ziele einzusetzen.⁶

Für die steigende Attraktivität von Petitionen für BürgerInnen und PolitikerInnen sind einige Faktoren ausschlaggebend. Einerseits begünstigen institutionelle Reformen, wie die Einrichtung eigener Ausschüsse in Parlamenten, die Unterstützung bei der Informationsbereitstellung und die zunehmende Transparenz der Bearbeitungsprozesse, die Nutzung. Andererseits werten neue technische Möglichkeiten, wie die Onlineeinreichung oder die Onlineunterstützung, dieses Instrument auf.⁷ Zahlreiche Studien betonen jedenfalls, dass das institutionelle Design sowohl für die Inanspruchnahme durch PetentInnen als auch für die möglichen Funktionen und Effekte entscheidend ist.⁸ In anderen Worten: Petitionen erfüllen primär jene Aufgaben und Ziele, die das institutionelle Design erlauben.

In europäischen Ländern sind die Petitionsprozesse, d. h. die Einbringungsform und die Antworten der Politik darauf, unterschiedlich geregelt. Manche Länder praktizieren eher offene Petitionswesen – wie z. B. Deutschland – andere eher stark verrechtlichte – wie z. B. die Europäische Union. Darüber hinaus verfügen nicht alle demokratischen Länder überhaupt über ein institutionalisiertes Petitionsverfahren.

Petitionen sind jedoch nicht nur Demokratien vorbehalten. Institutionalisierte Petitionen sind vielmehr auch für autoritäre Systeme insofern attraktiv, als sie helfen, die Artikulation von Unbehagen, Beschwerden oder Widerstand in organisierte und damit kontrollierbare Bahnen zu lenken. So schuf die Volksrepublik China bereits vor Jahren eine Institution (*The National Public Complaints and Proposals Administration*), die mit einer einzigen Aufgabe, nämlich mit der Weiterleitung, Beantwortung und Auswertung von Petitionsinhalten, betraut ist. BürgerInnen werden motiviert, mittels Briefen, Anrufen oder Besuchen, Anregungen und Unzufriedenheit an die genannte Institution zu richten. Dieses Mittel dient also nicht zuletzt dazu, die Stimmung im Land bzw. in bestimmten Gebieten und bei bestimmten Gruppen namentlich erheben zu können. Zudem wird in internationalen Medien von der Verfolgung von PetentInnen berichtet.⁹

In Demokratien erfüllen Petitionen also Partizipations-, Mobilisierungs- und Verlinkungsfunktionen gleichermaßen. Diese inhaltliche Perspektivierung durchzieht einige der Beiträge in diesem Buch. Im Folgenden skizzieren wir seine Inhalte und Anliegen und geben methodische Hinweise.

Anliegen und Aufbau des Buches

Im Fokus dieses Buches stehen die formellen *Petitionsinstrumente* in Österreich: die *parlamentarische Bürgerinitiative* und die *parlamentarische Petition*. Mit ersterer können BürgerInnen Anliegen direkt in den österreichischen Nationalrat einbringen. Das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrats verlangt für die Einbringung die Unterstützung von 500 österreichischen StaatsbürgerInnen, was im internationalen Vergleich eine hohe Hürde darstellt. Mit der parlamentarischen Petition bringen Nationalratsabgeordnete Anliegen von BürgerInnen indirekt in den Nationalrat ein. Der indirekte Weg ins Parlament über einen Abgeordneten ist eher die Ausnahme. Petitionssysteme anderer Länder, z. B. Schottland oder Deutschland, sehen nur die Einbringung durch BürgerInnen vor, lediglich Griechenland, Großbritannien und Malta kennen auch diese Art des „Sponsorship“. Nach der Einbringung können die formellen Petitionen von ÖsterreicherInnen im Wahlalter (zusätzlich) mittels einer elektronischen Zustimmungserklärung auf der Homepage des österreichischen Parlaments unterstützt werden. Schließlich werden die Petitionen im Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen inhaltlich behandelt und im Nationalrat formell zur Kenntnis genommen.

Neben den beiden formellen Instrumenten behandeln einzelne Buchbeiträge die rasant anwachsenden Onlinepetitionen. Diese gelten als informelle Petitionen, da die Beziehung zu repräsentativen Institutionen nicht institutionalisiert ist. Onlinepetitionen stellen ein einfaches und schnelles Partizipationsformat dar, mit dem Menschen, unabhängig von ihrer nationalen Staatsangehörigkeit, Anliegen äußern und unterstützen können.

Der Wissens-, Daten- und Literaturstand zum österreichischen Petitionswesen ist als bescheiden zu bewerten. Der Anspruch dieses Buches leitet sich folglich auch von dieser Situation ab: Zum einen werden empirische, rechtliche und institutionelle Einblicke in die österreichische Petitionslandschaft gegeben, um die Bedeutung dieses Partizipations-, Responsivitäts- und Mobilisierungsinstrumentes zu vermessen. Zum anderen werden die AkteurInnen, Prozesse und Hintergründe des Petitionssystems skizziert sowie der Zusammenhang von institutionellen Designs mit Nutzung und Funktionen gezeigt. Um diesen Zielen gerecht zu werden, ist das Buch in zwei thematische Blöcke gegliedert.

Im ersten Teil stellt Sieglinde Rosenberger zunächst die Petitionspraxis im politischen System Österreichs vor, benennt Besonderheiten und bettet sie in den Kontext der politischen Kultur ein. Dieser Verortung folgt eine em-

pirische Darstellung der Petitionstätigkeit. Der Beitrag von Benedikt Seisl, Sieglinde Rosenberger und Jeremias Stadlmair beschreibt und analysiert das Petitionsaufkommen seit 1986. Der Schwerpunkt liegt auf der Nutzung der Instrumente sowie auf den in Petitionen behandelten Themen. Ein weiterer Beitrag von Seisl/Rosenberger/Stadlmair behandelt das Design und die Funktionen von Petitionen sowie die Motive von PetentInnen. Den Abschluss der akteurs- und funktionszentrierten Perspektive bildet eine Untersuchung zu NutzerInnen politischer Partizipationsinstrumente von Jeremias Stadlmair.

Der zweite Teil befasst sich mit dem Petitionssystem aus einer institutionell-rechtlichen Perspektive. Elio Dalpra analysiert die rechtlichen Grundlagen von formellen und informellen Petitionen und zeigt die unterschiedlichen Nutzungsmöglichkeiten dieser Instrumente. Barbara Blümel behandelt die parlamentarischen Stationen und Prozesse wie die Ausschussarbeit und damit einhergehende Probleme von parlamentarischen Petitionen. Christoph Konrath stellt verfassungsrechtliche Aspekte von formellen *Petitionsinstrumenten* vor und präsentiert Befunde zur parlamentarischen Behandlung, zur Voraussetzung der Staatsangehörigkeit und zu datenschutzrechtlichen Herausforderungen bei anvisierten Reformen des Petitionssystems.

Das Buch schließt mit Überlegungen zur demokratiepolitischen Bedeutung von Petitionen. Benedikt Seisl geht der Rolle von Petitionen für die Legitimation von repräsentativer Politik und den Teilhabemöglichkeiten von BürgerInnen nach und thematisiert Petitionen als Forschungsobjekt. Auf dieser Basis erfolgen einige politisch-administrative Reformüberlegungen.

Daten und Quellen

Grundlage für die empirische Analyse des Petitionsaufkommens bilden drei Datensätze. Der erste inkludiert alle parlamentarischen Petitionen und Bürgerinitiativen, die zwischen 1986 und 2018 im Nationalrat eingelangt sind. 1986 wurde als Start der Erhebung gewählt, um die gesamte Legislaturperiode der Reform des Petitionsrechts 1988/89 berücksichtigen zu können. Der Datensatz umfasst insgesamt 847 *parlamentarische Petitionen* und 485 *parlamentarische Bürgerinitiativen*. Der zweite Datensatz enthält 961 Onlinepetitionen seit 2010. Die Informationen stellte uns die Petitionsplattform *openpetition.eu* dankenswerterweise zur Verfügung. Aus den beiden Quellen wurde ein dritter Datensatz erstellt, dessen Startpunkt im Jahr 2011 liegt und in dem die 200 stärksten parlamentarischen Petitionen, Bürgerinitiativen und Onlinepetitionen inkludiert sind (n=600). Die quantitative Datenerhebung

und –auswertung wird von zehn leitfadengestützten Interviews mit PetentInnen komplementiert.

Zu den im Rahmen des Projekts PETICIPATE erhobenen Daten erfolgt eine Auswertung von Umfragedaten des European Social Survey zu UnterstützerInnen von Petitionen. Die rechtlich-institutionellen Beiträge basieren auf der Analyse von offiziellen Dokumenten und teilnehmender Beobachtung.

Danke

Einige Beiträge dieses Buches sind im Rahmen des ÖNB-Projekts 17729 PETICIPATE entstanden.¹⁰ Wir bedanken uns beim Fördergeber für die Möglichkeit, ein für die Demokratie und Partizipation relevantes Thema empirisch aufarbeiten und die Ergebnisse einer interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung stellen zu können.

Wir danken unserer Kooperationspartnerschaft, namentlich den MitarbeiterInnen der Parlamentsdirektion Frau Mag.^a Barbara Blümel, MAS und Herrn Dr. Christoph Konrath für die gute Zusammenarbeit. Wir bedanken uns bei Frau Mag.^a Susanne Roth von der Parlamentsdirektion für die Ermöglichung und die professionelle Begleitung des Publikationsprozesses.

Dank gilt der Plattform *openpetition.eu* für die Bereitstellung der öffentlich zugänglichen Informationen über durchgeführte Petitionen. Frau MMag.^a Maria Mayrhofer von der Kampagnenorganisation *#aufstehn* danken wir für ein informatives Gespräch zu Funktionsweisen von Petitionsplattformen. Ganz besonderer Dank gilt unseren InterviewpartnerInnen, die zu wertvollen Einsichten in Sinn, Zweck, Motivation und Möglichkeiten von Petitionen beigetragen haben.

Wien, Jänner 2021

Literaturverzeichnis

- Baringhorst, Sigrid, Mundo Yang, Kathrin Voss und Lisa Villioth (2017): Webzentrierte Hybridkampagnen – Ausdruck postdemokratischer Protestpartizipation? In: *Leviathan*, 45. Jg. Sonderband 33, 171–197.
- Bochel, Catherine (2013): Petitions Systems: Contributing to Representative Democracy? In: *Parliamentary Affairs*, 66, 798–815.
- Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975) BGBl. Nr. 410/1975 idF (zuletzt) BGBl. I Nr. 45/2020.
- Dalton, Russell, J. (2017): *The Participation Gap. Social Status & Political Inequality*. Oxford: Oxford University Press.
- Deutscher Bundestag (2020): Das Petitionswesen in der Volksrepublik China. <https://www.bundestag.de/resource/blob/406726/89c363fc091b8fce-6ce9555b3ca07295/wd-3-333-12-pdf-data.pdf> (aufgerufen 29.8.2020).
- Carman, Christopher Jan (2010): The Process is the Reality: Perceptions of Procedural Fairness and Participatory Democracy. In: *Political Studies*, 58:4, 731–751.
- Halpin, Darren, Ariadne Vromen, Michael Vaughan und Mahin Raissi (2018): Online petitioning and politics: the development of Change.org in Australia. In: *Australian Journal of Political Science*, 53:4, 428–445.
- Hough, Richard (2012): Do Legislative Petitions Systems Enhance the Relationship between Parliament and Citizen? In: *The Journal of Legislative Studies*, 18:3–4, 479–495.
- Korinek, Karl (1977): Das Petitionsrecht im demokratischen Rechtsstaat. In: *Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart*, 474–475, 1–41.
- Riehm, Ulrich, Knud Böhle und Ralf Lindner (2013): *Elektronische Petitionssysteme. Analysen zur Modernisierung des parlamentarischen Petitionswesens in Deutschland und Europa*. Berlin: Edition Sigma.
- Republik Österreich Parlamentsdirektion (2020): Elektronische Zustimmung. In: <https://www.parlament.gv.at/HILF/EZUSTIM/index.shtml> [letzter Zugriff 27.4.2020].
- Rosenberger, Sieglinde, Benedikt Seisl, Jeremias Stadlmair und Elio Dalpra (2020): What Are Petitions Good for? Institutional Design and Democratic Functions. In: *Parliamentary Affairs*. Online first. DOI: <https://doi.org/10.1093/pa/gsaa058>
- Tibúrcio, Tiago (2015): The Right to Petition. In: *European Parliament, Directorate General for Internal Policies*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1daa3359-de89-4d8b-b7c5-fafe75656dab> (aufgerufen am 24.08.2020).

Endnoten

- 1 Korinek, 1977, S. 5.
- 2 Baringhorst et al., 2017.
- 3 Dalton, 2017.
- 4 Bochel, 2013; Hough, 2012.
- 5 Carman, 2010, S. 734 f.
- 6 Halpin et al., 2018; Rosenberger et al., 2020.
- 7 Zypern, Estland, Finnland und Schweden haben keine Petitionsinstrumente. Siehe Tibúrcio, 2015, für einen Überblick.
- 8 Riehm et al., 2013.
- 9 Deutscher Bundestag, 2013.
- 10 Informationen zum Projekt finden Sie hier: <https://inex.univie.ac.at/research/peticipate/>

TEIL I: NUTZUNG, AKTEURINNEN UND FUNKTIONEN

Petitionen im politischen System Österreichs | Sieglinde Rosenberger

1. Einleitung

In virtuellen Briefkästen landen tagtäglich Petitionsaufrufe, die um eine schnelle Unterschrift, um einen Klick für eine gute und wichtige Sache werben, für die es sich zu äußern lohne. Aber auch händisch werden noch immer Unterschriften gesammelt, um Forderungen an die Legislative, an Regierungen oder an einzelne PolitikerInnen heranzutragen. Nach einer langen Phase der Skepsis und Gleichgültigkeit gegenüber dem ehemaligen Bittinstrument erweisen sich Petitionen heute als ein attraktives und vielseitig genutztes Instrument zur politischen Artikulation und Einmischung.¹

Wenn von Petitionen die Rede ist, sind in Österreich, seit der Reform des Petitionsrechts 1988, zwei Grundtypen angesprochen: a) Formelle, *parlamentarische Petitionen* bringen Themen und Anliegen über ein geregeltes Verfahren ins Parlament ein. Konkret handelt sich dabei um die Instrumente der *parlamentarischen Petition* und der *parlamentarischen Bürgerinitiative*. b) Informelle, *außerparlamentarische Petitionen* generieren Aufmerksamkeit mit dem Ziel der Ein- und Mitmischung, jedoch ohne ein Rahmenwerk zu befolgen, wie die politischen AdressatInnen erreicht werden und wie diese zu reagieren hätten. Onlinepetitionen, die auf spezialisierten Plattformen und neuerdings auch auf Websites der politischen Parteien oder von Ad-hoc-Initiativen lanciert werden, fallen ebenso in diese Kategorie wie vereinzelt noch händisch geführte Unterschriftenlisten, die primär an Medien gerichtet sind.

Dieses Kapitel hat das Ziel, das post-1988-Petitionswesen in der von Parteien dominierten politischen Kultur des Landes zu verorten und es anhand eines Merkmalbündels zu charakterisieren. Der Betrachtungsfokus liegt auf Petitionen als Instrumente der politischen Partizipation der BürgerInnen, als Beitrag zu einer partizipativen Demokratie. Wie gezeigt werden wird, erlaubt das konkrete Design der formellen Petitionen Filterung, Steuerung bzw. Kanalisie-

rung der zivilgesellschaftlichen Aktivitäten und entspricht damit weitgehend der parteienzentrierten politischen Kultur. Onlinepetitionen hingegen versagen sich dem ordnenden Zugriff der politischen Parteien und sind vielmehr von der Handhabbarkeit der technologischen Möglichkeiten sowie von der großen Zahl der Unterschriften abhängig, um politisch beachtet und wirksam zu werden.²

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die Bundesebene, dennoch gibt der Beitrag auch einige Informationen zum Petitionswesen in den Bundesländern sowie zu jenen in anderen Staaten. Diese Hinweise erlauben es, die Besonderheiten des Petitionssystems auf der Bundesebene deutlicher benennen zu können.

2. Petitionen als Partizipationsinstrumente

Welcher Beteiligungsform entspricht die Petition? Die Partizipationsforschung systematisiert Beteiligungsformen nach unterschiedlichen Kriterien.³ Einige dieser generellen Klassifizierungen werden hier angeführt, um Petitionen in der Folge einordnen zu können.

Die Politikwissenschaftler Jan Teorell et al. unterscheiden zwischen Partizipationsformen, die einerseits innerhalb der repräsentativ-demokratischen Sphäre und andererseits außerhalb der repräsentativ-demokratischen Sphäre angesiedelt sind.⁴ Diese Kategorisierung besagt, dass Beteiligungsaktivitäten wie Wählen und Mitarbeit in politischen Parteien nach bestimmten Regeln und Verfahrensweisen organisiert sind und der Repräsentationslogik entsprechen, also dass politische Entscheidungen stellvertretend vom gewählten politischen Personal getroffen werden. Gegenteiliges trifft auf die außerrepräsentativ-demokratische Partizipation zu. Sie ist nicht von Regeln und Verfahrensweisen überformt, sondern folgt den spontanen Bedürfnissen, Interessen und Möglichkeiten der BürgerInnen bzw. der Zivilgesellschaft. Die Instrumente wie diverse Protestaktivitäten und der Boykott von Waren⁵ zielen darauf ab, ohne den Umweg über institutionelle Regeln, direkt auf Politik einzuwirken.

Der US-amerikanische Politikwissenschaftler Ronald Inglehart klassifiziert Partizipationsinstrumente ebenfalls entlang der Rolle von politischen AkteurInnen im jeweiligen Partizipationsprozess. Inglehart unterscheidet zwischen elitenherausfordernden und elitengesteuerten Partizipationsinstrumenten.⁶ Erstere fordern Regierungen und Parlamente/Abgeordnete von „unten“, also zivilgesellschaftlich, heraus. Die zivilgesellschaftliche Aktivität besitzt einen Gestus der Gegnerschaft gegenüber politischen Eliten. Merkmal dieser Instrumente ist, dass sie nicht über ein Verfahren von „oben“ reguliert sind. Anders verhält es sich mit den elitengesteuerten Instrumenten. Hier sind es die politischen Institutionen, die die Regeln und Verfahrensschritte festlegen, nach denen die Partizipation von BürgerInnen im politischen Prozess erfolgt. Partizipation findet von „unten“ statt, verläuft jedoch in von „oben“ normierten Bahnen und Abläufen. Diese Unterscheidung ähnelt der Differenzierung der Beteiligungsinstrumente nach repräsentativ-demokratisch versus außerrepräsentativ-demokratisch (nach Teorell et al.). Die Elitentypologie betont jedoch explizit die gesellschaftliche Seite der Partizipation und die potenziell kritische Stoßrichtung gegenüber politischen Eliten.

Andere Studien unterscheiden Partizipationsinstrumente nach der *Nutzungshäufigkeit*. Demnach sind konventionelle Partizipationsformen jene, die in der politischen Praxis häufig angewandt werden, und unkonventionelle die seltener in Anspruch genommenen. In dieser Differenzierung werden Petitionen sowohl als unkonventionelle als auch als konventionelle Instrumente eingestuft. Emmanuel Rivat und Matthias Stauer⁷ zählen Petitionen, neben Demonstrationen und Boykotts, zum Protestrepertoire und klassifizieren sie als unkonventionell. Catherine Bochel⁸ bezieht sich hingegen auf jene Petitionen, die auf der Grundlage eines rechtlichen und institutionellen Rahmenwerks in ein Parlament eingebracht werden, und bezeichnet diese als konventionelle Partizipationsinstrumente. Die Charakterisierung der Petitionen hängt also sowohl vom Grad der Institutionalisierung des Instruments als auch von der Häufigkeit der Nutzung ab – formelle, *parlamentarische Petitionen* gelten als konventionelle, *außerparlamentarische Petitionen* als unkonventionelle Instrumente wobei anzumerken ist, dass das Kriterium der Nutzungshäufigkeit an Gültigkeit verloren hat. Wie wir in Beiträgen in diesem Buch sehen werden, nimmt die Anzahl der Onlinepetitionen rasant zu und überholt jene der parlamentarischen *Petitionsinstrumente*. Die Klassifizierung nach konventionell/unkonventionell hat folglich an Aussagekraft eingebüßt, denn die Protestaktivitäten durch Onlinepetitionen gewinnen an Bedeutung.

Nicht generell auf Partizipationsinstrumente, sondern spezifisch auf Petitionen bezogen werden diese in Abhängig-

keit der Art der Einbringung in den parlamentarischen Prozess klassifiziert. Der Politikwissenschaftler Richard Hough unterscheidet zwischen direkten, indirekten und elektronischen Petitionen. Direkte Petitionen zeichnen sich dadurch aus, dass BürgerInnen ihre Anliegen ohne Unterstützung durch Abgeordnete an die nationale Legislative herantragen. Hingegen verlangen indirekte Petitionen das Sponsoring durch Abgeordnete, also die Einbringung über einen Abgeordneten. Elektronische Petitionen bewegen sich meist außerhalb der parlamentarischen Kanäle (Ausnahmen sind u. a. Schottland und Deutschland) und beinhalten folglich keinen geregelten Pfad ins Parlament.⁹

Wenden wir diese Klassifizierungen auf die Petitionsformate in Österreich an, dann finden alle Typologisierungen in der einen oder anderen Form eine empirische Entsprechung. *Parlamentarische Petition* und *parlamentarische Bürgerinitiative* sind konventionelle Formate und gelten, um mit Teorell et al. zu sprechen, als repräsentativ-demokratische Manifestationen. Nach Inglehart gehören sie gleichzeitig auch dem elitengesteuerten Typus an. Die Unterscheidung hinsichtlich direkte/indirekte Einbringung weist die *parlamentarische Petition* als eine Variante der indirekten Petition aus und die *parlamentarische Bürgerinitiative* als eine direkte Petition, mit der ein Anliegen an die nationale Legislative herangetragen wird. Onlinepetitionen auf Plattformen hingegen besitzen eher Protestcharakter und qualifizieren sich als außerrepräsentativ-demokratische Instrumente mit elitenherausforderndem Charakter.

3. Petitionsinstrumente als Ergebnis der politischen Kultur

Das politische System Österreichs ist überwiegend repräsentativ-demokratisch ausgerichtet und parteien- und verbändestaatlich geprägt. In der Zweiten Republik dominierten die beiden großen Lagerparteien nicht nur die politischen Einrichtungen, sondern prägten über Jahrzehnte auch gesellschaftliche Milieus, berufliche Lebensbereiche und wirtschaftliche Sektoren. Diese übergreifende Rolle von Parteien in Gesellschaft und Wirtschaft macht den parteienstaatlichen Charakter der österreichischen Politik aus.¹⁰ Neben der expliziten Rolle der politischen Parteien in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft wird seit den 1950er-Jahren das politische System von der Sozialpartnerschaft als einer zweiten Säule getragen. Diese Politik- und Beteiligungsstrukturen führten dazu, dass organisierte Verbände und Vereine den parlamentarischen wie den vorparlamentarischen Raum prägten und insbesondere bei Themen der Wirtschafts- und Sozialpolitik politikentscheidend agierten.¹¹

Die politischen Parteien und die Verbände dominierten aber auch die politische Partizipation. Dies zeigt sich in

der Bedeutung von Partizipationsinstrumenten wie Wahlen sowie Mitgliedschaft und Mitarbeit in politischen Parteien und in organisierten Verbänden. Die Kehrseite der parteienstaatlichen Ausrichtung war sowohl die Schwäche der direkten Demokratie als auch der zivilgesellschaftlichen politischen Aktivität. Direktdemokratischen Verfahren kommt höchstens eine ergänzende Funktion zu und die konkrete Praxis auch von direktdemokratischen Instrumenten war abermals faktisch eng mit politischen Parteien verbunden.¹² Formen der außerhalb der Institutionen erfolgenden Partizipation, wie Protest und Demonstrationen, konnten lediglich eine marginalisierte Rolle spielen denn Österreich hatte definitiv weder eine außerparlamentarisch ausgeprägte Beteiligungskultur, noch gilt es als Bewegungsdemokratie, in der die Zivilgesellschaft den politischen Prozess dynamisiert. Da das politische System der Zweiten Republik für BürgerInnen kaum direkte Zutrittspunkte zur Entscheidungsarena vorsah, musste sich die Zivilgesellschaft, jenseits von Parteien und Verbänden, erst mühsam einen Platz in der politischen Landschaft erstreiten.¹³

Tatsächlich erfuhr in den 1970er-Jahren die Dominanz der politischen Parteien und Verbände erste Einschnitte: neue soziale Bewegungen mischten das System auf, außerparlamentarische Aktivitäten nahmen zu und Wahlbeteiligung und Parteiaktivitäten gingen zurück. In Österreich entstanden Anfang der 1970er-Jahre, insbesondere im Umfeld der Inbetriebnahme des Atomkraftwerkes Zwentendorf, zahlreiche Bürgerinitiativen, die gegen die Regierungspolitik opponierten. Anfang der 1980er-Jahre richteten sich Bürgerinitiativen und Proteste in der Hainburger Au gegen den konsensualen Politikmodus zwischen Regierung und Sozialpartnerschaft.¹⁴ Bevölkerungsgruppen forderten das etablierte Parteiensystem sowie die sozialpartnerschaftliche Nebenregierung heraus. Eine Antwort der politischen Parteien auf den sich in zivilgesellschaftlichen Initiativen äußernden Unmut, auf Demonstrationen und Proteste ist die Ausgestaltung des parlamentarischen Petitionssystems im Jahre 1975 und die Novellierung im Jahre 1988.¹⁵

Im Detail erfolgte die rechtliche und administrative Ausgestaltung des parlamentarischen Petitionswesens in drei Schritten:

- Der erste Schritt wurde im Oktober 1975 mit dem Geschäftsordnungsgesetz gesetzt, das Petitionen als eine Eingabemöglichkeit von Anliegen an den Nationalrat vorsieht dies allerdings nur und ausschließlich über den Weg einer/eines Abgeordneten.¹⁶
- Der zweite Schritt war die Reform des Geschäftsordnungsgesetzes 1975 im Dezember 1988, die die Möglichkeiten der Eingaben erweiterte. Die Novellierung sieht die zwei Instrumente *parlamentarische Petition* und

parlamentarische Bürgerinitiative vor.¹⁷ Die beiden unterscheiden sich in der Form der Einbringung: Petitionen bringen ausschließlich Abgeordnete ein, Bürgerinitiativen bringen BürgerInnen ein.

- Der dritte Schritt ist die administrative Adaption im Jahre 2011, wonach bereits postalisch eingebrachte *parlamentarische Petitionen* und *parlamentarische Bürgerinitiativen* online unterstützt werden können.¹⁸ Diese technische Innovation bedeutet keine neue Partizipationsmöglichkeit, sie schreibt lediglich die bisherige fort, allerdings wird die Nutzung in technischer Hinsicht erleichtert.

Die Reform des Petitionssystems ist aber nicht nur eine parlamentarische Antwort auf die zivilgesellschaftlichen Aktivitäten, sie ist auch eine Antwort auf die wachsende Kritik der FPÖ an der Großen Koalition. Die diskursiven Strategien der FPÖ betonten die Spannungen und Interessensunterschiede zwischen den Großparteien und der Bevölkerung. Dieser Systemkritik versuchten SPÖ und ÖVP zu begegnen, indem sie mehr Nähe zwischen BürgerInnen und Abgeordneten institutionell ermöglichten. Ein Ausbau der direktdemokratischen Aktivitäten erfolge mit dem Ziel, die Verbindung zwischen BürgerInnen und etablierter Politik zu stärken. Dieses Anliegen bringt insbesondere ein Bericht des Geschäftsordnungsausschusses¹⁹ zum Ausdruck:

... ist bereits seit geraumer Zeit und nicht nur in unserem Land das Bedürfnis aufgetreten, den Einrichtungen der mittelbaren Demokratie in verstärktem Maße solche der unmittelbaren zur Seite zu stellen. Dieses Bedürfnis hat sich in Bürgerinitiativen, der Forderung nach mehr Partizipation betroffener Personen an Verwaltungsverfahren und ähnlichem gezeigt, sodaß es geboten erscheint, auch auf dem Gebiet der Gesetzgebung und der parlamentarischen Kontrolle der Vollziehung Möglichkeiten in dieser Richtung vorzusehen.

Die Stärkung des Kontakts zwischen BürgerInnen und Parlament durch die *Petitionsinstrumente* sollte allerdings unter Wahrung der Kontrolle durch Parteien bzw. deren Abgeordnete erfolgen. Petitionen sollten mehr Partizipation der BürgerInnen ermöglichen und als eine Art Scharnier zwischen Teilhabe und Repräsentation unterstützen.

Ausgehend von dieser spezifischen Interessenlage ist es nicht überraschend, dass das institutionelle Design von parlamentarischen Petitionen Ähnlichkeiten mit dem institutionellen Design von Volksbegehren bis zur Reform im Jahre 1999 besitzt. Beide Ausgestaltungen erlauben politischen Parteien eine aktive Rolle in der Nutzung der Instrumente. Mit Volksbegehren können BürgerInnen einen Gesetzgebungsprozess initiieren, allerdings konnten dies bis 1999 nicht nur BürgerInnen, sondern auch eine bestimmte

Zahl von Abgeordneten des Nationalrats. Erst in der Durchführungsphase war die Unterschrift einer Wählerin/ eines Wählers vor der Wahlbehörde zu leisten. Dieser Ausgestaltung scheint es zu verdanken zu sein, dass von 1964 bis 1999 nicht weniger als 12 von 23 Volksbegehren von Abgeordneten eingeleitet worden sind.²⁰ Eine ähnlich aktive Rolle von Abgeordneten liegt den parlamentarischen Petitionen zugrunde. Es sind Abgeordnete, die eine Petition ins Parlament einbringen. Aus diesem Grunde können Petitionen, ähnlich wie bis 1999 die Volksbegehren, auch als Parteiinstrumente bezeichnet werden. Im Falle des direktdemokratischen Instruments der Volksbegehren wurde die Koppelung an Abgeordnete mittlerweile beseitigt, bei parlamentarischen Petitionen besteht sie weiterhin. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die politischen Parteien und die Abgeordneten im Parlament die formellen *Petitionsinstrumente* entlang der von politischen Parteien dominierten politischen Kultur konzipierten. Die Reformen des Petitionsrechts bauen die direktdemokratische Beteiligung aus, dienen der besseren Verbindung von RepräsentantInnen und Repräsentierten und werden dennoch dem Interesse an der politischen Steuerung zivilgesellschaftlichen Engagements gerecht.

4. Charakterisierung des parlamentarischen Petitionswesens

Welche Charakteristika weist das österreichische Petitionswesen auf? Was unterscheidet Österreich von Petitionssystemen anderer Länder? Im Folgenden werden wir fünf Merkmale des formellen Petitionswesens in Österreich benennen.

Merkmal 1: Die Petitionen sind politisch

Der ehemalige Verfassungsgerichtshofpräsident Karl Korinek platziert das Petitionsinstrument im Spannungsfeld von Individual- und Gemeinwohlinteressen. Er bringt damit zum Ausdruck, dass Petitionen im Sinne von Bittgesuchen eher ersterem entsprechen aber als Partizipationsinstrument eher kollektive und politische Anliegen einbringen. Heute artikulieren die formellen Petitionen überwiegend Gemeinwohlinteressen, weil nicht zuletzt mit der Volksanwaltschaft ein separates Organ zur individuellen Missstandskontrolle eingerichtet worden ist.²¹ Die Arbeit dieses Gremiums erlaubt es, dass Petitionen der politischen Artikulation allgemein-öffentlicher Interessen dienen und weniger für individuelle Beschwerdemöglichkeiten genutzt werden, wie dies etwa in Deutschland der Fall ist. Dort kann ein/e einzelne/r Bürger/in eine Petition ohne rechtliche Hürden in den Deutschen Bundestag einbringen, die allerdings häufig eher auf eine individuelle Beschwerde als auf eine politische Forderung hinausläuft. Nach Artikel 17 des Grundgesetzes²² steht das deutsche Petitionsrecht allen Personen offen. Der berechnigte Per-

sonenkreis hat weder über ein Mindestalter zu verfügen (keine Geschäftsfähigkeit notwendig), noch die deutsche Staatsbürgerschaft zu besitzen oder einen Hauptwohnsitz in Deutschland zu haben. Die Petition muss lediglich von einer Person unter Angabe ihrer Adresse schriftlich oder online zu einer Zuständigkeit des Deutschen Bundestags gestellt werden.

Der Unterschied zwischen dem institutionellen Petitionsdesigns in Deutschland und Österreich ist, dass der Kreis der Berechnigten in Deutschland viel breiter gefasst ist als in Österreich. Eine Erklärung dafür könnte sein, dass in Österreich *parlamentarische Petitionen* und *parlamentarische Bürgerinitiativen* ein kollektives und politisches Instrument zur Veränderung genereller Bestimmungen darstellen und weniger als eine Möglichkeit individuellen Artikulation eines Missstandes verstanden werden.

Merkmal 2: Elitensteuerung

Ein Blick auf europäische Petitionssysteme zeigt, dass die meisten Länder BürgerInnen einen direkten Zugang zu politischen AdressatInnen ermöglichen. Nur wenige Länder sehen bei der Einbringung von Petitionen einen Filtermechanismus durch Abgeordnete vor. Zu diesen zählen Großbritannien, Griechenland, Malta und eben Österreich. Der Filter in den Händen der politischen Parteien ist in Österreich recht umfassend ausgebaut. Die Ausdifferenzierung in zwei Instrumente sowie das Sponsoring durch Abgeordnete bzw. die hohe Zahl an Unterstützungserklärungen entspricht der starken Rolle der politischen Parteien, die sich damit ein Instrument der Steuerung und möglicherweise erst in zweiter Linie eines der Verlinkung mit dem Elektorat geschaffen haben.²³ Die Verlinkung besteht darin, dass PetentInnen zuerst Kontakt aufnehmen müssen und dann erst das Anliegen im Parlament diskutiert und behandelt wird. Beide Schritte setzen ein bestimmtes Maß an direktem Zugang der PetentInnen zu politischen EntscheidungsträgerInnen voraus.²⁴

Merkmal 3: Geschlossenes Partizipationsinstrument

Die Petitionsberechnigung auf Bundesebene erstreckt sich nach der Reform 1988 nicht auf „jedermann/jedermann“, sondern auf StaatsbürgerInnen im Wahlalter. Diese Schließung des Instruments unterscheidet sich von Regelungen in anderen Ländern sowie von Regelungen in den meisten österreichischen Bundesländern. Diese nämlich öffnen Petitionen für alle BürgerInnen, unabhängig von Staatsangehörigkeit und Hauptwohnsitz, gleichzeitig sehen diese Systeme kaum Regelungen zur Responsivität der Abgeordneten vor. Die Einschränkungen bei der Berechnigung zur Einbringung und Unterstützung definieren letztlich den indirekten und elitengesteuerten Charakter des österreichischen formellen Petitionswesens.

Merkmal 4: Mittelmäßige Responsivität

Das institutionelle Rahmenwerk beinhaltet die Zuweisung an den Petitionsausschuss und unter bestimmten Umständen eine Anhörung der PetentInnen und einen Bericht des Petitionsausschusses. Allerdings besteht kein rechtlicher Anspruch auf eine Debatte über eine Petition im Parlament, und zwar unabhängig von der Anzahl der eingebrachten Unterschriften.²⁵ Das Ausmaß der formalisierten Reaktionspflichten der Abgeordneten gegenüber den PetentInnen ist deshalb sowohl hinsichtlich des Dialogs als auch der Konsultation eher gering. Ein potentieller Maßnahmenerfolg hängt insbesondere davon ab, ob eine Petition ein Mobilisierungsinstrument unter mehreren anderen darstellt, also z. B. in Verbindung mit einem Volksbegehren.²⁶

Regelwerke anderer Länder zeigen, dass die verpflichtende Responsivität der Abgeordneten mit dem Umfang der Steuerung durch Abgeordnete einhergeht: Es zeigt sich, dass je stärker die Verfahrensweisen der Petitionen geregelt sind, desto verbindlicher auch die Antworten und Reaktionen der Abgeordneten geregelt sind.

Merkmal 5: Bescheidener horizontaler Dialog

Die formellen Petitionen sind hinsichtlich Kooperation und Dialog mit unterschiedlichen AkteurInnen vertikal ausgerichtet. PetentInnen treten in Kontakt mit Abgeordneten, Abgeordnete treten in Kontakt mit PetentInnen. Der horizontale Dialog sowohl zwischen UnterstützerInnen als auch zwischen UnterstützerInnen und EinbringerInnen ist nicht oder nur kaum vorgesehen bzw. wird nur am Rande technisch unterstützt. Die Dominanz der vertikalen Ausrichtung hängt mit der späten und bis heute noch ausbaufähigen dialogischen Konzeption der Onlineunterstützung zusammen. In Österreich können bereits seit 2011 im Parlament eingebrachte Petitionen auf der Parlamentswebsite unterstützt werden, aber sie können nicht online eingebracht werden. Zudem sind die Möglichkeiten, auf der Parlamentsplattform Debatten zu führen, noch wenig ausgebaut. Allerdings werden Stellungnahmen der Exekutive (Ministerien) zu einzelnen Petitionen online zur Verfügung gestellt.

Im Deutschen Bundestag wird seit 2005 die Möglichkeit der sog. öffentlichen Petition praktiziert, d. h. Veröffentlichung und Unterstützung von Petitionen erfolgen im Internet. Hinsichtlich der horizontalen Kommunikation gilt aber insbesondere das Petitionswesen in Schottland als Vorbild. Das schottische Parlament sieht seit dem Jahre 1999 neben der Posteinbringung auch die Option der Onlineeinbringung vor. Zusätzlich wird der gesamte Behandlungsprozess online dokumentiert. Ihm kann auf der Parlamentswebsite gefolgt, es können Onlinediskussionen geführt werden und die Debatten sowie Hearings im Ausschuss sind im Internet zu verfolgen. Interessant ist auch,

dass Informationen zu Petitionen in verschiedenen Sprachen (wie Arabisch, Bengali, Chinesisch, Urdu u. a.) zur Verfügung gestellt werden. In Schottland bestärkt dies die Offenheit und Niederschwelligkeit des Partizipationsinstruments.²⁷

Diese Charakterisierung des Petitionswesens und die wenigen Hinweise auf Petitionssysteme anderer Staaten legen es nahe, dass das österreichische parlamentarische Petitionssystem sowohl stark institutionalisiert (Zugangsbestimmungen und parlamentarische Behandlung) als auch wenig dialogorientiert und hinsichtlich der Nutzung als eingeschränkt zu bezeichnen ist (Staatsangehörigkeit).²⁸ Die Petitionen ähneln geregelten, direktdemokratischen Partizipationsform und weniger einem Instrument von „unten“. Insofern zeigen sie große institutionelle Ähnlichkeiten mit der *Europäischen Bürgerinitiative*.

5. Die Europäische Bürgerinitiative

Die *Europäische Bürgerinitiative* ist ein Petitionsinstrument mit direktdemokratischen Beteiligungs- und Verfahrensschritten. Rechtlich basiert sie auf dem *Europäischen-Bürgerinitiative-Gesetz*²⁹ aus dem Jahre 2012 und wurde 2019 durch eine Verordnung der Europäischen Union³⁰ spezifiziert.

Mit dem Instrument können UnionsbürgerInnen bewirken, dass sich die Europäische Kommission mit einem bestimmten Thema befasst. Allerdings sind einige Voraussetzungen zu erfüllen: Die *Europäische Bürgerinitiative* gilt als eingebracht, wenn sie von EU-BürgerInnen aus mindestens sieben Mitgliedstaaten unterzeichnet wird. Für eine erfolgreiche Einbringung ist weiters die Unterstützung von mindestens einer Million EU-BürgerInnen notwendig. Das letzte Kriterium ist, dass das Anliegen in die Kompetenz der Europäischen Kommission fällt.³¹ Das *Petitionskomitee des Europäischen Parlaments* befasst sich mit erfolgreich eingebrachten Petitionen. Wie Tiago Tibúrcio in einem Überblicksartikel zu Petitionssystemen in Europa ausführt, steigen die Einbringungszahlen dieses Instruments stark an. Dieser ist auf die Möglichkeit der Onlineeinbringung zurückzuführen.³² Allerdings ist es bislang von *Europäischen Bürgerinitiativen* ausgehend noch zu keinen Legislativvorschlägen durch die Kommission gekommen. Das direktdemokratische Instrument hat also bislang die Funktion der Gesetzesinitiierung noch nicht erfüllen können, seine Relevanz liegt vielmehr in der Möglichkeit der transnationalen Vernetzung und Kooperation außerhalb der politisch-administrativen Strukturen und Prozesse. Mitgliedstaatliche Behörden (in Österreich das Innenministerium als Wahlbehörde) sind bei der Feststellung der Identität der Unterzeichnenden involviert.

6. Petitionen in den Bundesländern

Die rechtlichen Bestimmungen und institutionellen Grundlagen für Petitionen variieren nicht nur zwischen Staaten, sie unterscheiden sich in Österreich auch zwischen den Bundesländern und zwischen Bund und Bundesländern. Auf der subnationalen Ebene gibt es neun Petitionssysteme, die sich teilweise gleichen und sich teilweise unterscheiden. Der Hauptunterschied zwischen Bund und Bundesländern liegt im Grundverständnis von Petitionen: Wird auf Bundesebene eine Petition tendenziell als Partizipationsmöglichkeit interpretiert, sprechen die Bundesländer eher von Eingaben, die allen offenstehen, also eher den Charakter von individuellen Äußerungen und weniger von politischer Mitbestimmung besitzen. Einige dieser Besonderheiten des rechtlichen Designs werden im Folgenden skizziert. Die Informationen sind weitgehend den landesgesetzlichen Bestimmungen entnommen (siehe Tabelle 1).

Berechtigte: StaatsbürgerInnen und BürgerInnen

Auf Bundesebene sind nur StaatsbürgerInnen berechtigt, *parlamentarische Petitionen* zu unterschreiben und *parlamentarische Bürgerinitiativen* einzubringen. Die meisten Bundesländer sind in dieser Hinsicht inklusiver und räumen das Recht, Petitionen einzubringen und zu unterstützen, allen BürgerInnen und „jedermann“ ein. In Tirol beispielsweise normiert Artikel 12 der Tiroler Landesordnung: „Das Petitionsrecht steht jedermann zu. Aus Petitionen darf niemandem ein Nachteil erwachsen.“³³ Auf Nachfrage bei der Landesamtsdirektion wurde mitgeteilt, dass die Bezeichnung Bürger tatsächlich jede/jeden meint, unabhängig von Staatsangehörigkeit oder Wohnort im Bundesland.³⁴ In Wien kann jede Person, die hier den Hauptwohnsitz hat, eine Petition einbringen und unterstützen/unterschreiben.³⁵

Filter durch Landtagsabgeordnete

Nur wenige Bundesländer sehen, ähnlich dem Bund, einen Filtermechanismus über Landtagsabgeordnete vor. Ein Beispiel für den Filtermechanismus ist Kärnten.

*Petitionen und sonstige Eingaben an den Landtag gelten nur dann als Verhandlungsgegenstände des Landtages, wenn sie von einem Mitglied des Landtages oder der Landesregierung überreicht werden. Eine Begründung oder Befürwortung solcher Eingaben bei ihrer Überreichung ist nicht zulässig.*³⁶

Ähnliches gilt für Salzburg, wo der Landtag einen Beschluss über eine Petition dann zu fassen hat, wenn sie von einem Mitglied des Landtags oder der Landesregierung unterstützt wird. Außerdem sieht die Landtags-Geschäftsordnungsgesetz³⁷ in Salzburg vor, dass

„namenlose und solche Eingaben, die lediglich Kritik an Landtagsbeschlüssen oder Ausführungen von Rednern in den Verhandlungen des Landtages enthalten“, nicht zu behandeln sind. Diese Einschränkung findet sich nahezu wortgleich in Landesverfassungen einiger Bundesländer. In anderen Bundesländern können Petitionen bzw. Eingaben direkt eingebracht werden, allerdings teilweise in Abhängigkeit einer bestimmten Zahl an Unterstützungen. Es sind also verschiedene Filter wie die Zahl von Unterstützungen, die Unterstützung durch Landtagsabgeordnete ebenso wie die Anforderung einer konstruktiven Kritik eingebaut.

Petitionen und/oder Bürgerinitiativen

Manche Bundesländer unterscheiden zwischen Petitionen und Bürgerinitiativen, die von einer bestimmten Anzahl von Wahlberechtigten eingebracht werden müssen (in OÖ sind es beispielsweise 2 Prozent der Wahlberechtigten). Andere Bundesländer kennen rechtlich nur Petitionen und keine Bürgerinitiativen. § 23 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Tiroler Landtages regelt z. B. dass Verhandlungsgegenstände des Landtags sind:³⁸

Petitionen nach Art. 12 der Tiroler Landesordnung 1989, die an den Landtag gerichtet sind; als Petitionen gelten auch Bürgerinitiativen und sonstige Geschäftsgegenstände, die nicht als Petition bezeichnet sind, jedoch ihrem Inhalt nach einer Petition oder Bürgerinitiative entsprechen; nicht als Petitionen gelten anonyme Eingaben und solche Eingaben, die ein Begehren nicht erkennen lassen.

Andere Bundesländer verwenden die Begriffe Petitionen und Bürgerinitiativen synonym, wie z. B. das Burgenland, wo für die beiden Instrumente keine unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen vorgesehen sind und demnach lediglich ein Instrument vorliegt.

Bezüglich des Verfahrens im Landtag sehen die Bundesländer (in Abhängigkeit der jeweiligen Voraussetzungen) vor, dass eingebrachte Petitionen einem Ausschuss zugeteilt und dort diskutiert werden. Die Landesverfassungen bzw. Geschäftsordnungen legen detaillierte Bestimmungen fest, wie der Landtag oder der/die LandtagspräsidentIn mit Petitionen umzugehen hat und welche Antworten gegeben werden müssen. In Vorarlberg beispielsweise haben Antworten innerhalb von drei Monaten zu erfolgen. Für die konkrete Ausgestaltung spielt in manchen Bundesländern die Unterstützung von Abgeordneten eine Rolle. Interessant ist, dass die meisten Bundesländerregelungen einen Hinweis enthalten, dass anonym eingebrachte Petitionen nicht behandelt werden.

Tabelle 1: Petitionsdesigns in den Bundesländern

Bundesland	Petition	Bürgerinitiative	Ausschuss	Online-Einbringung	Voraussetzungen für PetentInnen
Wien	Ja	Nein	Ja	Ja	Wohnsitz
Niederösterreich	Nein	Nein	Nein	Nein	k. A.
Oberösterreich	Ja	Ja	Ja	Nein	BürgerIn/Person
Salzburg	Ja	Nein	Ja	Nein	Person, LAbg.
Tirol	Ja	Nein	Ja	Ja	Jedermann
Vorarlberg	Ja	Nein	Nein	Nein	BürgerIn/Person
Burgenland	Ja	Ja	Ja	Ja	Person
Steiermark	Ja	Nein	Ja	Nein	Wohnsitz/Person
Kärnten	Ja	Nein	Nein	Nein	LABg.

Anmerkung: Eigene Zusammenstellung auf Basis von Landesverfassungsgesetzen und Landesgeschäftsordnungen.

7. Die Onlinepetition:

Ein eliten-herausforderndes Instrument

Neben den parlamentarischen Petitionen nehmen Onlinepetitionen auf spezialisierten Plattformen (wie *openpetition.eu*, *#aufstehn*, *Campact*) und zunehmend auch auf Webseiten von politischen Parteien, Organisationen und Individuen an Bedeutung zu. Das Hauptmerkmal der Onlinepetition ist, dass die Teilnahme an einer Unterschriftensammlung voraussetzungsarm und wenig geregelt ist und dass die Antwort der Adressierten in keiner Weise geregelt oder gar obligatorisch vorgesehen wäre. Beim Protest mittels Onlinepetitionen geht es BetreiberInnen meist nicht primär um die Übermittlung von Vorstellungen, Forderungen und Anliegen an das Parlament, sondern darum über den Weg der Öffentlichkeit zu intervenieren, Dissens zu zeigen. Mittel der Einflussnahme ist die hohe Zahl der Klicks.

Onlinepetitionen sind gleichermaßen Partizipationsinstrumente in den Händen der Bürger und Bürgerinnen wie Mobilisierungs- und Kampagneninstrumente in jenen der politischen Parteien. Neben der Frage, wer Onlinepetitionen nutzt, stellt sich auch die Frage, wie diese lanciert und durchgeführt werden. Hier werden insbesondere zwei Arten praktiziert: Zum einen werden sie auf spezialisierten Plattformen durchgeführt. Bei Onlinepetitionen können sich Menschen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, ihrem Wohnort und ihrer Volljährigkeit (Mindestalter 16) engagieren. Rechtlich können sie für alle Themen eintreten, solange die Forderungen nicht gegen (strafrechtliche und zivilrechtliche) Gesetze verstoßen. Eine der wenigen Voraussetzungen ist praktischer Art – die BetreiberInnen müssen über einen Internetanschluss und eine E-Mail-Adresse verfügen.³⁹

Zum anderen laufen Onlinepetitionen auch auf separaten Internetadressen, die mit politischen Parteien ver-

linkt oder direkt auf Parteienwebsites angesiedelt sind. So lancierte die FPÖ eine Unterschriftensammlung, die als *Petition zur Abschaffung der GIS-Gebühren* kommuniziert wurde, auf einer von der FPÖ reservierten Internetadresse.⁴⁰ Die Entscheidung für Parteienwebsites anstelle der Inanspruchnahme von spezialisierten Plattformen dürfte, neben dem Zweck der Mobilisierung und Kampagnenführung für eine bestimmte Thematik mittels Petitionen, auch andere Zwecke erfüllen. So legt das Angebot, mit der Unterschrift auch einen Newsletter zu abonnieren, nahe, dass die Sammlung von Unterschriften für das Thema auch den Zweck des Datensammelns für Parteizwecke erfüllt.

Die internationale Petitionsforschung beschäftigt sich mit der Rolle von Onlinepetitionen als schnelle Klicks und untersucht dabei die Teilnahme weiterer Gruppen, die bessere Zugänglichkeit und die Datensicherheit.⁴¹ Allerdings ist die Forschungslage zu politischen Parteien und Onlinepetitionen, insbesondere zu jenen, die auf Parteienwebsites durchgeführt werden, noch eher dürtig. Das Wissensdefizit betrifft die Fragen, wie sich durch die Instrumentalisierung von Petitionen durch politische Parteiapparate das Petitionswesen verändert und wie die Funktionen und Effekte von Petitionen dadurch beeinflusst werden. Letztlich werden dadurch sowohl der Stellenwert von Petitionen in der Partizipationslandschaft als auch deren Funktionen im demokratischen Gemeinwesen neu aufgerollt, d. h. sie sind neu zu bewerten.

8. Zusammenfassung

Heute besteht das Petitionswesen aus zwei unterschiedlichen Typen mit verschiedenen Instrumenten: dem formellen, parlamentarischen und dem informellen, außerparlamentarischen Typus. Die zeitliche Kontextualisierung unterstreicht, vor dem Hintergrund wachsender zivilgesellschaftlicher Proteste und Initiativen sowie veränderter

Politikstile durch die FPÖ, die Rolle der beiden ehemaligen Großparteien beim Ausbau des formellen Petitionswesens. *Parlamentarische Petitionen* und *parlamentarische Bürgerinitiativen* sind elitengesteuert und werden sowohl von Parteien als auch von BürgerInnen in Anspruch genommen, um bestimmte politische Ziele zu verfolgen. Diese *Petitionsinstrumente* sind Teil der repräsentativ-demokratischen Kultur und ermöglichen die Verlinkung von BürgerInnen mit Abgeordneten. *Parlamentarische Petitionen* und *parlamentarische Bürgerinitiative* verkörpern aber auch das Interesse der politischen Parteien, die zivilgesellschaftlichen Bewegungen aufzufangen, zu steuern und in parlamentarische Bahnen zu lenken.

Die nicht elitengesteuerten, informellen Onlinepetitionen auf spezialisierten Plattformen oder auf Websites von politischen Parteien haben Protestcharakter und/oder intervenieren gegen das Handeln von Regierungen und der Legislative.⁴² Sie sind jedoch vom parlamentarischen Prozess institutionell entkoppelt. Trotzdem erwarten sich, so Studienergebnisse von PETICIPATE,⁴³ PetentInnen Reaktionen der PolitikerInnen; diese allerdings nicht über den Weg eines Ausschusses oder eines Hearings, sondern in Form von revidierten Entscheidungen oder neu herbeigeführten Maßnahmen. In Bezug auf Onlinepetitionen auf Webseiten von politischen Parteien wäre es interessant, mehr über Erwartungen und Motive der UnterzeichnerInnen sowie über Wirkungen zu erfahren, jedoch liegen dazu bislang keine wissenschaftlichen Untersuchungen vor.

An Petitionen richten sich viele Ansprüche und Erwartungen, wie z. B. mehr/andere Partizipationsmöglichkeiten für dialogische und kooperative Lösungsfindungen oder eine bessere Verbindung mit und Stärkung der demokratischen Institutionen und deren Personal. Evident ist, dass Petitionen die Partizipationslandschaft erweitern, die bislang eher als schwach eingestufte Beteiligungskultur bereichern, sie einen Beitrag zur partizipativen Demokratie leisten. Ob sie allerdings dazu führen, dass tatsächlich öfters partizipiert wird bzw. dass mehr Menschen partizipieren, wird in der Literatur unterschiedlich beantwortet. In weiteren Kapiteln dieses Buches können wir allerdings zeigen, dass eine zahlenmäßige Zunahme von Petitionen⁴⁴ stattfindet, dass diese von einer Reihe von systemimmanenten Faktoren beeinflusst ist und dass Petitionen nicht nur die Partizipationsrepertoires erweitern, sondern auch die diskutierte Themenlage bereichern.

Literaturverzeichnis

- Geschäftsordnungsausschuss (1988): Bericht des Geschäftsordnungsausschusses über den Antrag (161/A) der Abgeordneten Dr. Fischer, Dipl.-Kfm. DDr. König, Mag. Geyer und Genossen betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Geschäftsordnungsgesetz 1975 geändert wird. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XVII/I/I_00850/imfname_265050.pdf (aufgerufen am 20.08.2020).
- Bochel, Catherine (2019): Petitions Systems: Outcomes, "Success" and "Failure" In: Parliamentary Affairs, <https://academic.oup.com/pa/advance-article/doi/10.1093/pa/gsy045/5272707> (aufgerufen am 16. Juli 2020).
- Bochel, Catherine und Hugh Bochel (2017): 'Reaching in'? The potential for e-petitions in local government in the United Kingdom. In: Information, Communication & Society, 20:5, S. 683–699.
- Blümel, Barbara (2005): ... sich Gehör verschaffen. Petitionen und Bürgerinitiativen. In: Forum Parlament, 3, 60–62.
- Blümel, Barbara (2021): Anliegen der BürgerInnen. Petitionen und Bürgerinitiativen im Parlament. In: Rosenberger, Sieglinde und Benedikt Seisl (Hg.): Petitionen in Österreich: AkteurInnen – Funktionen – Prozesse. Wien: Parlamentsdirektion, 70–77.
- Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975) BGBl. Nr. 410/1975.
- Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975) BGBl. Nr. 410/1975 idF (zuletzt) BGBl. Nr. 45/2020.
- Bundesgesetz über die Durchführung von Europäischen Bürgerinitiativen (Europäische-Bürgerinitiative-Gesetz – EBIG) StF: BGBl. I Nr. 12/2012 idF (zuletzt) BGBl. I Nr. 22/2020.
- Dalpra, Elio (2021): Petitionsrecht in Österreich – nur einen Klick entfernt? In: Rosenberger, Sieglinde und Benedikt Seisl (Hg.): Petitionen in Österreich: AkteurInnen – Funktionen – Prozesse. Wien: Parlamentsdirektion, 56–69.
- Dalton, Russell, J. (2017): The Participation Gap. Social Status & Political Inequality. Oxford: Oxford University Press.
- Demokratiezentrum (2020): Direkte Demokratie auf Bundesebene. <http://www.demokratiezentrum.org/themen/direkte-demokratie/direkte-demokratie-auf-bundesebene/volksbegehren.html> (aufgerufen am 20.08.2020).
- Ehs, Tamara und Stefan Vospernik (2020): Demokratie aus Perspektive der BürgerInnen. In: Reinhard Heinisch (Hg.): Kritisches Handbuch der österreichischen Demokratie: BürgerInnen, Verfassung, Institutionen, Verbände. Wien: Böhlau, 79–115.
- Glavanovits, Josef, Johann Gründl, Sylvia Kritzingen und Patricia Oberluggauer (2019): Politische Partizipation. In: Bacher, Johann et al (Hg.): Sozialstruktur und Wertewandel in Österreich. Wiesbaden: Springer, 439–456.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546) geändert worden ist.
- Hadj-Abdou, Leila und Rosenberger, Sieglinde (2019): Party Activism: the permeability of the asylum protest arena in Austria. In: Social Movement Studies, 18, 391–407.
- Handler, Martina und Florian Walter (2014): Demokratie in der "Knirschzone". Beteiligungskultur in Österreich. In: Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten, Nr. 26, 32–59.
- Inglehart, Ronald F. (1990): Culture Shift in Advanced Industrial Society. Princeton: Princeton University Press.
- Jungherr, Andreas und Pascal Jürgens (2010): The Political Click: Political Participation through E-Petitions in Germany. In: Policy & Internet, 2:4, 131–165.
- Karlhofer, Ferdinand (2012): Österreich. Zwischen Korporatismus und Zivilgesellschaft. In: Reutter, Werner (Hg.): Verbände und Interessensgruppen in den Ländern der Europäischen Union. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 521–549 https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-531-19183-6_18 (Beitrag <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-531-19183-6> (Sammelband))
- Korinek, Karl (1977): Das Petitionsrecht im demokratischen Rechtsstaat. In: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, 474–475, 1–41.
- Köck, Markus (2018): Partizipationsformen in Wien – Ein Blick auf das Wiener Petitionswesen und die Lokale Agenda 21. www.demokratiezentrum.org/themen/partizipation-in-wien.html.
- Opp, Karl-Dieter (2009): Theories of political protest and social movements: A multidisciplinary introduction, critique, and synthesis. London/New York: Routledge.
- openpetition.eu (2020a): Homepage. <https://www.openpetition.eu> (aufgerufen am 20.08.2020).

- openpetition.eu (2020b): Petition Deutsch am Pausenhof. <https://www.openpetition.eu/at/petition/online/deutsch-am-pausenhof> (aufgerufen am 20.08.2020).
- Parlamentsdirektion (2020): Informationsbroschüre zu Petitionen und Bürgerinitiativen der Parlamentsdirektion. <http://www.parlament.gv.at/PERK/BET/BII/index.shtml> (aufgerufen am 20.08.2020).
- Pelinka, Anton (1997): Das politische System Österreichs. In: Ismayr, Wolfgang (Hg.): Die politischen Systeme Westeuropas. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-322-95712-2_15.
- Plasser, Fritz und Gilg Seeber (2012): Politische Kultur und Demokratiebewusstsein in der Zweiten Republik im internationalen Vergleich. In: Helms, Ludger und David M. Wineroither (Hg.): Die österreichische Demokratie im Vergleich. Baden-Baden: Nomos, 269–91.
- Rivat, Emmanuel und Matthias Stauer (2012): Political Protest. In: Gabriel, Oscar W., Silke I. Keil und Eric Kerrouche (Hg.): Political participation in France and Germany. Colchester: ECPR Press, 237–272.
- Rosenberger, Sieglinde und Jeremias Stadlmair (2014): Partizipation in Österreich. In: Bertelsmann Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg (Hg.): Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 454–488.
- Rosenberger, Sieglinde, Benedikt Seisl, Jeremias Stadlmair und Elio Dalpra (2020): What Are Petitions Good for? Institutional Design and Democratic Functions. In: Parliamentary Affairs. Online first. DOI: <https://doi.org/10.1093/pa/gsaa058>
- Seisl, Benedikt, Sieglinde Rosenberger und Jeremias Stadlmair (2021a): Nutzung und Themen von Petitionsinstrumenten. In: Rosenberger, Sieglinde und Benedikt Seisl (Hg.): Petitionen in Österreich: AkteurlInnen – Funktionen – Prozesse. Wien: Parlamentsdirektion, 22–33.
- Seisl, Benedikt, Sieglinde Rosenberger und Jeremias Stadlmair (2021b): Institutionelles Design von Petitionen - Vorbestimmte Funktionen und gemischte Erwartungen. In: Rosenberger, Sieglinde und Benedikt Seisl (Hg.): Petitionen in Österreich: AkteurlInnen – Funktionen – Prozesse. Wien: Parlamentsdirektion, 34–45.
- Teorell, Jan, Mariano Torcal und José Ramón Montero (2007): Political participation: Mapping the terrain. In: van Deth, Jan W., José Ramón Montero und Anders Westholm (Hg.): Citizenship and Involvement in European Democracies: A comparative analysis. Routledge: London/Newyork: 334–357.
- Tibúrcio, Tiago (2015): The Right to Petition. In: European Parliament, Directorate General for Internal Policies, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1daa3359-de89-4d8b-b7c5-fafe75656dab> (aufgerufen am 24.08.2020).
- van Deth, Jan (2009): Politische Partizipation. In: Kaina, Viktoria und Andrea Römmele (Hg.): Politische Soziologie. VS Verlag für Sozialwissenschaften Wiesbaden, 141–161.
- Verordnung (EU) 2019/788 des Europäischen Rates und des Parlaments vom 17. April 2019 über die Europäische Bürgerinitiative, ABl L 2019/130, 55.
- Volksanwaltschaft (2020): Über uns. <https://volksanwaltschaft.gv.at/ueber-uns> (aufgerufen am 20.08.2020).
- wegmitgis.at (2020): Onlinepetition. Weg mit den ORF-Zwangsgebühren. www.wegmitgis.at (aufgerufen am 20.08.2020).

Endnoten

- 1 Tibúrcio, 2015.
- 2 Dalton, 2017.
- 3 Siehe dazu van Deth, 2009.
- 4 Teorell et al., 2007.
- 5 Opp, 2009.
- 6 Inglehart, 1990.
- 7 Rivat und Stauer, 2012.
- 8 Bochel, 2019.
- 9 Hough, Richard (2012): Do Legislative Petitions Systems Enhance the Relationship between Parliament and Citizen? In: The Journal of Legislative Studies, 18:3–4, 479–495.
- 10 Pelinka, 1997.
- 11 Karlhofer, 2012.
- 12 Ehs und Vospernik, 2020.
- 13 Plasser und Seeber, 2012; Glavanovits et al., 2019; Rosenberger und Stadlmair, 2014.
- 14 Gottweis, Herbert (1997). Neue soziale Bewegungen in Österreich. In: Dachs, Herbert, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Franz Horner, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller und Emmerich Tálos (Hg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik, Wien, 342–358
- 15 Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975) BGBl. Nr. 410/1975 idF BGBl. Nr. 720/1988.
- 16 Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975) BGBl. Nr. 410/1975.
- 17 BGBl. 720/1988.
- 18 Siehe Dalpra, 2020 (in diesem Band); Blümel, 2020 (in diesem Band).
- 19 Bericht des Geschäftsordnungsausschusses (161/A).
- 20 Demokratiezentrum, 2020.
- 21 Volksanwaltschaft, 2020.
- 22 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 BGBl. S. 1; zuletzt geändert durch Artikel 2 G. v. 29.09.2020 BGBl. I S. 2048 https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl149s0001b.pdf%27%5D__1607596876123 (10.12.2020).
- 23 Zu Funktionen siehe Rosenberger et al., 2020.
- 24 Blümel, 2005.
- 25 Siehe dazu Blümel, 2020 (in diesem Band).
- 26 Siehe dazu Seisl et al., 2020a (in diesem Band).
- 27 Siehe Tibúrcio, 2015.
- 28 Zur Dialogorientierung von Beteiligungsinstrumenten siehe Handler und Walter, 2014.
- 29 Bundesgesetz über die Durchführung von Europäischen Bürgerinitiativen (Europäische-Bürgerinitiative-Gesetz – EBIG) StF: BGBl. I Nr. 12/2012 idF (zuletzt) BGBl. I Nr. 22/2020.
- 30 Verordnung (EU) 2019/788 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Europäische Bürgerinitiative. Amtsblatt der Europäischen Union L 130/55.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32019R0788> (online Zugriff)
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0788&from=EN> (Amtsblatt).
- 31 Art 1ff. Europäische Bürgerinitiative-VO (EU) 2019/788.
- 32 Tibúrcio, 2015.
- 33 Tiroler Landesordnung 1989, LGBl. Nr. 61/1988.
- 34 E-Mail Auskunft der Landesamtsdirektion Tirol an die Verfasserin vom 18.8.2020.
- 35 Gesetz über Petitionen in Wien 2013, LGBl. Nr. 2/2013.
- 36 Gesetz über die Geschäftsordnung des Kärntner Landtages 1996, LGBl. Nr. 87/1996.
- 37 Gesetz über die Geschäftsordnung des Salzburger Landtages 1998, LGBl. Nr. 26/1999.
- 38 Gesetz über die Geschäftsordnung des Tiroler Landtages 2015, LGBl. Nr. 63/2015.
- 39 Siehe openpetition.eu, 2020a.
- 40 Siehe wegmitgis.at, 2020.
- 41 Jungherr und Jürgens, 2010; Bochel und Bochel, 2017.
- 42 Siehe Rosenberger et al., 2020.
- 43 Siehe Seisl et al., 2020b (in diesem Band).
- 44 Siehe Seisl et al., 2020a (in diesem Band).

Nutzung und Themen von Petitionsinstrumenten

1. Einleitung

Während von 1945 bis 1986 insgesamt 95 Petitionen im Nationalrat eingelangt sind, ist diese Zahl seit 1986 stark gestiegen: bis einschließlich 2018 wurden 847 *parlamentarische Petitionen* und 485 *parlamentarische Bürgerinitiativen* übermittelt. Gleichzeitig schnellte allein die Anzahl an Onlinepetitionen auf der Website *openpetition.eu* in Österreich seit dem Start im Jahr 2010 bis 2018 auf 961 hoch. In diesem Zeitverlauf lassen sich Phasen markant gesteigerter Petitionsaktivität ausmachen. Welche Themen werden über Petitionen verhandelt und was ist für die rapide Entwicklung der Nutzung von *Petitionsinstrumenten* ausschlaggebend? Auf diese beiden Fragen wollen wir im vorliegenden Beitrag eine Antwort geben.¹

Das österreichische politische System ist von politischen Parteien, sozialpartnerschaftlichen Strukturen und letztlich von elitengesteuerter politischer Partizipation geprägt.² Ein Beispiel, das diese Phänomene gut illustriert, ist das von der ÖVP organisierte Volksbegehren zum *Konferenzzentrum-Einsparungsgesetz* aus dem Jahr 1982, das mit 1.361.562 Unterschriften das unterstützungstärkste Volksbegehren der Zweiten Republik darstellt.³ In diesem politischen Kontext sind für die Inanspruchnahme von Partizipationsinstrumenten im Allgemeinen und von Petitionen im Speziellen mehrere Faktoren relevant. Dazu zählt insbesondere das Design, das die Teilhabe- und Nutzungsmöglichkeiten ebenso wie den parlamentarischen Umgang regelt.⁴

Richard Hough untersucht Entwicklungen westeuropäischer Petitionssysteme und unterscheidet zwischen direkten, indirekten und elektronischen Einbringungsmöglichkeiten. Direkt eingebrachte Petitionen zeichnen sich dadurch aus, dass BürgerInnen ihre Anliegen ohne offizielle Unterstützung durch RepräsentantInnen an die Legislative herantragen können. Wenn dies nicht der Fall ist, PetentInnen also die Unterstützung einer/s gewählten Abgeordneten benötigen, handelt es sich um indirekt eingebrachte Petitionen. Ergänzt werden diese beiden Kanäle durch die Möglichkeit, Petitionen online zu übermitteln.⁵ Wird diese Unterscheidung auf die österreichische Petitionslandschaft übertragen, dann stellt die *parlamentarische Petition* eine nahezu archetypische Variante der indirekten Petitionseinbringung dar, da sie zwingend der Unterstützung einer/s Abgeordneten zum Nationalrat bedarf. *Parlamentarische Bürgerinitiativen* sind, trotz der verhältnismäßig hohen Hürde von 500 Unterschriften, für

StaatsbürgerInnen ein direktes Instrument, mit Anliegen an das Parlament heranzutreten. Zudem können bereits seit 2011 formell eingereichte Anliegen auf der Website des Parlaments elektronisch unterstützt werden.⁶ Die *parlamentarische Petitionslandschaft* bietet aber keine Möglichkeit, Petitionen online einzureichen.⁷ Allerdings schließt die zivilgesellschaftliche Seite diese Lücke mit der Einrichtung und Nutzung informeller Onlinepetitionenplattformen.

In den nächsten Kapiteln präsentieren wir Ergebnisse zur Inanspruchnahme der *Petitionsinstrumente* sowie zu den damit eingebrachten Anliegen. Im ersten Schritt wird die Dynamik im Zeitraum von 1986 bis 2018 vorgestellt. Wir werden zeigen, dass die institutionellen Reformen die Verwendung von Petitionen steigern und dass die Nutzung von Petitionen in einem Zusammenhang mit Regierungskoalitionen steht. Im zweiten Schritt werden die Themenbereiche präsentiert. Hier zeigt sich, dass die Themen einander ergänzen und ideologisch ähnlich ausgerichtet sind.

2. Daten und Methoden

Die empirische Analyse beruht auf der Auswertung von drei Datensätzen. Diese bestehen erstens aus dem Gesamtaufkommen von parlamentarischen Petitionen und Bürgerinitiativen zwischen 1986 und 2018 (n=1.332) und, zweitens jenem von Onlinepetitionen zwischen 2010 und 2018 (n=961). Drittens wurden die pro Instrument jeweils 200 unterstützungstärksten Petitionen einer Inhaltsanalyse unterzogen (n=600). Der Untersuchungszeitraum für die parlamentarischen Instrumente beinhaltet sowohl die institutionellen Reformen 1988/89 (Einführung der parlamentarischen Bürgerinitiative) und 2011 (Einführung der Onlineunterstützung) als auch wechselnde Regierungsverhältnisse.

Die Informationen zu den parlamentarischen *Petitionsinstrumenten* kommen von der Website des Nationalrats, auf der alle Petitionen seit 1996 auffindbar sind. Der weiter zurückliegende Zeitraum wurde mit Dokumenten der Parlamentsbibliothek erfasst. Die Daten zu Onlinepetitionen stammen von der Plattform *openpetition.eu* und sind dem Projektteam PETICIPATE dankenswerterweise zur Verfügung gestellt worden. Die Analyse der Onlinepetitionen beschränkt sich ressourcenbedingt auf diese eine, jedoch eine hohe Aktivität aufweisende Plattform.

Um die inhaltliche Ausrichtung der Petitionen zu erfassen, erheben wir die Kategorien *Themenbereiche* und *politische Positionierung*. Für die Erhebung der Themenbereiche nutzten wir das Codierschema der AUTNES Wahlstudie für Österreich.⁸ Dieses Schema bietet 14 allgemeine Kategorien, die u. a. Themenbereiche wie Infrastruktur, Wohlfahrtsstaat und umweltpolitische Anliegen umfassen. Um die Inhalte der Petitionen detailliert zu erheben, wurden bis zu 10 Subkategorien angewandt. Wir geben hier ein Beispiel zur besseren Nachvollziehbarkeit der Codierung: Eine Petition gegen Atomkraftwerke in österreichischen Nachbarstaaten könnte sowohl dem Bereich Infrastruktur (spezieller: Energieversorgung) als auch dem Bereich Umweltschutz zugeordnet werden. Für eine adäquate Zuordnung wurde auch der Petitionstext herangezogen; in diesem war die Umweltbedrohung durch Atommüllendlager genannt. Die Petition wurde folglich als Umweltschutzpetition codiert.

Die Kategorie politische Positionierung erfassen wir in einem zweidimensionalen Raum:⁹ Die erste Dimension beschreibt die Konfliktlinie zwischen ökonomisch liberalen und protektionistischen Positionen. So werden Anliegen zum Ausbau des Wohlfahrtsstaates oder gegen die Einschränkung öffentlicher (Dienst-)Leistungen als ökonomisch links codiert. Anliegen, die Regulierung ablehnen oder für mehr Marktautonomie eintreten, gelten als rechts. Die zweite Dimension befasst sich mit der soziokulturellen Position des Anliegens. Wenn Petitionen für kulturellen Pluralismus eintreten oder sich für Umweltschutz aussprechen, wurden sie als links codiert. Anliegen, die sich gegen Migration oder für die Bewahrung von Traditionen oder nationalen Werten einsetzen, werden als rechts erfasst. Wenn kein Verweis auf eine Positionierung gefunden werden konnte, galt die Petition als neutral positioniert.¹⁰

3. Petitionen im Zeitverlauf

Vergleichen wir den Anstieg des Petitionsaufkommens in Österreich mit anderen Ländern, so mag der Eindruck entstehen, dass Petitionen hierzulande ein eher schwach

genutztes Instrument darstellen, denn im Deutschen Bundestag wurden allein im Jahr 2018 insgesamt 886 öffentliche Petitionen eingebracht.¹¹ Zahlen zu Großbritannien, Schottland und Australien weisen ebenfalls eine intensivere Petitionstätigkeit als in Österreich aus.¹² Da sich die institutionellen Rahmenbedingungen und politischen Kulturen aber stark unterscheiden, ist ein Vergleich der Aufkommenshäufigkeit alleine zwischen Ländern wenig aussagekräftig. Deshalb verzichteten die Petitionsforscher Riehm, Böhle und Lindner in ihrer vergleichenden Analyse der parlamentarischen Petitionssysteme auf bewertende Aussagen über die Häufigkeit und konzentrieren sich vielmehr auf den Vergleich der institutionellen Designs und deren Effekte auf die Nutzung.¹³ Diesem Ansatz folgen wir auch im vorliegenden Beitrag: Wir zeigen die Nutzung und die Forderungen der drei *Petitionsinstrumente* und diskutieren diese in Abhängigkeit der jeweiligen Designs.

Eine Übersicht der Inanspruchnahme der formellen *Petitionsinstrumente* seit 1986 und der Onlinepetitionen von *openpetition.eu* seit 2010 in Österreich erlaubt Tabelle 1. Im Zeitraum 2011 (Einführung der Onlineunterstützung) bis 2018 zählten wir 278 parlamentarische Petitionen und 221 parlamentarische Bürgerinitiativen sowie 956 Onlinepetitionen. Dieses Ergebnis zeigt, dass die Gesamtanzahl der formell eingebrachten Petitionen im Betrachtungszeitraum (noch) die Mehrheit, der Trend aber in Richtung Onlinepetitionen weist. Werden die jeweils einbringungsstärksten Jahre verglichen, verstärkt sich das Ergebnis der zunehmenden Beliebtheit der außerparlamentarischen Instrumente: Einem Höchstwert von 355 Onlinepetitionen in einem Jahr stehen 79 parlamentarische Petitionen und 53 parlamentarischen Bürgerinitiativen gegenüber.¹⁴

Die wachsende Beliebtheit von Onlinepetitionen wird durch die Betrachtung des Petitionsaufkommens im Jahresvergleich verstärkt. Grafik 1 stellt die Inanspruchnahme aller drei erfassten Instrumente seit 1987 dar. Drei tentative Entwicklungen sind auffällig:

Tabelle 1: Gesamtaufkommen von Petitionen in Österreich seit 1986, Onlinepetitionen seit 2010

Anzahl	Parlamentarische Petition	Parlamentarische Bürgerinitiative	Onlinepetitionen
Anzahl 1987-2018	847	485	961
Anzahl 2011-2018	278	221	956
Maximum pro Jahr	79	53	355

Anmerkung: Die Werte für den Zeitraum 1987-2018 stammen aus einer Vollerhebung aller parlamentarischen Petitionen und parlamentarischen Bürgerinitiativen sowie der Petitionen auf *openpetition.eu*, die mit geographischem Raum Österreich eingebracht wurden. Die Erfassung der Onlinepetitionen dieser Plattform beginnt im Jahr 2010. Quelle: Eigene Erhebung.

Die Gesamtentwicklung fällt in der Tendenz positiv aus, d. h. die Anzahl der Petitionen steigt im Zeitverlauf insgesamt an. In Bezug auf die formellen Instrumente wird die *parlamentarische Petition*, also das indirekte Petitionsinstrument, häufiger verwendet als das direkte Instrument der parlamentarischen Bürgerinitiative. Die Nutzung der informellen Onlinepetitionen nimmt stärker zu als jene der parlamentarischen Petitionsinstrumente.

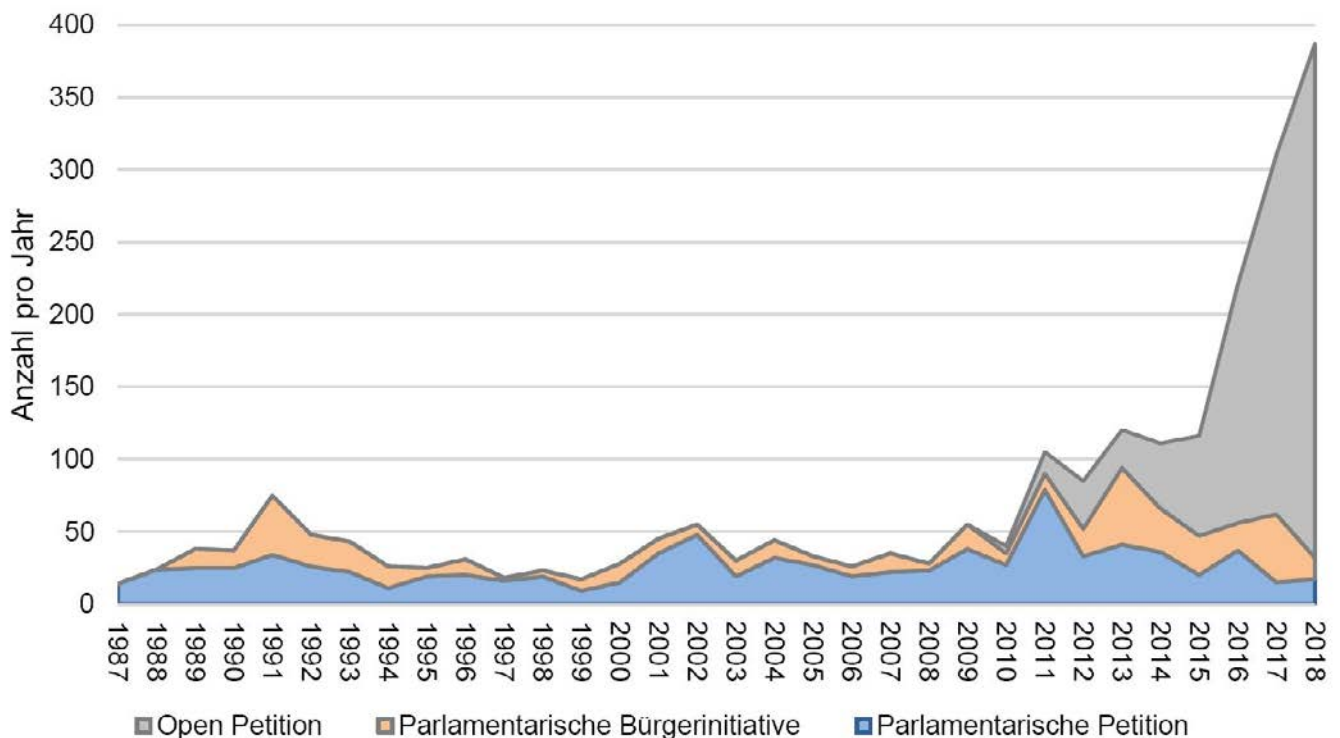
Die Grafik weist einige Zacken in der zeitlichen Nutzung der Instrumente aus. Diese Zacken können im Lichte der institutionellen Veränderungen sowie der politischen Konstellationen gedeutet werden.

Wir erinnern, dass die Reform 1988/89 mit der parlamentarischen Bürgerinitiative eine Petitionsform ohne Bindung an einbringende Abgeordnete brachte. Der Zivilgesellschaft wird es ermöglicht, Anliegen an die nationale Legislative heranzutragen, ohne von der Unterstützung parteipolitischer AkteurlInnen abhängig zu sein. Genau dieses direkte Petitionsinstrument wurde in den Folgejahren regelmäßig genutzt. Einem ersten Hoch folgte aber ab 1994 eine schwächere Nutzung.

Mit der ÖVP-FPÖ-Regierungskonstellation kam es ab 2000 zu einer regen Inanspruchnahme von parlamentarischen Petitionen. Die eingebrachten Anliegen kritisierten insbesondere einen Rückbau öffentlicher Infrastrukturen (wie Postämter, Bahnhöfe, Zugverbindungen) durch die damalige Bundesregierung. Dieses Petitionsinstrument nutzten vor allem die Oppositionsabgeordneten der SPÖ.

Zwei Faktoren erklären die verstärkte Nutzung parlamentarischer Petitionen im Zeitraum der ÖVP-FPÖ-Koalition. Erstens: die Position der politischen Parteien im Regierungsgefüge (Opposition versus Regierung). *Parlamentarische Petitionen* sind für Abgeordnete eine weitere Möglichkeit, politisch aktiv zu werden, mit einem konzeptuell bürgernahen Instrument Widerspruch zu äußern. Petitionen ähneln in diesem Sinne anderen parlamentarischen Instrumenten, die überwiegend von der Opposition beansprucht werden.¹⁵ Unsere Befunde zeigen, dass dies auch auf Petitionen zutrifft; allerdings nicht, ohne einen zweiten Faktor zu beachten – die ideologische Position der Parteien bzw. Abgeordneten. Dieser Befund wird dadurch untermauert, dass die Nutzung von Petitionen mit der Rückkehr zur Großen Koalition (SPÖ-ÖVP) zurückging; also in einer Phase, in der eine eher links zu verortende Opposition nicht länger einer rechten Regierungsmehrheit gegenüberstand.

Grafik 1: Petitionsinstrumente pro Jahr seit 1987



Anmerkung: Die Grafik bildet eine Vollerhebung aller parlamentarischen Petitionen und parlamentarischen Bürgerinitiativen ab sowie alle Onlinepetitionen, welche zwischen 2010 und 2018 über die Plattform openpetition.eu mit geographischem Schwerpunkt Österreich eingereicht wurden. Die Werte sind in absoluten Zahlen dargestellt.

Ein erneuter Anstieg der Petitionszahlen ab 2011 geht mit der institutionellen Reform einher, formelle Petitionen online auf der Homepage des Parlaments unterstützen zu können. Mit dieser Möglichkeit steigt die Petitionstätigkeit erheblich, zunächst allerdings primär die parlamentarischen Petitionen. Jedoch waren oft einzelne Abgeordnete und deren Kampagnentätigkeiten für den Anstieg ausschlaggebend. So reichte ein Abgeordneter der Grünen allein in der XXIV. Gesetzgebungsperiode (2009-2013) 60 Petitionen ein, die sich vorrangig mit Protest gegen Atomkraftwerke in Grenznähe zu Österreich befassten. Ab 2013 nutzte die Zivilgesellschaft *parlamentarische Bürgerinitiativen* wieder stärker und profitierten so von der zusätzlichen Öffentlichkeitswirksamkeit durch elektronische Zustimmungserklärungen. Die Onlineunterstützung führte also zu einem sichtbaren Anstieg der formellen Petitionstätigkeit. Ob hinter dieser Entwicklung zwischen Abgeordneten und Zivilgesellschaft aber ähnliche Ziele und Motivationen stehen, ziehen internationale Studien zu PetentInnen in Zweifel.¹⁶ Möglicherweise steht auch in Österreich bei PolitikerInnen die Kampagnenfähigkeit im Vordergrund, während zivilgesellschaftliche AkteurInnen versuchen, ihren Anliegen mehr Gewicht zu verleihen.¹⁷

Ab 2010 geht der Großteil der Zunahme von Petitionen auf die Plattform *openpetition.eu* zurück. Während das parlamentarische Petitionswesen seit 2013 wieder etwas rückläufig ist, nimmt die Anzahl der Petitionen auf *openpetition.eu* jährlich zu. Effekte einer vermehrten Nutzung von Onlinepetitionen auf die etwas schwächere Nutzung von parlamentarischen *Petitionsinstrumenten* sollte allerdings nicht überbewertet werden, da die jeweiligen Instrumente unterschiedliche Funktionen erfüllen.¹⁸

Die Interpretation der Daten zur Petitionsnutzung unterstreicht die Relevanz von institutionellen und machtpolitischen Veränderungen. Die institutionelle Perspektive ist insofern bedeutsam, als zusätzliche oder verbesserte Instrumente neue Anreize für potentielle PetentInnen schaffen können.¹⁹ Die Regierungskonstellationen legen zudem nahe, dass die Nutzung von Petitionen durch Parteien flexibel ist und davon abhängt, welche Partei sich zum jeweiligen Zeitpunkt in einer Machtposition befindet. Ausschlaggebend ist die Oppositions- bzw. Regierungsrolle, wenngleich die ideologische Position nicht unbeachtet bleiben sollte.

4. Inhalte und ideologische Positionen

Interessant ist nun, welche Themen in Petitionen behandelt werden, ob es Unterschiede und Ähnlichkeiten in den Themen der einzelnen Instrumente gibt, ob sie einander ergänzen und wenn ja, ob die Themenkomplementarität über die betrachteten Instrumente hinausgeht und sich auf Teile

des politischen Diskurses erstreckt. Darüber hinaus stellt sich die Frage, welche ideologischen Positionen die drei *Petitionsinstrumente* abdecken. Im Folgenden analysieren wir den dritten Datensatz, der die unterstützungsstärksten parlamentarischen Petitionen, parlamentarischen Bürgerinitiativen sowie Onlinepetitionen (je 200) im Zeitraum von 2011 bis 2018 umfasst.

4.1 Themen der Petitionsinstrumente

Sind es gesellschaftliche, wirtschaftliche oder sehr spezifische, möglicherweise lokale Anliegen, die über Petitionen eingebracht werden? Auf der Grundlage des AUTNES Codierschemas²⁰ zeigt Tabelle 2 die häufigsten Themen der Petitionen.

Für alle *Petitionsinstrumente* zeigt sich, dass der häufigste Themenbereich „Bildung und Kultur“ ist (16,2 Prozent). Der Themenkomplex „Soziales und Wohlfahrtsstaat“ liegt mit 15,3 Prozent knapp dahinter. Den dritten Themenblock bildet der Bereich „Infrastruktur“ (14,0 Prozent), gefolgt von wirtschaftlichen Anliegen (13,8 Prozent). Erst im Anschluss an diese Themen folgen in jüngster Zeit relevante Themen wie Umwelt (11,0 Prozent) oder Immigration (8,0 Prozent).

Eine Untersuchung zum Diskurs politischer Parteien in Österreich auf der Social Media Plattform Twitter zeigt die Bedeutung von Themen wie Sicherheit und Immigration, aber auch soziale Gerechtigkeit und Umweltschutz.²¹ Petitionen scheinen somit ein Stück weit vom Themenpool, der online von Parteien geschaffen wird, abzuweichen. Das legt die Vermutung nahe, dass das österreichische Petitionssystem Themen bedient, welche im politischen Diskurs weniger häufig angesprochen werden.

Nicht jedes Instrument behandelt dieselben oder ähnliche Themen. Vielmehr gibt es zwischen den Instrumenten Unterschiede in den behandelten Themen. So zeigt sich, dass die Kategorie „Bildung und Kultur“ vor allem bei *parlamentarischen Bürgerinitiativen* (18,5 Prozent) und Onlinepetitionen (20 Prozent) prominent vertreten ist, sie allerdings nur 10 Prozent der unterstützungsstärksten parlamentarischen Petitionen ausmacht. Ähnliches beobachten wir bei Wirtschaftsthemen: 18 Prozent der parlamentarischen Petitionen und 15 Prozent der parlamentarischen Bürgerinitiativen beschäftigen sich mit „Wirtschaft“. Hingegen befassen sich nur 9,5 Prozent der unterstützungsstärksten Onlinepetitionen damit. Jedes Instrument hat aber einen dominanten Themenbereich (verglichen mit den Anteilswerten für die anderen Instrumente): So ist „Umwelt“ bei parlamentarischen Petitionen besonders stark vertreten (14,5 Prozent), während der Bereich „Gesellschaft“ bei den parlamentarischen Bürgerinitiativen der häufigste ist (12,5 Prozent) und „Immigration“ stark in Onlinepetitionen thematisiert wird (17,0 Prozent).

Diese Zusammenschau der inhaltlichen Schwerpunkte legt nahe, dass Petitionen eine den politischen Diskurs ergänzende Themenagenda aufweisen. Die detaillierte Betrachtung der häufigsten Themen pro Instrument verfeinert dieses Bild der Erweiterung bzw. Ergänzung der politischen Themenlage: Die behandelten Themen hängen vom Typus des Petitionsinstruments ab.

Wir können daher die Schlussfolgerung ziehen, dass *Petitionsinstrumente* nicht in thematischer Konkurrenz zueinander stehen, sondern sich komplementieren.

4.2 Politische Verortung der Petitionsanliegen

Welche politischen bzw. ideologischen Positionierungen finden sich in Petitionen? Tabelle 3 bildet die ökonomische und gesellschaftspolitische Position der unterstützungsstärksten Petitionen ab. Zur Erinnerung: Die Analyse der Themen (siehe Tabelle 2) weist eine geringere Bedeutung stark polarisierender Bereiche wie Migration oder Umwelt aus. In der politischen Verortung treten nun zwei Tendenzen hervor: Erstens scheinen die Instrumente (zusammen betrachtet) zunächst vornehmlich neutraler Natur zu sein. 62,8 Pro-

zent der analysierten Petitionen sind ökonomisch neutral zu verorten, 52,3 Prozent gesellschaftspolitisch. Das legt nahe, dass mit Petitionen eher ideologisch neutrale Themen behandelt werden.

Zweitens sind polarisierende Petitionen eher auf der linken Seite der ökonomischen und gesellschaftspolitischen Konfliktlinien anzusiedeln. Dabei ist interessant, dass sich die parlamentarischen Instrumente kaum unterscheiden: 36,0 Prozent der parlamentarischen Petitionen und 37,5 Prozent der parlamentarischen Bürgerinitiativen sind ökonomisch links angesiedelt. Gesellschaftspolitisch sind 37,0 Prozent der parlamentarischen Petitionen und 33,5 Prozent der Bürgerinitiativen progressiv ausgerichtet.²² Onlinepetitionen sind allerdings anders: Während 23,5 Prozent dieser Petitionen ökonomisch links zu verorten sind, scheinen sie gesellschaftspolitisch eine klare Positionierung aufzuweisen. 57 Prozent der analysierten Onlinepetitionen sind auf dieser Dimension progressiv ausgerichtet. Im Gegensatz zu parlamentarischen Petitionen polarisieren die informellen Petitionen auf *openpetition.eu* also wesentlich stärker – dies vor allem in der kulturellen Dimension.

Tabelle 2: Themen der unterstützungsstärksten Petitionen (nach Instrument)

Thema	Parlamentarische Petition		Parlamentarische Bürgerinitiative		Online Petitionen		Gesamt	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Bildung und Kultur	20	10,0	37	18,5	40	20,0	97	16,2
Soziales und Wohlfahrtsstaat	36	18,0	29	14,5	27	13,0	92	15,3
Infrastruktur	32	16,0	20	10,0	32	16,0	84	14,0
Wirtschaft	34	17,0	30	15,0	19	9,0	83	13,8
Umwelt	29	14,5	15	7,5	22	11,0	66	11,0
Immigration	5	2,5	9	4,5	34	17,0	48	8,0
Gesellschaft	7	3,5	25	12,5	9	4,5	41	6,8
Institutionen	17	8,5	11	5,5	12	6,0	40	6,7
Sicherheit, Polizei	10	5,0	8	4,0	2	1,0	20	3,3
Budget	5	2,5	3	1,5	3	1,5	11	1,8
Bundesheer	1	0,5	7	3,5	0	0,0	8	1,3
Europäische Union	3	1,5	4	2,0	0	0,0	7	1,2
Außenpolitik	1	0,5	2	1,0	0	0,0	3	0,5
Gesamt	200	100,0	200	100,0	200	100,0	600	100,0

Anmerkung: Die Themenbezeichnungen stammen von AUTNES. Die Tabelle ist nach der letzten Spalte geordnet, d. h. die Reihenfolge der Themen ist dadurch bestimmt, wie häufig ein Thema bei allen *Petitionsinstrumenten* erfasst worden ist. Die Prozentwerte stammen von der Gesamtanzahl des jeweiligen Instruments. Quelle: Eigene Erhebung und Auswertung.

Tabelle 3: Politische Verortung der Petitionsanliegen (nach Instrument)

Konfliktlinie	Parlamentarische Petition		Parlamentarische Bürgerinitiative		Onlinepetition		Gesamt	
Ökonomisch	n	%	n	%	n	%	n	%
Links	72	36,0	75	37,5	47	23,5	194	32,3
Neutral	115	57,5	116	58,0	146	73,0	377	62,8
Rechts	13	6,5	9	4,5	7	3,5	29	4,8
Gesamt	200	100,0	200	100,0	200	100,0	600	100,0
Gesellschaftspolitisch	n	%	n	%	n	%	n	%
Links	74	37,0	67	33,5	114	57,0	255	42,5
Neutral	116	58,0	118	59,0	80	40,0	314	52,3
Rechts	10	5,0	15	7,5	6	3,0	31	5,2
Gesamt	200	100,0	200	100,0	200	100,0	600	100,0

Quelle: Eigene Darstellung und Auswertung.

Die Analyse der politischen Verortung der Anliegen von Petitionen in Österreich zeigt, dass die Mehrheit weder klar links noch klar rechts zu positionieren ist. Gleichzeitig wird deutlich, dass Petitionen, wenn sie ideologisch zuordenbar sind, eher auf der linken Seite einer ökonomischen wie auch einer gesellschaftspolitischen Dimension stehen. Onlinepetitionen auf der Plattform *openpetition.eu* durchbrechen die Tendenz zur gesellschaftspolitischen Neutralität und sind hier eindeutig links positioniert. In unserer Untersuchung bleibt jedoch offen, ob beispielsweise bestimmte soziodemografische Charakteristika von PetentInnen die Petitionsaktivitäten fördern, was möglicherweise die Inhalte von Petitionen beeinflusst.²³

4.3 Die top ten unterstützungstärksten Petitionen

Welche Petitionen konnten nun besonders viele Unterstützungserklärungen lukrieren? Gibt es Unterschiede zwischen Petitionstypen und/oder Themen? Gemessen an der Anzahl der Unterschriften stellt Tabelle 3 die zehn erfolgreichsten Petitionen zwischen 2011 und 2018 dar. Unter den zehn unterstützungstärksten Petitionen sind sechs Onlinepetitionen. Der Abstand zwischen der Unterstützung der erfolgreichsten und der zweiterfolgreichsten Petition beträgt mehr als 300.000 Unterschriften, was ein Indikator für das starke Mobilisierungspotenzial von Onlinepetitionen ist.²⁴ Bei den bedienten Themen zeigt sich eine Häufung im Bereich „Soziales und Wohlfahrtsstaat“ sowie in den Bereichen „Gesellschaft“ und „politisch-institutionelles System“. In der Gesamtverteilung (Tabelle 2) stark vertretene Themenbereiche wie Infrastruktur scheinen ein geringeres Mobilisierungspotenzial zu besitzen. Mit anderen Worten:

Obwohl beispielsweise viele Petitionen zu Infrastrukturthemen eingebracht wurden, ist die Unterstützungsbereitschaft für diese geografisch oft fokussierten Anliegen begrenzt.

Die unterstützungstärkste Petition im Zeitraum von 2011 bis 2018 richtete sich gegen die Aufhebung des Rauchverbots in der Gastronomie in Österreich, die von der Koalition aus ÖVP und FPÖ in der XXVI. Gesetzgebungsperiode beschlossen wurde. Das Anliegen wurde 2017 von der Österreichischen Krebshilfe als Onlinepetition eingebracht und mobilisierte bis zur Beendigung der Petition auf *openpetition.eu* 468.765 UnterzeichnerInnen. Als Reaktion auf ein von der Regierung geplantes Vorhaben ist diese Petition als Protestanliegen zu verstehen, das seinen Ursprung in der Zivilgesellschaft hatte.²⁵ Das Anliegen der Onlinepetition wurde schließlich von der Österreichischen Ärztekammer aufgegriffen und als Volksbegehren weiterverfolgt. Neben dem massiven Zuspruch auf der Plattform *openpetition.eu* wurden durch das Volksbegehren 881.692 Unterstützungserklärungen erreicht.²⁶ Das Rauchverbot wurde schließlich von den Parlamentsparteien im Juli 2019 wieder beschlossen und ist seit November 2019 in Kraft. Die Initiative, die ihren Ursprung auch auf einer Onlineplattform hat, kann in diesem Sinne also als erfolgreich gewertet werden.

Nach Bekanntwerden der politischen und wirtschaftlichen Ereignisse im Zusammenhang mit der Bank *Hypo Alpe-Adria* im Jahr 2014 wurden formelle *Petitionsinstrumente* stark genutzt. Drei *parlamentarische Petitionen* und eine parlamentarische Bürgerinitiative sind zu diesem Thema im Nationalrat eingelangt. Keine dieser Petitionen mobilisierte weniger als 6.000 Unterstützende,

Tabelle 4: Unterstützungsstärkste Petitionen zwischen 2011 und 2018

Anliegen	Instrument	Unterstützungen	Jahr	Thema	InitiatorIn
NichtraucherGesetz	Onlinepetition	468.765	2017	Soziales und Wohlfahrtsstaat	NGO/NPO/Verband
Hypo Alpe-Adria/parlamentarischer Untersuchungsausschuss	parlamentarische Petition	141.591	2014	Institutionen	andere
Vorratsdatenspeicherung	parlamentarische Bürgerinitiative	101.596	2011	Gesellschaft	NGO/NPO/Verband
Ja zur OÖGKK	Onlinepetition	68.760	2017	Soziales und Wohlfahrtsstaat	Kammer
Ausbildung statt Abschiebung	Onlinepetition	64.259	2017	Immigration	Abgeordnete
Untersuchungsausschuss Hypo Alpe-Adria	parlamentarische Petition	54.188	2014	Institutionen	andere
Gegen die Einführung von Studiengebühren	Onlinepetition	50.630	2017	Bildung und Kultur	Kammer
Aufhebung des Eheverbots für gleichgeschlechtliche Paare	parlamentarische Bürgerinitiative	41.014	2017	Gesellschaft	NGO/NPO/Verband
Erhaltung des BORG an der Theresianischen Militärakademie	Onlinepetition	34.983	2014	Bildung und Kultur	Bürgerinitiative
Erhalt der Kinderonkologie in Dornbirn	Onlinepetition	34.847	2018	Soziales und Wohlfahrtsstaat	Einzelperson

Anmerkung: Die Instrumente sind nach Unterschriftenanzahl geordnet. Anliegen werden in Kurzform genannt. Die Anzahl der Unterschriften ist jene, die zum Zeitpunkt der Erhebung auf der jeweiligen Onlineplattform gefunden wurde. Die Bezeichnungen für InitiatorInnen fassen mehrere AkteurInnen zusammen. Die Kategorie „andere“ beinhaltet im Falle von *parlamentarischen Petitionen* auch Nationalratsabgeordnete. Quelle: Eigene Darstellung und Auswertung.

obwohl deren Anliegen sehr ähnlich, wenn nicht deckungsgleich waren. Zwei der erwähnten Petitionen finden sich in Tabelle 4 als unterstützungsstärkste Petitionen zwischen 2011 und 2018. Die unterschritenstärkste ist eine *parlamentarische Petition* von Abgeordneten aller Oppositionsparteien. Die Forderung beinhaltete einen Antrag auf Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses. Dieser wurde schließlich im Februar 2015 eingesetzt und war bis Oktober 2016 aktiv.

Zum Thema Vorratsdatenspeicherung langten in der XXIV. Legislaturperiode zwei Petitionen im Nationalrat ein. Zum Zeitpunkt des Einlangens der ersten entsprechenden Petition war die Onlineunterstützung auf der Seite des Parlaments noch nicht möglich. 2011 übermittelte die NGO AK-Vorrat eine weitere parlamentarische Bürgerinitiative gegen die Einführung der Vorratsdatenspeicherung an das Parlament. Der Initiator nannte 10.000 Unterschriften als Ziel, erreicht wurden 101.596 digitale Unterstützungs-erklärungen.²⁷ Zwar kam der Nationalrat dem Anliegen der parlamentarischen Bürgerinitiative nicht direkt nach, allerdings erklärte der Verfassungsgerichtshof die Rege-

lungen zur Vorratsdatenspeicherung im Juni 2014 für verfassungswidrig und setzte diese damit außer Kraft.

Die Liste der top ten Petitionen unterstreicht, dass informelle und formelle *Petitionsinstrumente* stark mobilisieren und ein hohes Maß an Onlineunterstützungen erreichen können. Zu diesem Ergebnis passt auch ein breites gesellschaftliches Spektrum an InitiatorInnen. Zivilgesellschaftliche AkteurInnen initiierten die Hälfte der zehn unterstützungsstärksten Petitionen zwischen 2011 und 2018. Drei Petitionen stammen von politischen FunktionärInnen/MandatsträgerInnen und zwei weitere wurden von Personen dieser Gruppe zumindest unterstützt.

5. Schlussbetrachtung

Die Analyse der Entwicklung von *Petitionsinstrumenten* verdeutlicht, dass deren Nutzung durch zwei Faktoren maßgeblich beeinflusst wird. Zunächst sind es institutionelle Veränderungen, die bestehende Instrumente aufwerten und/oder neue schaffen. Die frühen Reformen des Petitionswesens führten zu einer starken Nutzung des Instruments der parlamentarischen Bürgerinitiative. Ein Anstieg der Pe-

titionszahlen ließ sich auch nach der Implementierung der Onlineunterstützungsmöglichkeit von formellen Petitionen ausmachen. Zur selben Zeit nahm auch die Nutzung von Onlinepetitionen zu und stieg in einem höheren Ausmaß als die Nutzung der parlamentarischen *Petitionsinstrumente*. Ein zweiter Aspekt ist, dass *parlamentarische Petitionen* Eingang in die Repertoires politischer Parteien gefunden haben.²⁸ Dies zeigt sich in den Nutzungszahlen während der ÖVP-FPÖ(-BZÖ)-Koalitionsregierung zu Beginn der 2000er -Jahre. In diesem Zeitraum stieg die Zahl von parlamentarischen Petitionen stark an, was vor allem der erhöhten Petitionstätigkeit von Abgeordneten der SPÖ zuzuschreiben ist.

Im Diskurs der politischen Parteien auf Social Media dominieren die Themen Sicherheit, Immigration, soziale Gerechtigkeit und Umweltschutz.²⁹ Petitionen behandeln, so unsere Befunde, andere Themen, sie erweitern das politisch diskutierte Themenspektrum, denn BürgerInnen beschäftigen sich in Petitionen eher mit Themen der Bildung, des Wohlfahrtsstaats und der Infrastruktur. So greifen *parlamentarische Petitionen* in erster Linie Umweltanliegen, *parlamentarische Bürgerinitiativen* gesellschaftspolitische Themen und Onlinepetitionen Themen der Migration auf. Charakteristisch für Petitionen ist auch, dass sie eher ideologisch neutrale Themen zum Gegenstand haben, einzig Onlinepetitionen zeigen eine Tendenz zu gesellschaftspolitisch polarisierenden Themen.

Im digitalen Zeitalter nehmen die Onlinepetitionen eine zunehmend größere Rolle ein – sie können online eingebracht werden, sind niederschwellig, technisch einfach unterstützbar und zeitsparend. Darüber hinaus verlangen sie von PetentInnen kein intensives Engagement und keine finanziellen Ressourcen. Dem gegenüber stehen die relativ hohen Hürden der formellen Instrumente,³⁰ die möglicherweise dazu führen, dass die Attraktivität der einfacher einsetzbaren informellen Instrumente zunimmt.³¹ Diesen Aspekten wird im nächsten Beitrag nachgegangen.

Die hier vorgestellten Ergebnisse basieren auf der Erhebung von direkten, indirekten und Onlinepetitionsinstrumenten. Auch wenn wir uns ressourcenbedingt auf eine Onlinepetitionenplattform beschränken mussten, können die Resultate eine Grundlage für zukünftige Studien zu Partizipations- und Mobilisierungsinstrumenten liefern.

Literaturverzeichnis

- Bochel, Catherine (2019): Petitions Systems: Outcomes, "Success" and "Failure" In: Parliamentary Affairs, <https://academic.oup.com/pa/advance-article/doi/10.1093/pa/gsy045/5272707> (aufgerufen am 16. Juli 2020).
- Bundesministerium für Inneres (2020): Alle Volksbegehren der zweiten Republik. https://bmi.gv.at/411/Alle_Volksbegehren_der_zweiten_Republik.aspx (aufgerufen am 11.08.2020).
- Carman, Christopher Jan (2010): The Process is the Reality: Perceptions of Procedural Fairness and Participatory Democracy. In: Political Studies, 58:4, 731–751.
- Carman, Christopher Jan (2014): Barriers are Barriers: Asymmetric Participation in the Scottish Public Petitions System. In: Parliamentary Affairs, 67:1, 151–171.
- Dalpra, Elio (2021): Petitionsrecht in Österreich – nur einen Klick entfernt? In: Rosenberger, Sieglinde und Benedikt Seisl (Hg.): Petitionen in Österreich: AkteurInnen – Funktionen – Prozesse. Wien: Parlamentsdirektion, 56–69.
- Deutscher Bundestag (2018): Der Jahresbericht des Petitionsausschusses. Ausgabe 2018. Berlin.
- Epicenter.works (2011): Jetzt online für die Abschaffung der Vorratsdatenspeicherung unterschreiben. <https://epicenter.works/content/jetzt-online-fuer-die-abschaffung-der-vorratsdatenspeicherung-unterschreiben> (aufgerufen am 28.07.2020).
- Escher, Tobias und Ulrich Riehm (2017): Petitioning the German Bundestag: Political Equality and the Role of the Internet. In: Parliamentary Affairs, 70:1, 132–154.
- Glavanovits, Josef, Johann Gründl, Sylvia Kritzingen und Patricia Oberluggauer (2019): Politische Partizipation. In: Bacher, Johann et al. (Hg.): Sozialstruktur und Wertewandel in Österreich. Wiesbaden: Springer, 439–456.
- Hadj Abdou, Leila und Sieglinde Rosenberger (2019): Party activism: the permeability of the asylum protest arena in Austria. In: Social Movement Studies, 18, 391–407.
- Halpin, Darren, Ariadne Vromen, Michael Vaughan und Mahin Raissi (2018): Online petitioning and politics: the development of Change.org in Australia. In: Australian Journal of Political Science, 53:4, 428–445.
- Hooghe, Marc und Sofie Marien (2014): How to reach Members of Parliament? Citizens and Members of Parliament on the Effectiveness of Political Participation Repertoires. In: Parliamentary Affairs, 67:3, 536–560.
- Hough, Richard (2012): Do Legislative Petitions Systems Enhance the Relationship between Parliament and Citizen? In: The Journal of Legislative Studies, 18:3–4, 479–495.
- Jungherr, Andreas und Pascal Jürgens (2010): The Political Click: Political Participation through E-Petitions in Germany. In: Policy & Internet, 2:4, 131–165.
- Konrath, Christoph (2021): Altes Recht und neue Herausforderungen: Parlamentarische Petitionen und BürgerInneninitiativen im Kontext der Bundesverfassung. In: Rosenberger, Sieglinde und Benedikt Seisl (Hg.): Petitionen in Österreich: AkteurInnen – Funktionen – Prozesse. Wien: Parlamentsdirektion, 78–87.
- Kriesi, Hanspeter, Edgar Grande, Romain Lachat, Martin Doezal, Simon Bornschier und Timotheos Frey (2006): Globalization and the transformation of the national political space: Six European countries compared. In: European Journal of Political Research, 45, 921–956.
- Kritzingen, Sylvia, Kathrin Thomas, Christian Glantschnigg, Julian Aichholzer, Konstantin Glinitzer, David Johann, Markus Wagner und Eva Zeglovits (2016): AUTNES Comparative Study of Electoral Systems Post-Election Survey 2013 - Documentation. GESIS Data Archive, Cologne. ZA5856 Documentation Version 2.0.0.
- Leston-Bandeira, Cristina (2017): What is the point of petitions in British politics? In: LSE Blog, 2/7/2017, 1–3.
- Lindner, Ralf und Ulrich Riehm (2011): Broadening Participation Through E-Petitions? An Empirical Study of Petitions to the German Parliament. In: Policy & Internet, 3:1, 1–23.
- Miller, Laura (2009): e-Petitions at Westminster: The Way Forward for Democracy? In: Parliamentary Affairs, 62:1, 162–177.
- Plescia, Carolina, Sylvia Kritzingen und Patricia Oberluggauer (2020): Parties' issue strategies on the drawing board: the 2017 Austrian case. In: West European Politics, 43:3, 639–664.
- Pollak, Johannes und Peter Slominski (2014): The Silence of the Shepherds: How the Austrian Parliament Informs its Citizens on European Issues. In: The Journal of Legislative Studies, 20:1, 109–124.
- Riehm, Ulrich, Knud Böhle und Ralf Lindner (2013): Elektronische Petitionssysteme. Analysen zur Modernisierung des parlamentarischen Petitionswesens in Deutschland und Europa. Berlin: Edition Sigma.
- Rosenberger, Sieglinde (2021): Petitionen im politischen System Österreichs. In: Rosenberger, Sieglinde und

31 Benedikt Seisl (Hg.): *Petitionen in Österreich: AkteurInnen – Funktionen – Prozesse*. Wien: Parlamentsdirektion, 10–21.

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1daa3359-de89-4d8b-b7c5-fafe75656dab> (aufgerufen am 24.08.2020).

Rosenberger, Sieglinde, Benedikt Seisl, Jeremias Stadlmair und Elio Dalpra (2020): What Are Petitions Good for? Institutional Design and Democratic Functions. In: *Parliamentary Affairs*. Online first. DOI: <https://doi.org/10.1093/pa/gsaa058>.

Wright, Scott (2015): Populism and Downing Street E-petitions: Connective Action, Hybridity, and the Changing Nature of Organizing. In: *Political Communication*, 32:3, 414–433.

Rosenberger, Sieglinde und Jeremias Stadlmair (2014): Partizipation in Österreich. In: Bertelsmann Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg (Hg.): *Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 454–488.

Rosenberger, Sieglinde und Jeremias Stadlmair (2015): Direkte Demokratie – Regierungstechnik oder Instrument der BürgerInnen? In: Öhlinger, Theo und Klaus Poier (Hg.): *Direkte Demokratie und Parlamentarismus – Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?* Wien: Böhlau, 227–251.

Rosenberger, Sieglinde und Jeremias Stadlmair (2016): *Petitionen und Parlamentarische Bürgerinitiativen – Zivilgesellschaft im Parlament?* In: Dimmel, Nikolaus und Christina Stelzer-Orthofer (Hg.): *TransForm – Journal für zivilgesellschaftliche Innovation*. Bremen: Wiener Verlag für Sozialforschung, 68–89.

Sebők, Miklós, Csaba Molnár und Bálint György Kubik (2017): Exercising control and gathering information: the functions of interpellations in Hungary (1990–2014). In: *The Journal of Legislative Studies*, 23:4, 465–483.

Seisl, Benedikt, Sieglinde Rosenberger und Jeremias Stadlmair (2021b): Institutionelles Design von Petitionen – Vorbestimmte Funktionen und gemischte Erwartungen. In: Rosenberger, Sieglinde und Benedikt Seisl (Hg.): *Petitionen in Österreich: AkteurInnen – Funktionen – Prozesse*. Wien: Parlamentsdirektion, 34–45.

Stadlmair, Jeremias (2021): UnterstützerInnen von Petitionen: Formal gebildet, politisch interessiert und skeptisch gegenüber repräsentativer Politik. In: Rosenberger, Sieglinde und Benedikt Seisl (Hg.): *Petitionen in Österreich: AkteurInnen – Funktionen – Prozesse*. Wien: Parlamentsdirektion, 46–55.

Tálos, Emmerich (2015): Sozialpartnerschaft und EU. In: Maurer, Andreas, Heinrich Neisser und Johannes Pollak (Hg.), (eds.): *20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs*. Wien: Facultas, 307–323.

Tibúrcio, Tiago (2015): The Right to Petition. In: European Parliament, Directorate General for Internal Policies,

Endnoten

- 1 Die Daten wurden im PETICIPATE-Projekt, das vom Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank finanziert wurde, gesammelt und ausgewertet.
- 2 Tálos; 2015 Rosenberger und Stadlmair, 2015; Rosenberger und Stadlmair, 2014.
- 3 BMI, 2020.
- 4 Allgemein zu Partizipation siehe Glavanovits et al., 2019; Lindner und Riehm, 2011; Jungherr und Jürgens, 2010.
- 5 Hough, 2012, S. 484–486.
- 6 Zu den rechtlichen Voraussetzungen der Partizipationsinstrumente siehe Dalpra, 2020 (in diesem Band).
- 7 Die Systeme in Schottland oder Deutschland bieten diese Möglichkeiten. Für einen Überblick siehe Tibúrcio, 2015; Riehm et al., 2013.
- 8 Kritzinger et al., 2016.
- 9 Siehe dazu Kriesi et al., 2006.
- 10 Die Petitionen wurden hinsichtlich Protest, regionalem Fokus und AdressatInnen analysiert. Die Erfassung der InitiatorInnen erfolgte vor allem unter Berücksichtigung der Gruppen Zivilgesellschaft und politische Elite. Da diese Aspekte für den vorliegenden Beitrag sekundär sind, wird eine detaillierte Beschreibung der Codierung hier ausgespart. Siehe Seisl et al., 2020 (in diesem Band).
- 11 Deutscher Bundestag, 2018, S. 7.
- 12 Wright, 2015; Miller, 2009; Halpin et al., 2018.
- 13 Riehm et al., 2013.
- 14 Diese hohen Nutzungszahlen stehen im Kontrast zum European Social Survey, der eher eine konstante Bereitschaft zur Unterschrift zeigt. Siehe Stadlmair, 2020 (in diesem Band).
- 15 Pollak und Slominski, 2014; Sebők, Molnár und Kubik, 2017.
- 16 Wright, 2015; Tibúrcio, 2015.
- 17 Siehe Rosenberger und Stadlmair, 2016; Seisl et al., 2020 (in diesem Band).
- 18 Seisl et al., 2020 (in diesem Band); Rosenberger et al., 2020.
- 19 Das institutionelle Design wird von Seisl et al., 2020 (in diesem Band) genauer beleuchtet.
- 20 Kritzinger et al., 2016.
- 21 Plescia, Kritzinger und Oberluggauer, 2020, S. 648.
- 22 Dazu auch Rosenberger und Stadlmair, 2016.
- 23 Mehr dazu Stadlmair, 2020 (in diesem Band); siehe auch Escher und Riehm, 2017; Carman, 2014.
- 24 Siehe Jungherr und Jürgens, 2010.
- 25 Zum Protestcharakter von Petitionen siehe Leston-Bandeira, 2017.
- 26 BMI, 2020.
- 27 Epicenter.works, 2011.
- 28 Siehe Rosenberger, 2020 (in diesem Band).
- 29 Plescia, Kritzinger und Oberluggauer, 2020.
- 30 Zu rechtlichen Grundlagen siehe Dalpra, 2020 (in diesem Band) und Konrath, 2020 (in diesem Band).
- 31 Zu Funktionen und AkteurInnen siehe Rosenberger et al., 2020.

Institutionelles Design von Petitionen – vorbestimmte Funktionen und gemischte Erwartungen

1. Einleitung

Die institutionelle Ausgestaltung von Petitionssystemen variiert im internationalen Vergleich sehr stark. Die Regelungen reichen von einem nur über Abgeordnete laufenden Petitionsrecht bis hin zu für alle zugänglichen, offen gestalteten Instrumenten. Das Ausmaß der Reglementierung, so der Befund aus der wissenschaftlichen Literatur, beeinflusst Themen und AkteurInnen ebenso wie Funktionen von Petitionen. Mit anderen Worten: Von wem, wie und mit welchen Zielen Petitionen eingebracht werden, hängt maßgeblich vom institutionellen Design ab. In diesem Beitrag widmen wir uns der Frage, welche Funktionen Petitionen in einem demokratischen System erfüllen und wer Petitionen mit welchen Erwartungen lanciert.

Im nächsten Abschnitt gehen wir auf das institutionelle Design ein und skizzieren dessen Bedeutung für Petitionsfunktionen. Anschließend beschreiben wir die Datengrundlage für diesen Beitrag sowie den methodischen Zugang, gefolgt von der Präsentation der Ergebnisse und einigen analytischen Schlussfolgerungen.

2. Design und Funktionen

2.1 Ein Blick in die Literatur

Die Forschung zu *Petitionsinstrumenten* hebt das institutionelle Design vor allem dann hervor, wenn es um die grundsätzlichen Funktionen von Petitionen in politischen Systemen geht.¹ Drei Aspekte der Designgestaltung werden besonders hervorgehoben.

Erstens geht es um die Frage, wie Petitionen den Weg in die Öffentlichkeit oder in repräsentativ-demokratische Institutionen finden, kurzum, es geht um den Einreichprozess. In der Literatur wird diesbezüglich die direkte Einbringung durch BürgerInnen und die indirekte Einbringung durch RepräsentantInnen bzw. Abgeordnete unterschieden.² Andere Studien betonen die Bedeutung von elektronischen Einreichprozessen.

Der zweite Aspekt umfasst die Inklusion von BürgerInnen in den Petitionsprozess. Richard Hough hebt hierbei die Petitionsausschüsse hervor, die Petitionen im parlamentarischen Prozess aufwerten und Inklusion fördern würden, indem BürgerInnen klare und transparente Prozesse erwarten dürfen. Im weiteren Sinn umfasst dieser Aspekt auch Diskussions- oder Deliberationsmöglichkeiten auf entsprechenden Plattformen.³ Christopher Carman analy-

siert das schottische Petitionssystem aus der Perspektive der *Beratungsdemokratie* (*Advocacy Democracy*), in der die Einbindung von BürgerInnen in den Bearbeitungsprozess von Petitionen beginnend bei der Informationsbeschaffung über das Agendasetting bis hin zur aktiven Einbindung in die Formulierung von Politikmaßnahmen gewährleistet ist – wobei wiederum die Rolle des zuständigen Ausschusses betont wird.⁴

Drittens spielen die AkteurInnen eine Rolle. Der Petitionsforscher Tiago Tibúrcio streicht in einer vergleichenden Analyse europäischer Petitionssysteme die Relevanz der AkteurInnen im Petitionsprozess hervor und unterscheidet zwischen Petitionen, die von Individuen oder von organisierten Interessen eingebracht werden. Wenn diese Teilnahme auf wenige ressourcenreiche und gut organisierte AkteurInnen beschränkt ist, leidet potenziell die Qualität des gesamten Petitionssystems.⁵

Diese knappe Blick auf die internationale Forschung zeigt, dass das Design von *Petitionsinstrumenten* Aspekte umfasst, die von Einbringungsmöglichkeiten bis hin zu normativen Aspekten der BürgerInnenbeteiligung reichen. Wie wirken sich nun institutionelle Regeln von *Petitionsinstrumenten* auf die Funktionen im politischen Geschehen aus? Werfen wir zunächst einen Blick auf einige dieser in der Literatur beschriebenen potenziellen Funktionen von Petitionssystemen:⁶

- Die *Voicefunktion* beschreibt, dass Petitionen BürgerInnen eine Stimme im Parlament geben und diese ihre Anliegen dort ohne Einflussnahme kommunizieren können.⁷ Diese Art des Zugangs zu Entscheidungsarenen steht in Verbindung mit der Möglichkeit des Agendasettings, die oben bereits angedeutet wurde. Letzteres beschreibt die Möglichkeit, eigene und/oder neue Anliegen auf die Themenliste der politischen Debatte zu setzen.
- Die *Linkagefunktion* zielt darauf ab, die Verbindung zwischen BürgerInnen und ihren RepräsentantInnen zu stärken.⁸ Petitionen fungieren zumeist als Legitimationsinstrument für PolitikerInnen, da der direkte Kontakt zwischen den AkteurInnen gefördert werden kann.⁹
- Die *Mobilisierungsfunktion* beschreibt das Mobilisierungspotenzial von *Petitionsinstrumenten*, vor allem bei gut ausgebauten elektronischen Petitionsmöglichkei-

ten. Anliegen können so mit vergleichsweise geringem Aufwand von einer Vielzahl an Personen unterstützt werden.¹⁰

Zum Zusammenhang von institutionellem Design und Funktionen von *Petitionsinstrumenten* formulieren wir drei Thesen.

These 1: Direkte *Petitionsinstrumente* eignen sich dafür, Anliegen der BürgerInnen in den öffentlichen Diskurs zu bringen und zum Gegenstand einer Debatte zu machen – die Instrumente erfüllen also die Voicefunktion.

These 2: Indirekte *Petitionsinstrumente* erfüllen die Linkagefunktion, da der Kontakt zwischen BürgerInnen und RepräsentantInnen gegeben ist und so die Legitimation repräsentativer Politik gestärkt werden kann.

These 3: Elektronische Petitionssysteme agieren schnell und niederschwellig. Dies begünstigt die Mobilisierungsfunktion von Onlinepetitionen, die zudem von unterschiedlichen AkteurInnen genutzt werden.

2.2 Ein Blick auf die österreichische Situation

In der formellen, parlamentarischen Sphäre finden wir *parlamentarische Petitionen* und *parlamentarische Bürgerinitiativen*, in der informellen Sphäre die Onlinepetitionen, die auf zivilgesellschaftlichen Plattformen und auf Websites von politischen Parteien eingebracht werden.¹¹

Das Design der formellen Instrumente enthält genaue Richtlinien: So ist für das Einbringen einer parlamentarischen Petition die Unterstützung von zumindest einer/einem Abgeordneten erforderlich. Es handelt sich also um ein indirektes Petitionsinstrument, welches nach unseren Thesen die Verbindung zwischen ParlamentarierInnen und ihren WählerInnen stärkt. *Parlamentarische Bürgerinitiativen* sind Instrumente, die es BürgerInnen erlauben, Anliegen direkt, unabhängig von RepräsentantInnen, an das Parlament heranzutragen. Allerdings beinhalten sie relativ hohe Hürden (österreichische StaatsbürgerInnenenschaft und schriftliche Unterstützung von mindestens 500 BürgerInnen).¹² In einem Beitrag zum österreichischen Petitionswesen zeigen Rosenberger und Stadlmair, dass das Instrument der parlamentarischen Petition in erster Linie von politischen Parteien und jenes der parlamentarischen Bürgerinitiative von der Zivilgesellschaft beansprucht wird.¹³ Diese *Petitionsinstrumente* haben also Nutzungsmuster wie andere Partizipationsinstrumente,¹⁴ wenngleich die zivilgesellschaftliche Seite etwas stärker vertreten ist.

Informelle *Petitionsinstrumente* werden auf privat organisierten Onlineplattformen genutzt. Beispiele sind die zivilgesellschaftlich und gemeinnützig organisierten Plattfor-

men wie *#aufstehn* und *openpetition.eu*. Onlinepetitionen bilden eine weitgehend offene Protestarena mit einer hohen Diversität an PetentInnen. Darren Halpin u. a. zeigen jedoch, dass trotz dieser Offenheit, eine Mehrheit der Onlinepetitionen direkt auf politische AkteurInnen und Anliegen Bezug nimmt.¹⁵ So gesehen schafft dieses informelle Instrument einen Weg für Individuen und Gruppen, eine Protestarena zu betreten und dort die politischen Interessen zu verfolgen und Unterstützung zu lukrieren.¹⁶

Die internationale Forschung unterstreicht den Organisationsgrad und die Ressourcenausstattung der PetentInnen.¹⁷ Darauf aufbauend unterscheiden wir für die Analyse der Petitionen in Österreich zwischen der Kategorie der *politischen Eliten* und jener der *Zivilgesellschaft*. Erstere besteht aus Parteien, Kammern oder einzelnen PolitikerInnen. Mit den Neuen Sozialen Bewegungen entstand eine stärkere zivilgesellschaftliche Seite, die aus Vereinen, NGOs und engagierten Einzelpersonen besteht.¹⁸

3. Daten und Methoden

Wir stützen die Analyse auf einen Datensatz, der die im Hinblick auf die Onlineunterstützung erfolgreichsten parlamentarischen Petitionen und Bürgerinitiativen sowie Onlinepetitionen enthält (eingebracht zwischen 2011 und 2018; n=600). Dieser Datensatz wird durch zehn semi-strukturierte Leitfadeninterviews ergänzt.

Die Informationen zu den formellen *Petitionsinstrumenten* wurden direkt von der Website des österreichischen Nationalrates entnommen. Die Informationen zu den Onlinepetitionen stellte uns die Plattform *openpetition.eu* zur Verfügung. Die Daten wurden aufbereitet und hinsichtlich ihrer thematischen Schwerpunkte, ihrer ideologischen Position, ihres regionalen Bezugs, ihres Protestcharakters und des Grades der erreichten Onlineunterstützung codiert.¹⁹ Dazu einige Anmerkungen zur Codierung:

- *Ebene des Anliegens:* Eine Petition wird als lokal klassifiziert, wenn sie etwa die Schließung eines örtlichen Postamts fordert. Sie kann allerdings über den lokalen Bezug hinausgehen und gleichzeitig die Schließung öffentlicher Infrastruktur auf Bundesebene ablehnen. In diesem Fall weist die Petition sowohl einen lokalen als auch einen bundesstaatlichen Bezug auf.
- *Substanzielle versus Protestpetition:* Bezüglich des Protestcharakters unterscheiden wir Petitionen, die als Reaktion auf geplante Maßnahmen (wie die Schließung eines Postamts) eingereicht wurden, und solchen, die neue Anliegen in die Öffentlichkeit trugen. Während Erstere als protestorientiert gelten, bezeichnen wir Petitionen, die ohne explizite Bezugnahme auf vorherge-

hende Handlungen entstehen und ein Anliegen auf die öffentliche Agenda setzen wollen, als substantiell.²⁰

- *AdressatInnen der Petitionen:* Hier codieren wir Petitionen, die an den Nationalrat als legislatives Organ gerichtet sind, und solche, die sich an die Regierung als Vollziehungsorgan richten. Entscheidend für diese Zuordnung sind die Ausführungen im Petitionstext.
- *Grad der Mobilisierung:* Die Anzahl der erreichten Unterstützungsleistungen auf der Website des Parlaments respektive auf *openpetition.eu* dient als Indikator. Als Vergleichsgrundlage der Instrumente dienen ausschließlich diese Zahlen, analoge Unterschriften wurden nicht berücksichtigt.

Die genannten Variablen wurden einer Clusteranalyse unterzogen. Bei diesem Verfahren werden Datensätze auf Ähnlichkeiten und auffällige Gruppierungen untersucht. Dazu orientiert sich ein Algorithmus, wie in unserer Analyse, an den Mittelwerten einzelner Variablen und misst die Distanz dieser Werte zueinander. Vorab wird eine bestimmte Anzahl an Clustern festgelegt. Ein sogenanntes Dendrogramm, ein Baumdiagramm, diente als Indikator und legte eine Dreiclusterlösung nahe.²¹

Zehn teilstrukturierte Interviews ergänzen die quantitative Datengrundlage und wurden einer qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen.²² Diese Interviews mit Abgeordneten sowie zivilgesellschaftlichen AkteurInnen fanden im Zeitraum von März bis Juli 2019 statt.²³ Wir interviewten erstens (ehemalige) Abgeordnete, die entweder Mitglied im *Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen* waren oder im Zuge der quantitativen Analyse der Daten der Parlamentswebsite als einbringungsstarke PetentInnen auffielen. Um Informationen zur *parlamentarischen Bürgerinitiative* zu erlangen, führten wir Interviews mit zivilgesellschaftlichen AkteurInnen (ErstunterzeichnerInnen bzw. Ansprechpersonen stark unterstützter Petitionen). Drittens interviewten wir PolitikerInnen, die ihre Anliegen mittels Onlinepetitionen auf der Plattform *openpetition.eu* artikulierten. Die Interviews erlauben Einblicke in Motive, Erwartungen und Erfahrungen der PetentInnen im Umgang mit den Instrumenten.

Im folgenden Abschnitt stellen wir die Funktionen der verschiedenen *Petitionsinstrumente* empirisch dar und nuancieren die Ergebnisse durch die Interviews von AkteurInnen im Petitionsprozess. Wir zeigen, dass das institutionelle Design von *Petitionsinstrumenten* die Motivationen von PetentInnen, bestimmte Instrumente zu nutzen, beeinflusst.

4. Voice, Linkage, Mobilisierung

Eingangs formulierten wir drei Thesen zum Zusammenhang von *Petitionsinstrumenten* und Funktionen: a) *Parlamentarische Bürgerinitiativen* erfüllen eher die *Voice-Funktion*; b) *parlamentarische Petitionen* erfüllen eher die *Linkagefunktion*; c) die Niederschwelligkeit der Onlinepetitionen erlaubt es, die *Mobilisierungsfunktion* zu erfüllen. Basierend auf diesen Annahmen präsentiert Tabelle 1 die Ergebnisse der Clusteranalyse, Tabelle 2 setzt diese Cluster in Verbindung mit der Onlineunterstützung.

Tabelle 1: Clusteranalyse der unterstützungsstärksten Petitionen (alle Instrumente) (600), 2011-2018

	Voice		Linkage		Mobilisierung		Gesamt	
	%	n	%	n	%	n	%	n
Petitionsinstrument								
Parlamentarische Petition	1,0	2	99,0	198	0,0	0	33,3	200
Bürgerinitiative	98,0	198	1,0	2	0,0	0	33,3	200
Onlinepetition	1,0	2	0,0	0	100,0	198	33,3	200
Gesamt	100,0	202	100,0	200	100,0	198	100,0	600
PetentIn								
Zivilgesellschaft*	78,7	159	17,0	34	52,0	103	49,3	296
BürgerInnen	53,0	107	2,5	5	31,3	62	29,0	174
Bürgerinitiativen	5,9	12	5,5	11	8,6	17	6,7	40
NGOs	20,8	42	10,5	21	12,1	24	14,5	87
Politische Eliten*	20,8	42	36,5	73	20,7	41	26,0	156
Lokale Abg.	3,5	7	22,0	44	2,0	4	9,2	55
Regionale Abg.	0,0	0	0,5	1	1,0	2	0,5	3
Partei	7,9	16	11,5	23	9,1	18	9,5	57
Kammer	9,9	20	4,5	9	8,6	17	7,7	46
Nationalratsabg.**	1,0	2	0,0	0	0,0	0	0,3	2
Andere	0,5	1	2,5	5	5,1	10	2,7	16
Unbekannt	0,0	0	44,0	88	22,2	44	22,0	132
Gesamt	100,0	202	100,0	200	100,0	198	100,0	600
AdressatIn*								
Parlament	67,3	136	20,0	40	25,3	50	37,7	226
Regierung	28,7	58	76,0	152	67,7	134	57,3	344
Andere/unbekannt	4,0	8	4,0	8	10,1	20	6,0	36
Gesamt	100,0	202	100,0	200	103,0	204	101,0	606
Protestcharakter								
Substanziell	77,7	157	55,5	111	36,9	73	56,8	341
Protest	22,3	45	44,5	89	63,1	125	43,2	259
Gesamt	100,0	202	100,0	200	100,0	198	100,0	600
Kulturelle Dimension								
Neutral	58,9	119	58,5	117	39,4	78	52,3	314
Links	33,7	68	36,5	73	57,6	114	42,5	255
Rechts	7,4	15	5,0	10	3,0	6	5,2	31
Gesamt	100,0	202	100,0	200	100,0	198	100,0	600
Ökonomische Dimension								
Neutral	57,9	117	58,0	116	72,7	144	62,8	377
Links	37,6	76	35,5	71	23,7	47	32,3	194
Rechts	4,5	9	6,5	13	3,5	7	4,8	29
Gesamt	100,0	202	100,0	200	100,0	198	100,0	600
Ebene der Petition*								
Lokal	77,2	156	72,5	145	46,0	91	65,3	392
Regional	18,8	38	28,5	57	24,7	49	24,0	144
National	21,3	43	25,0	50	43,4	86	29,8	179
Gesamt	117,3	237	126,0	252	114,1	226	119,2	715

Anmerkung: Hervorgehobene Variablen wurden für die Berechnung der Cluster herangezogen. Variablen sind binär codiert. Die Tabelle gibt die Mittelwerte für die jeweiligen Variablen an. Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung. *Multiple PetentInnen, AdressatInnen und Ebenen möglich, Gesamtwerte für einzelne Kategorien können also abweichen; **Da Parlamentarische Petitionen von Abgeordneten eingebracht werden, wurden diese nicht als PetentInnen codiert. PetentInnen sind dem Petitionstext entnommen.

Tabelle 2: Onlineunterstützung der unterstützungsstärksten Petitionen (alle Instrumente) nach Clustern, 2011-2018

	Voicecluster (n=202)	Linkagecluster (n=200)	Mobilisierungscluster (n=198)	Gesamt (n=600)
Min	11	10	718	10
Q 25	120	37	1.091	132
Median	436	155.5	1.954	783
Q 75	1.789	556.5	4.956	2.216
Max	101.596	141.591	468.765	468.765
Durchschnitt	2.680	1.729	7.292	3.885

Anmerkung: Zur Vereinfachung der Darstellung wurde die Onlineunterstützung separat angeführt. Die entsprechende Variable ist jedoch in der Clusteranalyse inkludiert. Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung.

Betrachten wir alle Petitionen zusammen, dann fallen folgende Befunde auf:

- Beinahe die Hälfte der Petitionen wurde von zivilgesellschaftlichen AkteurInnen initiiert. AkteurInnen der politischen Elite brachten mehr als ein Viertel der Petitionen ein.²⁴
- Petitionen sind mehrheitlich an die Regierung gerichtet, dabei jedoch substanzieller Natur.
- Es überwiegen Petitionen, die auf die lokale Ebene Bezug nehmen.
- Die Mehrheit der Petitionen ist ideologisch als neutral zu klassifizieren, jedoch zeigt sich eine leichte Tendenz zur linken Seite des politischen Spektrums.²⁵

Hinsichtlich der Onlineunterstützung erzielten die unterstützungsstärksten Petitionen im Durchschnitt 3.885 Unterstützungserklärungen. Der Median aller Instrumente liegt bei 783 Unterstützungserklärungen. Da diese gesamtheitliche Darstellung nur einen ersten Überblick liefern kann, stellen wir nun die Ergebnisse für jedes Petitionsinstrument dar und lassen Einschätzungen von interviewten PetentInnen in die Analyse einfließen.

4.1 Ein Voicecluster der Zivilgesellschaft

Ein zentrales Merkmal der *Voicefunktion* ist, dass BürgerInnen ihre Anliegen unmittelbar in repräsentativen Institutionen einbringen. Die Petitionen im ersten Cluster (in Tabelle 2) zeigen diese Eigenschaft. Wir bezeichnen diesen Cluster folglich als *Voicecluster*.

Die Petitionen im *Voicecluster* weisen folgende Charakteristika auf:

- Sie richten sich primär an die Legislative.
- Sie sind überwiegend substanzieller Natur. Protest als Reaktion auf bestimmte Entscheidungen spielt in diesem Funktionscluster nur eine untergeordnete Rolle,

vielmehr steht die Kommunikation neuer Anliegen im Vordergrund.

- Es ist eine leichte Tendenz zur ideologisch linken Seite in einer ökonomischen sowie kulturellen Dimension erkennbar, die Mehrheit der Petitionen ist aber ideologisch neutral.
- Anliegen der lokalen Ebene stehen im Vordergrund.
- Hinsichtlich der EinbringerInnen und der Unterstützungszahlen liegen Besonderheiten vor. Zunächst ist dieser Cluster von InitiatorInnen aus der Zivilgesellschaft dominiert. Dazu zählen einzelne BürgerInnen, NGOs und Vereine ebenso wie für einen spezifischen Zweck gegründete BürgerInneninitiativen. Die Onlineunterstützung beläuft sich im Median auf 436 und im Durchschnitt auf 2.680 Unterstützungserklärungen. Die unterstützungsstärkste Petition mobilisierte 101.596 Personen, online zu partizipieren.
- Die *parlamentarische Bürgerinitiative* ist das häufigste Instrument im Voicecluster (198 von 202 Petitionen).

Die Analyse der Interviews macht die Voicefunktion noch deutlicher bzw. nuancierter. Die Motivation, dieses Instrument zu nutzen, ist für einige PetentInnen mehrfach: Einerseits ermöglicht es, Anliegen mit relativ geringem Ressourcenaufwand im Parlament einzubringen.²⁶ Andererseits sehen PetentInnen in der *parlamentarischen Bürgerinitiative*, vor allem im Vergleich zur Onlinepetition, ein direktes Mittel, am parlamentarischen Prozess zu partizipieren:

[...] bei einer Onlinepetition kann jeder unterschreiben und wir haben gesagt, nein, wir wollen uns als Staatsbürgerinnen und Staatsbürger äußern, die genau diese Partizipationsmöglichkeit haben, das war eine ganz bewusste Entscheidung.²⁷

Die Onlinepetition verfügt den interviewten PetentInnen zufolge über einen [...] inflationären Charakter [...] weil

man praktisch zu jedem Themengebiet jeden Tag irgendwas unterstützen kann, was es aber insgesamt, denke ich, ein bisschen beliebig macht.²⁸

Im Vergleich zu parlamentarischen Petitionen sei die On-linepetition „[...] nichts Verbindliches [...], [sondern vielmehr] eine PR-Arbeit.“²⁹

Die interviewten PetentInnen betonen, dass institutionalisierte Instrumente mit direktem Zugang zu EntscheidungsträgerInnen bzw. Entscheidungsgremien ein höheres Engagement hinsichtlich der Abläufe und der inhaltlichen Auseinandersetzung verlangten. Themen müssten intensiver und fundierter vorbereitet werden, da diese schließlich gegenüber parlamentarischen Gremien zu vertreten seien.³⁰

Die Interviews unterstreichen den bereits durch die Clusteranalyse sichtbar gewordenen Schwerpunkt der substanziellen Forderungen. Dies zeigt sich auch darin, dass PetentInnen konkrete Präferenzen artikulieren, welchem Ausschuss ein Anliegen zugewiesen werden sollte, welcher Politikbereich in die Diskussion einzubeziehen wäre oder wie ein entsprechender Gesetzesvorschlag aussehen könnte.

Interviewten PetentInnen ist es ein Anliegen, sich direkt an gesetzgebende Entscheidungsgremien zu wenden. Die Anliegen kämen „[...] von unten, es können Abgeordnete unterstützen, okay, aber das war eigentlich nicht unser Ziel.“³¹ Zudem wollte man eine politische Vereinnahmung von vornherein verhindern:

[...] wir hätten damals die Möglichkeit sicher gehabt, haben uns aber dagegen entschieden, weil es eben auch eine politische Positionierung bedeutet, wenn man das tut. Dann ist das eben die Petition von dem Abgeordneten bzw. von der Partei, was aber auch heißt, dass man gleich alle anderen Parteien nicht mehr bei sich hat, weil man ja schon politisch positioniert ist.³²

Der direkte Zugang zur parlamentarischen Arena berge zudem die Chance auf eine ausgangsoffene Debatte (im Ausschuss sowie im Plenum des Nationalrates), bei der die Argumente der PetentInnen im Mittelpunkt stehen würden. Jedoch weisen die Befragten auf den notwendigen, aber eingeschränkten Kontakt zu EntscheidungsträgerInnen hin. Dementsprechend bewerten PetentInnen die (politische) Arbeit in den jeweiligen Gremien kritisch. Einerseits konstatieren sie bei Abgeordneten eine gewisse Überforderung, da sie im *Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen* mit einer Vielzahl an verschiedenen Themen konfrontiert werden. Andererseits fühlen sich PetentInnen

von der politischen Arbeit der Abgeordneten nicht ausreichend ernst genommen und auch in der politischen Diskussion nicht ausreichend (inhaltlich) beachtet:

[...] das Mindeste, was ich mir als Staatsbürger erwarten würde, wenn ich ein Thema an die demokratischen Institutionen herantrage, ist eine inhaltliche Beschäftigung mit dem Thema, nämlich eine ernstzunehmende inhaltliche Beschäftigung mit dem Thema, denn [...] nicht jedes Anliegen ist mehrheitsfähig, ist gut argumentiert [...], aber wenn man so ein Mittel zur Verfügung stellt, dann muss man die Menschen, die das hintragen, auch ernst nehmen.³³

Dieser Aspekt wird vom Politikwissenschaftler Christopher Carman unter der Perspektive der prozeduralen Fairness erläutert. PetentInnen wären mit dem Prozess zufrieden, auch wenn die finalen Ergebnisse nicht den eigenen Politikinhalten entsprechen. Entscheidend sei die Art und Weise, wie im parlamentarischen Prozess mit den Anliegen der InitiatorInnen umgegangen werde.³⁴

Trotz der oben skizzierten Kritik würden die interviewten PetentInnen die Instrumente wieder nutzen, denn der parlamentarische Prozess habe eine mediale Berichterstattung, die zur Meinungsbildung über die vorgebrachten Themen beitrug, ausgelöst.³⁵ Zudem erlaube der parlamentarische Prozess, Rückmeldungen und Feedback auf Anliegen zu erhalten, da diese durch die Behandlung im Nationalrat in der Öffentlichkeit wahrnehmbar wären. Insofern untermauern die Interviews die formulierte *These 1*, wonach direkte *Petitionsinstrumente* wie *parlamentarische Bürgerinitiativen* am besten dazu geeignet sind, die *Voicefunktion* zu erfüllen.

4.2 Ein Linkagecluster der RepräsentantInnen

Die starke Involvierung von RepräsentantInnen zur Stärkung der Verbindung mit BürgerInnen charakterisiert die *Linkagefunktion* von Petitionen. Der zweite Cluster (Tabelle 2) weist einige Merkmale auf, die diese Funktion nahelegen. Wir sprechen deshalb fortan vom Linkagecluster.

Die Petitionen im Linkagecluster zeigten konkret folgende Merkmale:

- Eine Mehrheit der Petitionen ist an die Exekutive gerichtet.
- Das Verhältnis zwischen protestorientierten und substanziellen Petitionen ist relativ ausgeglichen.
- Petitionen tendieren auf die linke Seite des ökonomischen und kulturellen ideologischen Spektrums, die Mehrheit der eingebrachten Anliegen ist jedoch als neutral zu bewerten.
- Die Konzentration von lokalen und regionalen Themen ist stark ausgeprägt.

Der *Linkagecluster* weist zudem Eigenheiten im Hinblick auf die Onlineunterstützung und die EinbringerInnen auf. Verglichen mit dem *Voicecluster* ist die Zahl der Onlineunterstützungen im Median (155,5) und im Durchschnitt (1.729) geringer. Die unterstützungstärkste Petition dieses Clusters erreichte 141.591 Onlineunterstützungserklärungen. Eine Mehrheit der Petitionen geht auf die Gruppe der politischen Elite, also Abgeordnete, Parteien oder Kammer als InitiatorInnen zurück. Allerdings ist die Zahl der unbekannten InitiatorInnen hier sehr hoch. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass *parlamentarische Petitionen*, bei denen kein/e InitiatorIn angeführt wurde, nicht den einreichenden ParlamentarierInnen zugeordnet, sondern als Petitionen mit unbekannten InitiatorInnen codiert wurden.

Vor allem die starke Involvierung von AkteurInnen der politischen Elite legt nahe, dass dieser Cluster in Richtung der *Linkagefunktion* geht. Dieses Ergebnis wird vom Petitionstyp unterstrichen: 198 von 200 der Anliegen wurden als *parlamentarische Petitionen* eingebracht.

Die Interviews mit Abgeordneten unterstreichen den Befund, wonach die *parlamentarische Petition* als Verbindungsmöglichkeit dient. Diese Funktion wird vor allem bei der Arbeit an der Basis deutlich. Allerdings variiert das Verständnis, wer zur Basis gehört, für die Abgeordnete (glauben, zu) sprechen. Während manche Abgeordnete sich mit Petitionen auf den lokalen bzw. regionalen Wahlkreis beziehen, adressieren andere eine bestimmte Region oder ein bestimmtes Bundesland. Diese divergierenden Bezüge spiegeln sich in den Antworten zu den Kontaktformen mit den WählerInnen wider: Kontakte reichen von Sprechstunden im lokalen bzw. regionalen Wahlkreis bis zu Kontakten auf Ebene der gesamten Bundesbevölkerung. Die Kontaktformen sind vielfältig und umfassen einen eigens für Bürgerinitiativen eingerichteten Verein³⁶ ebenso wie die Erreichbarkeit über soziale Medien.³⁷

Nicht nur die Kontaktmöglichkeiten sind unterschiedlich, auch der Umgang mit konkreten Anliegen von BürgerInnen variiert. Wie das Beispiel der Petition *Die Mitspracherechte der Schulpartner/innen müssen erhalten bleiben!* zeigt, übernehmen Abgeordnete Anliegen von zivilgesellschaftlichen AkteurInnen vollinhaltlich und fügen diese als Antragstext der Petition an. Einzelne Abgeordnete ermöglichen es zivilgesellschaftlichen AkteurInnen, Anliegen als parlamentarische Petition anstelle einer parlamentarischen Bürgerinitiative ins Parlament einzubringen. Allerdings, so die Interviews, würden sich Abgeordnete das Recht vorbehalten, im Nationalrat gegen dieses Anliegen zu argumentieren und dagegeng zustimmen. Das Ziel ist, dass Anliegen – unabhängig davon, wie

Abgeordnete dazu politisch stehen – in einer Debatte im Nationalrat thematisiert werden können. Der direkte Draht der Abgeordneten zur Zivilgesellschaft und vice versa materialisiert sich im oben angesprochenen „BürgerInneninitiativenverein“. Von Abgeordneten ins Leben gerufen und finanziell unterstützt, soll dieser der Zivilgesellschaft nicht nur eine einfache Kommunikation mit Abgeordneten ermöglichen, sondern PetentInnen auch (rechts-)beratend zur Seite stehen. Er dient der Vernetzung mit der Zivilgesellschaft und gleichzeitig könnten dadurch strategische Ziele der Einbringung von Anliegen ausgelöst werden.³⁸

These 2 nimmt an, dass indirekte Instrumente wie *parlamentarische Petitionen* dazu geeignet sind, die Verbindung zwischen RepräsentantInnen und Repräsentierten und damit die Responsivität des repräsentativ-demokratischen Systems zu stärken. Unsere Ergebnisse zeigen, dass diese Funktion maßgeblich von den Motivationen und Strategien einzelner Abgeordneter beeinflusst ist. Die Linkagefunktion geht dabei oft über den bloßen Kontakt zwischen BürgerInnen und RepräsentantInnen hinaus und eröffnet Gelegenheiten für Bildungsarbeit und politisches Engagement. Dies läuft auf eine breitere Definition von Linkage in der Petitionsforschung hinaus.³⁹

4.3 Ein Mobilisierungscluster als offene Arena

Im Zentrum der *Mobilisierungsfunktion* steht das hohe Unterstützungspotenzial, welches durch den niederschweligen Zugang zur Teilhabe gegeben ist. Der dritte Cluster (Tabelle 2) verdeutlicht diesen Zusammenhang, weshalb er als Mobilisierungscluster bezeichnet wird.

Petitionen im *Mobilisierungscluster* sind wie folgt charakterisiert:

- Petitionen sind mehrheitlich an die Regierung gerichtet.
- Der Protestcharakter ist eindeutig, denn substantielle Forderungen treten in den Hintergrund.
- Die politische Verortung der Anliegen ist weniger deutlich als bei den oben beschriebenen Clustern. Auf der ökonomischen Dimension sind die Petitionen weitgehend neutral. Auf der kulturellen Dimension sind als progressiv zu bezeichnende Anliegen jedoch in der Mehrheit.
- Lokale und nationale Themen sind in diesem Cluster nahezu gleich häufig präsent.

Die lokale wie nationale Themenlage ist insofern ein Indikator für erhöhtes Mobilisierungspotenzial, da einzelne Petitionen für eine Vielzahl von AkteurInnen attraktiv sein können. Dies zeigt sich in den Daten zu den Unterstützungserklärungen:⁴⁰ Der Median (1.954) und Durchschnitt (7.292) der Anzahl von Unterstützungserklärungen ist im

Mobilisierungscluster mit Abstand am höchsten. Die unterstützungsstärkste Petition erzielte 468.765 Unterschriften. Die InitiatorInnen stammen zwar mehrheitlich aus der Zivilgesellschaft, allerdings ist der Anteil von InitiatorInnen aus der politischen Elite, im Vergleich zu den anderen Clustern, eher hoch. Dieser Aspekt deutet auf eine Offenheit der Protestarena hin, in der AkteurInnen aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen aktiv sind.⁴¹

Der *Mobilisierungscluster* ist von Onlinepetitionen dominiert (198). Niedrige Partizipationsschwellen, schnelle Teilhabe und potenzielle Verstärkungseffekte auf Onlineplattformen machen Onlinepetitionen zu einem Instrument für Mobilisierungszwecke.⁴²

Die interviewten PetentInnen bewerten das Potenzial dieses Instruments aber sehr unterschiedlich. Für zivilgesellschaftliche PetentInnen sind Onlinepetitionen eher beliebige Instrumente, da jedes Themengebiet an jedem Tag unterstützt werden könne.⁴³ Dementsprechend werden die Effekte auf repräsentativ-demokratische Entscheidungsprozesse als gering eingeschätzt.⁴⁴ Zudem zeige dieses Instrument lediglich die große Anzahl an klickenden Menschen, ohne etwas über ein politisches Engagement auszusagen.⁴⁵ Dennoch ermöglichten es Onlinepetitionen, *auch Anliegen von Menschen ohne österreichische StaatsbürgerInnenenschaft zu veröffentlichen*.⁴⁶ Darüber hinaus wird die (technische) Möglichkeit, Anliegen auch online zu lancieren, als Notwendigkeit interpretiert, weil

[...] es auch zeitgemäß ist, Dinge nicht nur auf Papier zu machen, sondern auch online zur Verfügung zu stellen [...] wenn es darum geht, Meinungen abzufragen, Meinungsäußerungen gegenüber der Politik zu ermöglichen, da Transparenz zu schaffen und auch die Möglichkeit, Argumente vorzubringen [...].⁴⁷

Die interviewten PolitikerInnen bewerten Onlinepetitionen aus einem anderen Blickwinkel. Das Instrument eigne sich durch die voraussetzungsarme Einleitung für das schnelle und einfache Verbreiten von Anliegen und erleichtere das Sammeln von Unterstützung, da Menschen vom Burgenland bis zum Bregenzerwald ohne kosten- oder zeitintensive Ressourcen erreicht werden könnten.⁴⁸ Das Instrument eigne sich auch, um Protest, Widerspruch oder Dissens gegenüber getroffenen Entscheidungen der Legislative bzw. der Exekutive zu artikulieren.

[...] wie in vielen Dingen hilft es, wenn der politische Wille fehlt, wenn der Bürgerwille umso stärker [ist], und darum Onlinepetition, denn da kann man in absoluten Zahlen ausdrücken, wie viele Personen das unterstützen.⁴⁹

Die interviewten PetentInnen führen die Mobilisierung für bzw. gegen Themen als Leitmotiv an. Demnach könne dieses Instrument dazu verwendet werden, politischen Druck für ein Anliegen aufzubauen. Daher suche man nach

[...] Aktionsformen und Kommunikationsformen [...] und da war das Mittel der Onlinepetition eines, das sehr rasch in der Lage ist, zu ermöglichen dass man mit Menschen gemeinsam einen gemeinsamen Willen artikuliert und einen politischen Druck aufbaut.⁵⁰

Es ist bemerkenswert, dass AkteurInnen der politischen Elite Onlinepetitionen nutzen, auch wenn ihnen andere Möglichkeiten zur Artikulation ihrer Interessen zur Verfügung stehen, sei es als Teil der Bundesregierung oder des Nationalrats. Somit zeigt sich für dieses Instrument kaum ein Unterschied zu anderen AkteurInnen der politischen Elite, denen diese Kanäle nicht zur Verfügung stehen.

These 3 besagt, dass Onlinepetitionen eine *Mobilisierungsfunktion* ausüben, da sie einen schnellen und niederschweligen Zugang zur Teilhabe ermöglichen. Die präsentierten Ergebnisse unterstützen diese Vermutung. Allerdings machen sie auch deutlich, dass die hohen Zahlen der Onlineunterstützung in erster Linie zur Herstellung von Aufmerksamkeit für bestimmte Anliegen genutzt werden. PetentInnen der Zivilgesellschaft sehen Defizite in der fehlenden institutionellen Verankerung von Onlinepetitionen. Dem stehen PetentInnen der politischen Elite gegenüber, die das Mobilisierungspotenzial höher bewerten als die inhaltliche Behandlung in repräsentativen Institutionen. Ausschlaggebend für oder gegen die Wahl von Onlinepetitionen sind schließlich die institutionellen Möglichkeiten. Da die Mobilisierung von UnterstützerInnen zentral ist, vermutet auch die bereits zitierte Forscherin Cristina Leston-Bandeira, dass die Möglichkeit der Kampagnisierung einen starken Motivationsaspekt für die PetentInnen ausmacht. Hierzu zählt die Schaffung einer Gruppenidentität genauso wie die Rekrutierung neuer MitstreiterInnen.⁵¹

5. Conclusio

Die Analyse der 200 unterstützungsstärksten parlamentarischen Petitionen, parlamentarischen Bürgerinitiativen und Onlinepetitionen im Zeitraum von 2011 bis 2018 beleuchtet die *Linkage*-, *Voice*- und *Mobilisierungsfunktionen* auch empirisch, wobei die durchgeführten Interviews diese Ergebnisse in den notwendigen Kontext setzen.

So sind *parlamentarische Bürgerinitiativen* gut dafür geeignet, neue Anliegen von BürgerInnen auf die Agenda des Parlaments zu setzen. Zwar ist die öffentliche Wahrnehmung ein willkommener Nebeneffekt, jedoch geht

es den interviewten PetentInnen in erster Linie darum, Anliegen in Entscheidungsgremien zu bringen und sie dort zu diskutieren. Durch den direkten Zugang zum parlamentarischen Verfahren werben die interviewten zivilgesellschaftlichen AkteurInnen um die Unterstützung der Abgeordneten. Der Institutionalierungsgrad ist für die Interviewten ein entscheidender Faktor, ihre Anliegen gegenüber repräsentativen Institutionen über *parlamentarische Bürgerinitiativen* trotz der hohen Hürden zu artikulieren (*Voicefunktion*).

Parlamentarische Petitionen sind vom Einfluss von Abgeordneten geprägt und als solche gut für die lokale Arbeit zur Stärkung der Verbindung zwischen BürgerInnen und RepräsentantInnen geeignet. Dieses Instrument fungiert als Bindeglied zwischen repräsentativ-demokratischer Politik und dem Elektorat. Divergierende nationale und lokale Bezugnahmen auf die Wahlbevölkerung beeinflussen dabei, welche AkteurInnen durch das Instrument in Kontakt treten. Widerständigkeit, Protest oder einfache Anliegen aus den Wahlkreisen können mit parlamentarischen Petitionen kanalisiert und artikuliert werden. In diesem Prozess werden auch Initiativen geschaffen, die über bloßen Kontakt hinausgehen und ein breiteres Verständnis von *Linkage im Sinne von Bildungsarbeit und öffentlichem Engagement* implizieren.

Die quantitativen Ergebnisse zeigen, dass mehrheitlich zivilgesellschaftliche AkteurInnen das Instrument der Onlinepetitionen nutzen. Allerdings wissen auch PolitikerInnen dieses protestorientierte Instrument zum Zweck der *Mobilisierung* zu schätzen. Der Raum der Onlinepetitionen ist demnach eine Art offene Protestarena, in der eine Vielzahl von Gruppen aktiv sind und unterschiedlichste Ziele verfolgen. Über Onlinepetitionen werden häufig gesellschaftlich polarisierende Themen eingebracht. Sie ermöglichen es, eine auch medial wahrnehmbare Debatte über bestimmte Anliegen auszulösen und dadurch politischen Druck aufzubauen. Zivilgesellschaftliche AkteurInnen nehmen Onlinepetitionen als Instrument der Politisierung, jedoch ohne direkten und signifikanten Einfluss, wahr, da sie mit geringer (parlamentarischer) Legitimation verbunden sind. Hingegen schätzen AkteurInnen der politischen Elite diese Art der Klickdemokratie, um schnell Forderungen zu verbreiten. Sie nutzen dieses Instrument, um Menschen österreichweit die Möglichkeit der Positionierung zu geben, einen gemeinsamen Willen zu bilden und in der Folge diesen sogenannten Bürgerwillen zu artikulieren.

Abschließend ist nochmals hervorzuheben, dass es weniger die InitiatorInnen und UnterstützerInnen sind, die die Funktionen von *Petitionsinstrumenten* definieren; viel-

mehr bedingen die jeweiligen institutionellen Designs bestimmte Funktionen, die in der Folge für PetentInnen mehr oder weniger im Vordergrund stehen. Transparent gestaltete *Petitionsinstrumente* können nicht nur die thematische Agenda ergänzen, sondern auch die jeweiligen funktionellen Schwächen ausgleichen. So gestaltete Prozesse können nicht nur dabei helfen, die Nutzung und Akzeptanz dieser Instrumente zu erhöhen; repräsentativ-demokratische Systeme könnten auch ihre Legitimation stärken, indem mittels Petitionen Formen der Konsultation und Einbindung ausgebaut und gefördert werden.⁵²

Literaturverzeichnis

- Blümel, Barbara (2005): ... sich Gehör verschaffen. Petitionen und Bürgerinitiativen. In: Forum Parlament, 3, 60–62.
- Blümel, Barbara (2021): Anliegen der BürgerInnen. Petitionen und Bürgerinitiativen im Parlament. In: Rosenberger, Sieglinde und Benedikt Seisl (Hg.): Petitionen in Österreich: AkteurInnen – Funktionen – Prozesse. Wien: Parlamentsdirektion, 70–77.
- Bochel, Catherine (2013): Petitions Systems: Contributing to Representative Democracy? In: Parliamentary Affairs, 66, 798–815.
- Carman, Christopher Jan (2010): The Process is the Reality: Perceptions of Procedural Fairness and Participatory Democracy. In: Political Studies, 58:4, 731–751.
- Carman, Christopher Jan (2014): Barriers are Barriers: Asymmetric Participation in the Scottish Public Petitions System. In: Parliamentary Affairs, 67:1, 151–171.
- Dalpra, Elio (2021): Petitionsrecht in Österreich – nur einen Klick entfernt? In: Rosenberger, Sieglinde und Benedikt Seisl (Hg.): Petitionen in Österreich: AkteurInnen – Funktionen – Prozesse. Wien: Parlamentsdirektion, 56–69.
- Escher, Tobias und Ulrich Riehm (2017): Petitioning the German Bundestag: Political Equality and the Role of the Internet. In: Parliamentary Affairs, 70:1, 132–154.
- Flick, Uwe (2016): Sozialforschung. Reinbek/Hamburg: Rowohlt.
- Hadj Abdou, Leila und Sieglinde Rosenberger (2019): Party activism: the permeability of the asylum protest arena in Austria. In: Social Movement Studies, 18, 391–407.
- Halpin, Brendan (2017): Cluster Analysis Utilities for Stata. Accessed at https://www.stata.com/meeting/france17/slides/France17_Halpin.pdf (aufgerufen am 26.01.2020).
- Halpin, Darren, Ariadne Vromen, Michael Vaughan und Mahin Raissi (2018): Online petitioning and politics: the development of Change.org in Australia. In: Australian Journal of Political Science, 53:4, 428–445.
- Hough, Richard (2012): Do Legislative Petitions Systems Enhance the Relationship between Parliament and Citizen? In: The Journal of Legislative Studies, 18:3–4, 479–495.
- Jungherr, Andreas und Pascal Jürgens (2010): The Political Click: Political Participation through E-Petitions in Germany. In: Policy & Internet, 2:4, 131–165.
- Leston-Bandeira, Cristina and Tiago Tibúrcio (2012): Developing Links Despite the Parties – Parliament and Citizens in Portugal. In: The Journal of Legislative Studies, 18:3–4, 384–402.
- Leston-Bandeira, Cristina (2017): What is the point of petitions in British politics? In: LSE Blog, 2/7/2017, 1–3.
- Leston-Bandeira, Cristina (2019): Parliamentary petitions and public engagement: an empirical analysis of the role of e-petitions. In: Policy & Politics, 47, 415–436.
- Müller, Wolfgang C. (1998): Party Competition and Plebiscitary Politics in Austria. In: Electoral Studies, 17:1, 21–43.
- Openpetition.eu (2020): Nutzungsbedingungen. https://www.openpetition.eu/at/content/terms_of_use (aufgerufen am 11.08.2020).
- Riehm, Ulrich, Knud Böhle und Ralf Lindner (2013): Elektronische Petitionssysteme. Analysen zur Modernisierung des parlamentarischen Petitionswesens in Deutschland und Europa. Berlin: Edition Sigma.
- Rosenberger, Sieglinde (2021): Petitionen im politischen System Österreichs. In: Rosenberger, Sieglinde und 31 Benedikt Seisl (Hg.): Petitionen in Österreich: AkteurInnen – Funktionen – Prozesse. Wien: Parlamentsdirektion, 10–21.
- Rosenberger, Sieglinde, Benedikt Seisl, Jeremias Stadlmair und Elio Dalpra (2020): What Are Petitions Good for? Institutional Design and Democratic Functions. In: Parliamentary Affairs. Online first. DOI: <https://doi.org/10.1093/pa/gsaa058>.
- Rosenberger, Sieglinde (2021): Petitionen im politischen System Österreichs. In: Rosenberger, Sieglinde und 31 Benedikt Seisl (Hg.): Petitionen in Österreich: AkteurInnen – Funktionen – Prozesse. Wien: Parlamentsdirektion, 10–21.
- Rosenberger, Sieglinde und Jeremias Stadlmair (2014): Partizipation in Österreich. In: Bertelsmann Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg (Hg.): Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 454–488.
- Rosenberger, Sieglinde und Jeremias Stadlmair (2015): Direkte Demokratie – Regierungstechnik oder Instrument der BürgerInnen? In: Öhlinger, Theo und Klaus Poier (Hg.): Direkte Demokratie und Parlamentarismus – Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen? Wien: Böhlau, 227–251.
- Rosenberger, Sieglinde und Jeremias Stadlmair (2016): Petitionen und *Parlamentarische Bürgerinitiativen* – Zivilgesellschaft im Parlament? In: Dimmel, Nikolaus und Christina Stelzer-Orthofer (Hg.): TransForm – Journal für zivilgesellschaftliche Innovation. Bremen: Wiener Verlag für Sozialforschung, 68–89.

- Saalfeld, Thomas und Ralf Dobmeier (2012): The Bundestag and German Citizens: More Communication, Growing Distance. In: *The Journal of Legislative Studies*, 18, 314–333.
- Seisl, Benedikt, Sieglinde Rosenberger und Jeremias Stadlmair (2021a): Nutzung und Themen von Petitionsinstrumenten. In: Rosenberger, Sieglinde und Benedikt Seisl (Hg.): *Petitionen in Österreich: AkteurInnen – Funktionen – Prozesse*. Wien: Parlamentsdirektion, 22–33.
- Tálos, Emmerich (2015): Sozialpartnerschaft und EU. In: Maurer, Andreas, Heinrich Neisser und Johannes Pollak (Hg.): *20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs*. Wien: Facultas, 307–323.
- Tibúrcio, Tiago (2015): The Right to Petition. In: European Parliament, Directorate General for Internal Policies, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1daa3359-de89-4d8b-b7c5-fafe75656dab> (aufgerufen am 24.08.2020).
- Walker, Aileen, Jurczak Naomi, Catherine Bochel und Cristina Leston-Bandeira (2019): How Public Engagement Became a Core Part of the House of Commons Select Committees. In: *Parliamentary Affairs*, 74:4, 965–986
- Wright, Scott (2015): Populism and Downing Street E-petitions: Connective Action, Hybridity, and the Changing Nature of Organizing. In: *Political Communication*, 32:3, 414–433.

Endnoten

- 1 Leston-Bandeira, 2019.
- 2 Hough, 2012, S. 483 ff.; siehe auch Walker et al., Tibúrcio, 2015.
- 3 Riehm et al., 2013, S. 45 ff.; Tibúrcio, 2015; S. 18.
- 4 Hough, 2012; Carman, 2010, S. 732 ff.; dieser Betrachtung zufolge erfüllt das schottische Petitionssystem Erwartungen der prozeduralen Fairness durch ein ausgedehntes Informations- und Beteiligungssystem.
- 5 Tibúrcio, 2015, S. 35; siehe auch Escher und Riehm, 2016.
- 6 Siehe Leston-Bandeira, 2019 für einen umfassenderen Überblick.
- 7 Siehe Blümel, 2005; Hough, 2012.
- 8 Siehe Hough, 2012; Riehm et al., 2013; Saalfeld und Dobmeier, 2012.
- 9 Siehe dazu auch Bochel, 2013.
- 10 Siehe Wright, 2015; Escher und Riehm, 2017; Halpin et al., 2018.
- 11 Zu dieser Unterscheidung siehe Rosenberger und Seisl, 2020 (in diesem Band). Zum rechtlichen Rahmen dieser Instrumente siehe Dalpra, 2020 (in diesem Band).
- 12 Zum parlamentarischen Prozess der formellen Petitionsinstrumente siehe Blümel, 2020 (in diesem Band).
- 13 Siehe Rosenberger und Stadlmair, 2016.
- 14 Siehe Rosenberger und Stadlmair, 2015; zu Volksbegehren siehe Müller, 1998.
- 15 Halpin et al., 2018, S. 9 ff.; siehe auch Seisl et al., 2020 (in diesem Band).
- 16 Siehe Hadj Abdou und Rosenberger, 2019; Wright, 2015; Jungherr und Jürgens, 2011.
- 17 Tibúrcio, 2015; Wright, 2015.
- 18 Siehe Rosenberger, 2020 (in diesem Band).
- 19 Zur Codierung der thematischen und ideologischen Schwerpunkte siehe Seisl et al., 2020 (in diesem Band).
- 20 Siehe Leston-Bandeira, 2017.
- 21 Siehe Halpin, 2017.
- 22 Zu Inhaltsanalyse siehe Flick, 2016.
- 23 Die Interviews führte Elio Dalpra im Rahmen des PETICIPATE-Projekts. Eine Liste der Interviews befindet sich im Anhang.
- 24 InitiatorInnen wurden nur dann eindeutig zugeordnet, wenn sie inhaltlich aus dem Antragstext entnommen werden konnten. Da alle Petitionen zwar von Abgeordneten eingebracht wurden, allerdings nicht klar ist, ob die Initiative für diese Petitionen immer von derselben Person stammte, ergibt sich diese hohe Zahl an unbekannten InitiatorInnen. Nichtsdestotrotz ist die starke Involvement von Abgeordneten ein durch das institutionelle Design vorgegebenes Merkmal, was sich in der Zusammensetzung der AkteurInnen widerspiegelt.
- 25 Die ideologische Position deckt sich mit dem Befund von Seisl et al., 2020 (in diesem Band).
- 26 Interview 6 und 7.
- 27 Interview 8.
- 28 Interview 6.
- 29 Interview 8.
- 30 Interview 6.
- 31 Interview 7.
- 32 Interview 6.
- 33 Interview 6.
- 34 Siehe Carman, 2010.
- 35 Interview 6.
- 36 Interview 4.
- 37 Interview 5.
- 38 Interview 3.
- 39 Leston-Bandeira, 2019, S. 424 ff.
- 40 Siehe Tibúrcio, 2015.
- 41 Siehe Hadj Abdou und Rosenberger, 2019.
- 42 Siehe Jungherr und Jürgens, 2010; Wright, 2015; Halpin et al., 2018.
- 43 Interview 6.
- 44 Interview 8.
- 45 Interview 6.
- 46 Interview 8.
- 47 Interview 6.
- 48 Interview 9.
- 49 Interview 10.
- 50 Interview 9.
- 51 Leston-Bandeira, 2019, S. 428.
- 52 Carman, 2010.

UnterstützerInnen von Petitionen: formal gebildet, politisch interessiert und skeptisch gegenüber repräsentativer Politik

1. Einleitung

Im folgenden Kapitel soll gezeigt werden, wer die typischen UnterstützerInnen von Petitionen sind. Der Fokus liegt also nicht auf denjenigen, die Petitionen auf unterschiedlichen Plattformen einbringen, sondern auf den BürgerInnen, die sich mit ihrer Unterschrift – digital oder analog – an Petitionen beteiligen. Dabei liegt das Hauptaugenmerk auf einem Vergleich mit anderen häufig genutzten Partizipationsformen, nämlich der Teilnahme an Demonstrationen und an Nationalratswahlen anhand von Umfragedaten der *Europäischen Sozialstudie (ESS)*. In diesem Vergleich soll skizziert werden, welche Charakteristika BürgerInnen aufweisen, die generell zu politischer Partizipation neigen, und welche Charakteristika für UnterstützerInnen von Petitionen im Besonderen zutreffen. Dabei rücken neben demografischen Merkmalen vor allem die Rolle politischen Interesses und Vertrauens sowie die des Medienkonsums in den Fokus. Dies wird ergänzt um Analysen zur Unterstützung von Petitionen nach politischen Einstellungen bzw. nach Parteiidentifikation.

Zunächst werden der Forschungsstand zur Nutzung dieser Partizipationsform kurz umrissen und Erklärungsansätze zur Unterstützung von Petitionen vorgestellt. Die Analyse von Umfragedaten im Zeit- und Ländervergleich erlaubt eine Beurteilung des Umfangs der Unterstützung von Petitionen in Österreich. Die demografischen Merkmale und Einstellungen von UnterstützerInnen von Petitionen werden anschließend anhand der ESS-Umfragewellen von 2014, 2016 und 2018 ausgewertet und zusammengefasst. Diese Analyse zeigt, dass die Unterstützung von Petitionen als Partizipationsform in einem relativ geringen Ausmaß durch demografische Merkmale geprägt ist: So unterscheiden sich UnterstützerInnen von Nicht-UnterstützerInnen nur wenig im Hinblick auf Alter, Gender oder Migrationshintergrund. Vielmehr verfügen Personen, die sich an Petitionen beteiligen, über ein hohes politisches Interesse, eher geringes Vertrauen in Politik und tendenziell politisch links verortete Präferenzen.

2. Erklärungsansätze für politische Partizipation: Ressourcen, Interesse und politische Mobilisierung

Grundsätzlich tendieren jene Menschen zu politischer Partizipation, die politisch interessiert sind, über die nötigen Ressourcen verfügen und in ihrem sozialen Umfeld dazu stimuliert werden.¹ Ressourcenorientierte Ansätze betonen etwa die Notwendigkeit zeitlicher, finanzieller und

rechtlicher Mittel für Partizipation. Darüber hinaus ist ein bestimmter Wissenstand über Beteiligungsmechanismen und das politische System an sich bedeutsam. Forschenden in dieser Tradition zeigen, dass politische Partizipation nach ressourcenorientierten Merkmalen stratifiziert ist, bemerken dabei aber auch unterschiedliche Muster je nach Partizipationsform.² Für die Teilnahme an Petitionen lassen diese Studien eine vergleichsweise hohe Bedeutung von formaler Bildung und (niedrigerem) Alter und eine relativ geringere Bedeutung von Gender erwarten. Für den Faktor Bildung legt die Untersuchung von Carman zu Beteiligung am schottischen Petitionssystem nahe, dass sich diese vor allem auf das Bewusstsein über Petitionen als Partizipationsinstrument auswirkt und weniger direkt auf die darauf basierende praktische Nutzung.³

Sozialisationsorientierte Ansätze legen den Fokus auf die Rolle unterschiedlichster sozialer Systeme in der Herausbildung politischer Partizipation. Dies umfasst etwa die Bedeutung von sozialem Lernen von Eltern, PartnerInnen oder in Freundeskreisen, aber auch von diesen ausgeübten Druck als Stimulus für Partizipation.⁴ Mobilisierungsansätze ergänzen dies um die Rolle von organisierten intermediären Akteuren wie NGOs, BürgerInneninitiativen oder Parteien und den Konsum politischer Informationen.⁵ Indikatoren für diese beiden Ansätze umfassen etwa die Rolle von Politik im elterlichen Haushalt, das Ausmaß politischer Diskussionen sowie Mitgliedschaften und Tätigkeiten in Interessenorganisationen und Parteien. Dass diesen Ansätzen für die Unterstützung von Petitionen eine besondere Rolle zukommt, kann aufgrund der Bedeutung des Wissens über Beteiligungsmöglichkeiten – etwa über Petitionsplattformen – erwartet werden.

Psychologische Ansätze betonen darüber hinaus die Bedeutung von politischem Interesse, Vertrauen und Selbstwirksamkeit.⁶ Demnach beteiligen sich vor allem jene am politischen Prozess, die sich dafür interessieren und daran glauben, dass ihre Partizipation wirkungsvoll ist, also sie selbst die Kompetenz besitzen, sich einzubringen, und dies auch von politischen EntscheidungsträgerInnen ernst genommen wird. Hier kann davon ausgegangen werden, dass zwar Interesse und Selbstwirksamkeit für die Unterstützung von Petitionen bedeutsam sind, die Rolle politischen Vertrauens aber anders gestaltet ist als etwa bei Wahlen: Da Petitionen gemeinhin als eine elitenherausfordernde Partizipationsform klassifiziert sind, darf ange-

nommen werden, dass sich hohes politisches Vertrauen eher negativ als positiv auf die Unterstützung von Petitionen auswirkt.⁷

Konkrete Studien zur Beteiligung an Petitionen in Österreich liegen bislang nicht vor, jedoch beziehen Forschungsarbeiten zu Partizipation in Österreich oftmals auch die Unterstützung von Petitionen bzw. Unterschriftenlisten als Partizipationsform mit ein. So verweisen zahlreiche Arbeiten auf eine vergleichsweise gering ausgeprägte unkonventionelle bzw. elitenherausfordernde Partizipationskultur in Österreich.⁸ Dies zeigen etwa Rosenberger und Seeber unter Verwendung der Europäischen Sozialstudie unter anderem an einer vergleichsweise geringen Unterstützung von Unterschriftenlisten, die zudem durch einen Gender Gap mit geringerer Teilnahme von Frauen geprägt sei.⁹ Glavanovits et al zeigen jedoch, dass ein solcher Gender Gap bei unkonventionellen Partizipationsformen umgekehrt wird, wenn andere relevante Faktoren wie etwa politisches Effektivitätsbewusstsein kontrolliert werden. Dieser Studie zufolge zeichnen sich NutzerInnen unkonventioneller Partizipationsformen zudem durch niedrigeres Alter, höhere formale Bildung, höheres politisches Effektivitätsbewusstsein und ausgeprägten politischen Zynismus aus.¹⁰ Inwiefern diese Befunde auch konkret für die Unterstützung von Petitionen zutreffen, wird im Folgenden untersucht.

3. Unterstützung von Petitionen im Zeitverlauf und internationalen Vergleich

Die folgenden Auswertungen basieren auf Erhebungen der Europäischen Sozialstudie zu Österreich der Jahre 2002 bis 2018.¹¹ Diese repräsentative Umfrage umfasst einige Fragestellungen zu politischer Partizipation, etwa nach der Teilnahme an der jeweils letzten Nationalratswahl, an

einer genehmigten Demonstration innerhalb der letzten 12 Monate, oder ob in diesem Zeitraum Petitionen/Unterschriftensammlungen unterstützt wurden.¹² Angesichts der Fragestellung ist zu betonen, dass diese Umfrage keine Auskunft darüber gibt, welche Form von Petitionen unterzeichnet wurde. Diese können alle in diesem Buch vorgestellten *Petitionsinstrumente*, aber auch Volksbegehren umfassen. Die Erhebung orientiert sich vielmehr an einem allgemeinen, breiten Petitionsverständnis.¹³ Die Verwendung dieser Daten hat den Vorteil, dass durch die Umfrage in insgesamt acht Erhebungswellen ein langfristiger und für situationsspezifische Ausreißer unempfindlicher Überblick über Partizipationsrepertoires ermöglicht wird.

Im Hinblick auf Österreich zeigen international vergleichende Studien einerseits, dass unkonventionelle Partizipationsformen – zu denen Petitionen üblicherweise gezählt werden – in der Vergangenheit relativ wenig genutzt wurden, sich jedoch eine gewisse Annäherung an den Europäischen Durchschnitt eingestellt hat.¹⁴ Bemerkenswerterweise beobachten Glavanovits et al. für Unterschriftensammlungen eine stark sinkende Beteiligung zwischen 1986 und 2004. Sie erklären die anfangs höheren Werte durch die besondere Rolle der Neuen Sozialen Bewegungen in den 1980er-Jahren.¹⁵

Die aus der Europäischen Sozialstudie ab 2002 vorliegenden Daten zeigen, dass die Unterstützung von Petitionen als Partizipationsform im Zeitverlauf nur relativ geringen Schwankungen unterliegt (siehe Tabelle 1). Insgesamt – über alle acht Erhebungswellen hinweg – geben etwa 25,7 Prozent der befragten ÖsterreicherInnen an, sich in den letzten 12 Monaten an einer Unterschriftensammlung beteiligt zu haben. Für die Jahre 2002, 2014 und 2018 liegen etwas höhere Werte vor, was eventuell

Tabelle 1: Partizipationsformen im Zeitverlauf: Petitionen, Demonstrationen, Nationalratswahlen

Jahr	Berichtete Teilnahme an ...		
	Unterschriftensammlung	genehmigter Demonstration	Nationalratswahlen
2002	27,6	9,5	89,5
2004	25,1	6,7	81,9
2006	21,7	4,4	87,7
2008	23,0	8,7	80,0
2010	23,9	6,7	73,4
2014	28,9	6,6	78,6
2016	24,8	6,8	85,6
2018	30,6	6,3	87,4
Gesamt	25,7	6,9	83,4
n gesamt	16.607	16.629	15.838

Quelle: Europäische Sozialstudie 2002-2018; Anmerkung: Daten gewichtet.

in Zusammenhang mit intensivem Petitionsaufkommen im Parlament und drei Volksbegehren (2002), der Petitionen rund um die Hypo-Alpe-Adria (2014) sowie stark unterstützten Volksbegehren (2018, Don't smoke) steht. Eine weitere Erklärung für diese Zunahme kann auch in der Herausbildung von Onlinepetitionsplattformen und der digitalen Unterstützungsmöglichkeit parlamentarischer Instrumente liegen, wie in den Beiträgen von Seisl et al. in diesem Band bereits angedeutet.

Im europäischen Vergleich nimmt die Beteiligung an Petitionen in Österreich sowohl 2002 als auch 2018 einen Rang im Mittelfeld ein. Dieser Befund weicht also von der weithin vertretenen Ansicht, unkonventionelle Partizipationsformen würden in Österreich unterdurchschnittlich genützt, ab. Zwei Faktoren können diese Divergenzen eventuell erklären: Zum einen ist fraglich, inwiefern Petitionen adäquat als unkonventionelle Partizipationsformen zu klassifizieren sind.

Gerade die österreichische Petitionslandschaft zeigt, dass sowohl außerparlamentarische Plattformen, die dem elitenherausfordernden Typus zuzuordnen sind, als auch institutionalisierte, parlamentarische Petitionsverfahren

bestehen. Es ist also fraglich, ob Petitionen überhaupt eindeutig als unkonventionelle Partizipationsform klassifiziert werden sollten. Konventionelle Partizipationsformen – insbesondere Wählen und Parteiengagement – sind hingegen in Österreich historisch stark ausgeprägt und wirken sich potenziell auch auf die Unterstützung von Petitionen aus (siehe dazu auch Tabelle 5).

Zweitens stellen unterschiedliche Operationalisierungen von Petitionsunterstützung in Umfragen eine mögliche Erklärung für uneinheitliche Ergebnisse dar. So unterscheiden sich die Fragen insbesondere hinsichtlich des Zeitraums, in dem man eine Petition unterstützt hat oder nicht, und der Unterscheidung ob man dies grundsätzlich in Erwägung zieht oder tatsächlich getan hat. Dies trägt zu unterschiedlichen Ergebnissen im Anteil petitionsaffiner Menschen bei, die einen Ländervergleich erschweren, sofern nicht – wie im hier vorliegenden Beitrag – eine einheitliche Datenbasis herangezogen wird.

4. UnterstützerInnen von Petitionen

Im Folgenden wird anhand eines Vergleichs mit der Teilnahme an Demonstrationen und an Nationalratswahlen gezeigt, welche Merkmale besonders die Unterstützung von

Tabelle 2: Berichtete Teilnahme an Petitionen im Ländervergleich (%)

Land	2002	2018
Vereinigtes Königreich	39,5	41,8
Finnland	24,0	41,2
Norwegen	37,1	40,4
Schweden	40,8	40,0
Deutschland	31,3	38,0
Dänemark	28,2	37,3
Schweiz	40,4	34,9
Frankreich	33,8	33,3
Österreich	27,6	28,6
Irland	27,3	27,6
Niederlande	22,8	27,3
Portugal	6,8	25,9
Belgien	33,9	25,5
Spanien	22,3	21,6
Tschechien	15,1	20,3
Italien	18,5	14,5
Polen	7,1	14,3
Slowenien	11,8	13,2
Ungarn	4,2	3,6

Quelle: Europäische Sozialstudien 2002 und 2018; Daten gewichtet. Die Länderauswahl beruht auf der Verfügbarkeit adäquater Daten für 2002 und 2018.

Tabelle 3: Politische Partizipation nach demografischen Merkmalen

	Berichtete Teilnahme an ...			
	Petition %	Demonstration %	Nationalratswahlen %	n gesamt
Geschlecht				
weiblich	27,5	6,0	82,7	3.107
männlich	27,7	6,5	85,8	2.656
Alter				
<25 Jahre	27,1	8,0	66,9	399
25–34	29,7	9,5	73,9	812
35–49	29,4	6,0	82,3	1.409
50–64	30,5	7,0	88,7	1.600
65+	21,8	3,4	90,8	1.543
gesamt	27,6	6,2	84,1	5.763
Migrationshintergrund				
beide Eltern in Österreich geboren	27,5	5,4	85,5	4.972
mind. ein Elternteil nicht	28,1	11,3	75,3	790
Formale Bildung				
max. Pflichtschulabschluss	12,8	2,9	74,8	966
Berufsausbildung ohne Matura	23,6	3,7	83,2	3.047
Matura	36,5	9,0	88,9	1.011
Uni/FH/etc.	51,3	17,1	93,5	727
gesamt	27,6	6,2	84,1	5.751
Beschäftigung				
bezahlte Beschäftigung	29,3	6,5	81,7	3.122
in Ausbildung	44,8	22,2	82,8	203
Pension	23,8	4,4	90,9	1.894
arbeitslos	27,9	8,0	70,9	237
andere	21,5	2,3	78,5	302
gesamt	27,6	6,2	84,1	5.758
Haushaltseinkommen				
1. Quintil	20,4	5,8	80,8	991
2. Quintil	28,3	6,7	84,3	1.140
3. Quintil	28,9	5,5	86,8	1.132
4. Quintil	30,9	7,1	88,2	871
5. Quintil	39,5	6,8	92,8	400
gesamt	28,2	6,3	85,7	4.534
Haushaltszusammensetzung				
weder Partner noch Kinder im Haushalt	27,4	7,6	80,6	2.275
Partner im HH, Kinder nicht	27,6	5,7	89,0	1.846
Kinder im HH, Partner nicht	30,1	5,6	77,1	306
Partner und Kinder im Haushalt	27,1	4,7	85,0	1.336
gesamt	27,6	6,2	84,1	5.763

Quelle: Europäische Sozialstudien 2014–2018; Anmerkung: Daten nicht gewichtet.

Petitionen als Partizipationsform erklären können. Dabei wird geprüft, welche Rolle Ressourcen, politisches Interesse und politische Mobilisierung für die Unterstützung von Petitionen spielen. Zudem werden die politischen Präferenzen von UnterstützerInnen von Petitionen mit jenen derjenigen verglichen, die diese Partizipationsform nicht nutzen.

4.1 Formale Bildung als zentrales demografisches Merkmal

Geht man der Frage nach, welche gesellschaftlichen Gruppen nun eher eine Unterstützung von Petitionen angeben, zeigen sich Unterschiede nach demografischen Gesichtspunkten. Tabelle 2 bietet einen Überblick über die Verteilung von UnterstützerInnen von Petitionen, TeilnehmerInnen an Demonstrationen und WählerInnen bei Nationalratswahlen nach demografischen Merkmalen in den ESS-Erhebungswellen der Jahre 2014, 2016 und 2018. Auf den ersten Blick sind deutliche Differenzen in der Unterstützung von Petitionen nach Bildung, Beschäftigung und Haushaltseinkommen erkennbar: Mit zunehmender formaler Bildung ist die Unterstützung wesentlich höher, dies trifft in einem etwas eingeschränkteren Ausmaß aber auch auf der Teilnahme an Wahlen und Demonstrationen zu. Hinsichtlich der Beschäftigung stechen Personen in Ausbildung mit einer berichteten Beteiligung von 44,8 Prozent deutlich heraus. Ähnliches trifft auch für die Beteiligung an Demonstrationen zu. Bei den Haushaltseinkommen ist im untersten Einkommensquintil eine deutlich niedrigere, im höchsten Quintil wiederum eine deutlich höhere Beteiligung an Petitionen zu verzeichnen. Im Gegensatz zu Bildung, Beschäftigung und Einkommen sind Unterschiede bei anderen demografischen Faktoren nur gering oder gar nicht ausgeprägt. So sind etwa keine Differenzen nach Gender und Migrationshintergrund ersichtlich, und auch bei verschiedenen Altersgruppen weist nur die Gruppe der mindestens 65-Jährigen etwas niedrigere Werte auf. Hier unterscheiden sich Petitionen von De-

monstrationen und Wahlen, bei denen Beteiligung stärker nach Alter, Gender und Migrationshintergrund strukturiert ist (siehe Tabelle 3).

In logistischen Regressionsmodellen mit diesen demografischen Merkmalen sind diese Differenzen noch klarer ersichtlich (siehe Anhang): Während für Demonstrationen und Wahlen auch die Faktoren Gender, Alter und Migrationshintergrund signifikant sind, ist dies bei Petitionen nicht der Fall. Es verbleiben aber signifikante Differenzen nach formaler Bildung und für Personen in Ausbildung – ähnlich wie bei den anderen beiden Partizipationsformen. Diese Befunde stehen in Einklang mit anderen, ländervergleichenden Studien. Darüber hinaus weisen Indikatoren für die Modellgüte (AIC/BIC) darauf hin, dass die Unterstützung von Petitionen insgesamt wesentlich schlechter erklärt werden kann als die Teilnahme an Demonstrationen oder Nationalratswahlen. Dies kann dahin gehend interpretiert werden, dass Petitionen relativ ausgeglichen von – nach demografischen Gesichtspunkten – unterschiedlichen Personen genutzt werden. Normativ betrachtet ist dies grundsätzlich positiv zu bewerten: Petitionen sind demnach in einem geringeren Ausmaß von sozialer und ökonomischer Stratifikation betroffen als andere Partizipationsformen.

4.2 Skeptisch, aber politisch interessiert

Es gibt gute Gründe zur Annahme, dass die Unterstützung von Petitionen in Zusammenhang mit niedrigem politischen Vertrauen und hohem politischen Interesse steht. Typischerweise als elitenherausfordernde Partizipationsform der Neuen Sozialen Bewegungen klassifiziert, kann die Unterstützung von Petitionen vor allem von skeptischen, aber dennoch politisch interessierten Personen erwartet werden. Folglich die Annahme, dass Petitionen insbesondere von Personen unterstützt werden, die politisch interes-

Tabelle 4: Politisches Interesse, Vertrauen und Effektivitätsbewusstsein

	Berichtete Teilnahme an ...		
	Petition	Demonstration	Nationalratswahlen
Politisches Interesse (RK: eher gering)			
Gering	n.s.	n.s.	---
Eher hoch	+	++	++
Hoch	++	+	+++
Politisches Vertrauen			
	--	n.s.	+++
Politisches Effektivitätsbewusstsein			
	+++	+++	n.s.

Quelle: Europäische Sozialstudien 2016 und 2018; n=3809, Kontrollvariablen: Alter, Gender, Bildung; Daten gewichtet; Logit-Koeffizienten von dichotomisierten bzw. im Bereich 0-1 standardisierten Prädiktoren; n.s.: Zusammenhang nicht signifikant (95%-Konfidenzintervall); RK: Referenzkategorie; Effektstärke: +/- schwacher Zusammenhang (Logit < +/-0,5; +/-/- mittlerer Zusammenhang (Logit < +/-1), +++/- starker Zusammenhang (Logit > +/-1).

siert sind (dies trifft für alle Partizipationsformen zu) und die relativ geringes Vertrauen in repräsentative Politik haben (und diese herausfordern).

Die Analyse zeigt einen klaren positiven statistischen Zusammenhang zwischen politischem Interesse, politischem Effektivitätsbewusstsein und der Unterstützung von Petitionen, sehr ähnlich zur Teilnahme an Demonstrationen (Tabelle 4). Darüber hinaus beteiligen sich Personen mit höherem politischem Vertrauen signifikant seltener an Petitionen. Dies entspricht der Betrachtungsweise von Petitionen als elitenherausfordernde Partizipationsform. Dies entspricht der Betrachtungsweise von Petitionen und Demonstrationen als elitenherausfordernde Partizipationsformen. Anders fällt die Gewichtung dieser Faktoren für die Teilnahme an Wahlen aus: Diese steht in einem signifikant positiven Zusammenhang mit politischem Vertrauen.

Es ist also festzustellen, dass ein gewisses Maß an politischem Interesse und Vertrauen in die eigenen Möglichkeiten eine Voraussetzung für die Unterstützung von Petitionen darstellt, hohes Vertrauen in repräsentative Politik jedoch eher nicht zur Unterstützung von Petitionen beiträgt.

4.3 Politisch informiert, aktiv und vernetzt

Um dem Erklärungsfaktor politische Mobilisierung für die Unterstützung von Petitionen nachzugehen wird das Ausmaß des Konsums politischer Nachrichten sowie die Frage, ob man in Parteien oder anderen politischen Organisationen mitgewirkt hat, in die Analyse aufgenommen.

Die Ergebnisse in Tabelle 6 zeigen, dass diejenigen, die selbst in Parteien oder anderen politischen Organisationen mitwirken, deutlich eher auch Petitionen unterstützen, was in einem schwächeren Ausmaß auch für die Teilnahme an Demonstrationen und Wahlen zutrifft. Zudem steht auch der Konsum politischer Nachrichten in einem positiven Zusammenhang mit diesen Partizipationsformen, jedoch nur, wenn nicht bereits für politisches Interesse und Vertrauen kontrolliert wurde. Dies legt nahe, dass sich politische Information allein nicht direkt auf die Unterstützung von Petitionen auswirkt, sondern primär in Zusammenhang mit gesteigertem politischen Interesse. Ein wesentlicher Erklärungsfaktor für die Unterstützung von Petitionen ist zudem die Nutzung anderer Partizipationsinstrumente: So sind die Teilnahme an Demonstrationen und Nationalratswahlen signifikante Prädiktoren für die Beteiligung an Petitionen. UnterstützerInnen sind politisch informiert, nutzen auch andere Partizipationsinstrumente und sind in Parteien oder anderen Interessengemeinschaften organisiert.

4.4 Politische Präferenzen

Berücksichtigt man politische Präferenzen, zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen Personen, die Petitionen unterstützen, und jenen, die dies nicht tun: So steht eine politisch linke Selbstverortung in einem positiven Zusammenhang mit der Unterstützung von Petitionen. Ähnliches gilt für die Einstellung, der Staat solle Einkommensunterschiede stärker reduzieren, sowie für eine positive Einstellung gegenüber Immigration (hier nicht dargestellt). Die Partizipationsform Petition wird also von Personen, die sich politisch links verorten, deutlich eher genutzt. Dies wird auch anhand des Faktors der Parteiidentifikation ersichtlich: Im Vergleich zu Personen ohne erklärte Parteiidentifikation sind SympathisantInnen der Grünen sehr petitionsaffin, gefolgt von jenen der FPÖ und der SPÖ. SympathisantInnen der ÖVP und der Neos unterscheiden sich hingegen nicht signifikant von Personen ohne erklärte Parteiidentifikation. Dies ist insbesondere bei Wahlen anders (siehe Tabelle 5).

Die stärkere Unterstützung von Petitionen durch Personen, die eher dem linken Meinungs- und Parteienspektrum zuzuordnen sind, kann vor allem als Reaktion auf einen angebotseitig überwiegenden Anteil „linker“ Petitionen interpretiert werden. Die Themenlage umfasst dabei besonders Fragen von Ökologie und Umweltschutz sowie Themen der Sozialpolitik.¹⁶ Dieses Ergebnis deckt sich auch mit älteren Studien zu Protestaufkommen in Österreich und lässt sich durch heterogene politische Opportunitätsstrukturen erklären.¹⁷

5. Conclusio

Umfragedaten zeigen, dass rund ein Viertel der ÖsterreicherInnen zumindest gelegentlich Petitionen unterstützen. Welche Form diese Petitionen haben, kann mithilfe der vorliegenden Umfragedaten zwar nicht gezeigt werden, es können aber Vergleiche zwischen verschiedenen demografischen Gruppen gezogen sowie Gemeinsamkeiten und Unterschiede zur Nutzung anderer Partizipationsformen beobachtet werden. Dabei wird deutlich, dass demografische Merkmale die Unterstützung von Petitionen relativ schlecht „erklären“ können. Einzig der Faktor formaler Bildung steht in starkem Zusammenhang mit der Beteiligung an Petitionen, ähnlich wie bei anderen Partizipationsformen. Hinsichtlich Alter, Gender, Migrationshintergrund und Haushaltseinkommen bestehen jedoch relativ geringe Differenzen bei den UnterstützerInnen von Petitionen. Aus dem Blickwinkel der demografischen Merkmale von UnterstützerInnen stellen Petitionen also in der Praxis ein vergleichsweise egalitäres Partizipationsinstrument dar.

Tabelle 5: Politische Organisation, Medienkonsum und Parteiidentifikation

	Berichtete Teilnahme an ...		
	Petition	Demonstration	Nationalratswahlen
Mitarbeit in Organisation/Partei Politischer Nachrichtenkonsum (RK: bis 30 Minuten)			
	+++	++	++
30 bis 60 Minuten	+	n.s.	++
mehr als 60 Minuten	+	n.s.	n.s.
Partizipation			
Teilnahme Nationalratswahl	++	+	
Teilnahme Demonstration	+++		-
Unterstützung Petition		+++	++
Parteiidentifikation (RK: keine)			
ÖVP	n.s.	n.s.	+++
SPÖ	+	n.s.	+++
FPÖ	++	+	+++
GRÜNE	+++	+++	+++
NEOS	n.s.	n.s.	+++

Datenbasis: Europäische Sozialstudien 2014 und 2018; n=3696, Kontrollvariablen: Alter, Gender, Bildung; Daten gewichtet; Logit-Koeffizienten von dichotomisierten bzw. im Bereich 0-1 standardisierten Prädiktoren; n.s.: Zusammenhang nicht signifikant (95%-Konfidenzintervall); RK: Referenzkategorie; Effektstärke: +/- schwacher Zusammenhang (Logit < +/-0,5; ++/-- mittlerer Zusammenhang (Logit < +/-1), +++/--- starker Zusammenhang (Logit > +/-1).

Darüber hinaus zeigt die Analyse, dass ein ausgeprägtes politisches Interesse und Effektivitätsbewusstsein für die Unterstützung von Petitionen relevant sind. Eine Tätigkeit in politischen Organisationen und Konsum politischer Nachrichten sind ebenso der Unterstützung von Petitionen zuträglich. Insgesamt fügen sich diese Ergebnisse in die Debatte über die *critical citizens* ein.¹⁸ Interessierte BürgerInnen sind skeptisch gegenüber Politik, möchten jedoch mitwirken und glauben dabei auch an ihre Fähigkeiten. Dass dies vor allem höher gebildete und ohnehin bereits politische engagierte und vernetzte BürgerInnen betrifft, zeigt auch diese Analyse.

Eventuell überraschend sind die sehr klaren Unterschiede in der Unterstützung von Petitionen nach politischen Orientierungen: Eine politisch linke Selbstverortung, allgemein als links und gesellschaftspolitisch liberal zu verortende Präferenzen sowie eine Identifikation mit linken Parteien (v. a. den Grünen) sind sehr aussagekräftige Prädiktoren für die Unterstützung von Petitionen. Diese Ergebnisse stehen in Einklang mit dem politischen Angebot, da ebendiese Akteure auch Petitionen lancieren und Fragen im Zusammenhang mit Sozialstaat, Umwelt und Ökologie typische Themen von Petitionen im untersuchten Zeitraum darstellen.¹⁹

Tabelle A1: Logistische Regression: Demografische Merkmale und politische Partizipation

	Petition		Demonstration		Nationalratswahlen	
Gender: Mann	0.01	(0.13)	0.06	(0.18)	0.23**	(0.07)
Alter in Jahren						
<25	-0.16	(0.20)	-0.18	(0.50)	-0.70***	(0.10)
25-34	0.05	(0.22)	0.25**	(0.08)	-0.45*	(0.21)
35-49 (RK)	.	.	.	.	.	.
50-64	0.17	(0.21)	0.09	(0.14)	0.68***	(0.20)
65+	-0.12	(0.29)	-0.79*	(0.38)	1.14***	(0.34)
Migrationshintergrund (mind. ein Elternteil im Ausland geboren)	-0.09	(0.24)	0.64*	(0.26)	-0.77***	(0.10)
Formale Bildung						
max. Pflichtschulabschluss	-0.88***	(0.10)	-0.45	(0.26)	-0.69***	(0.10)
Berufsausbildung ohne Matura (RK)	.	.	.	.	.	.
Matura	0.61***	(0.10)	0.67***	(0.07)	0.70***	(0.17)
Uni/FH/etc	1.00**	(0.33)	1.55***	(0.28)	1.19***	(0.13)
Beschäftigung						
bezahlte Beschäftigung (RK)	.	.	.	.	.	.
in Ausbildung	0.47**	(0.15)	1.11*	(0.46)	1.39***	(0.16)
Pension	-0.05	(0.21)	0.30	(0.31)	0.38	(0.20)
arbeitslos	0.24	(0.36)	0.38	(0.35)	-0.01	(0.05)
andere	0.02	(0.22)	-0.30	(0.51)	-0.12	(0.21)
Haushaltseinkommen						
1. Quintil	-0.25	(0.15)	0.27	(0.15)	-0.22	(0.34)
2. Quintil	-0.02	(0.16)	0.45	(0.29)	-0.23	(0.22)
3. Quintil (RK)	.	.	.	.	.	.
4. Quintil	-0.01	(0.12)	0.24	(0.17)	0.13*	(0.06)
5. Quintil	0.22	(0.19)	0.09	(0.38)	0.58*	(0.25)
Haushaltszusammensetzung						
weder Partner noch Kinder im Haushalt (RK)	.	.	.	.	.	.
Partner im HH, Kinder nicht	0.08	(0.17)	0.07	(0.29)	0.20	(0.20)
Kinder im HH, Partner nicht	0.31***	(0.05)	-0.47***	(0.10)	-0.09	(0.16)
Partner und Kinder im Haushalt	-0.09	(0.07)	-0.43***	(0.09)	0.42	(0.26)
(Fixed effects pro ESS- Runde)						
n	4515		4515		4515	
AIC	4920.06		1889.89		3087.99	
BIC	4932.89		1902.72		3100.82	

Daten gewichtet; RK: Referenzkategorie; ESS 2014-2018; Logit-Koeffizienten, Standardfehler in Klammern; * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.

Literaturverzeichnis

- Aichholzer, Julian, David Johann, und Eva Zeglovits (2014): Wahlbeteiligung. In: Kritzinger, Sylvia, Wolfgang C. Müller und Klaus Schönbach (Hg.): Die Nationalratswahl 2013. Wien: Böhlau, 177–189.
- Åström, Joachim, Magnus E. Jonsson und Martin Karlsson (2017): Democratic Innovations: Reinforcing or Changing Perceptions of Trust? In: International Journal of Public Administration, 40:7, 575–587.
- Bhatti, Yosef und Kasper Møller Hansen (2012): Leaving the Nest and the Social Act of Voting: Turnout among First-Time Voters. In: Journal of Elections, Public Opinion and Parties, 22:4, 380–406.
- Carman, Christopher Jan (2014): Barriers are Barriers: Asymmetric Participation in the Scottish Public Petitions System. In: Parliamentary Affairs, 67:1, 151–171.
- Van Deth, Jan W. (2014): A conceptual map of political participation. In: Acta Politica, 49:3, 349–367.
- Dolezal, Martin und Sven Hutter (2007): Konsensdemokratie unter Druck? Politischer Protest in Österreich, 1975–2005. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 36:3, 337–352.
- Fieldhouse, Edward und David Cutts (2012): The Companion Effect: Household and Local Context and the Turnout of Young People. In: The Journal of Politics, 74:3, 856–869.
- Gabriel, Oscar und Kerstin Völkl (2008): Politische und soziale Partizipation. In: Gabriel, Oscar und Sabine Kopp (Hg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 268–298.
- Geißel, Brigitte, Roland Roth, Stefan Collett und Christina Tillmann (2014): Partizipation und Demokratie im Wandel – Wie verändert sich unsere Demokratie durch neue Kombinationen repräsentativer, deliberativer und direktdemokratischer Elemente? In: Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg (Hg.): Partizipation im Wandel. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 11–42.
- Gerber, Alan S., Donald P. Green, Donald P. und Christopher W. Larimer (2008): Social Pressure and Voter Turnout: Evidence from a Large-Scale Field Experiment. In: American Political Science Review, 102:1, 33–48.
- Glavanovits, Josef, Johann Gründl, Sylvia Kritzinger und Patricia Oberluggauer (2019): Politische Partizipation. In: Bacher, Johann, et al (Hg.): Sozialstruktur und Wertewandel in Österreich. Wiesbaden: Springer, 439–456.
- Grönlund, Kimmo und Maija Setälä (2007): Political Trust, Satisfaction and Voter Turnout. In: Comparative European Politics, 5:4, 400–422.
- Hooghe, Marc und Sofie Marien (2013): A Comparative Analysis of the Relation Between Political Trust and Forms of Political Participation in Europe. In: European Societies, 15:1, 131–152.
- Hooghe, Marc und Sofie Marien (2014): How to reach Members of Parliament? Citizens and Members of Parliament on the Effectiveness of Political Participation Repertoires. In: Parliamentary Affairs, 67:3, 536–560.
- Just, Aida und Christopher Anderson (2012): Immigrants, Citizenship and Political Action in Europe. In: British Journal of Political Science, 42:3, 481–509.
- Marien, Sofie, Marc Hooghe und Ellen Quintelier (2010): Inequalities in Non-institutionalised Forms of Political Participation: A Multi-level Analysis of 25 countries. In: Political Studies, 58:1, 187–213.
- Morales, Laura und Marco Giugni (Hg.) (2011): Social Capital, Political Participation and Migration in Europe. Basingstoke: Palgrave.
- Norris, Pippa (Hg.) (1999): Critical Citizens: Global Support for Democratic Government. Oxford University Press.
- Plasser, Fritz und Gilg Seeber (2017): Politische Kultur und Demokratiebewusstsein in der Zweiten Republik im internationalen Vergleich. In: Helms, Ludger und David Wineroither (Hg.): Die österreichische Demokratie im Vergleich. Baden-Baden: Nomos, 337–364.
- Plasser, Fritz und Peter Ulram (2010): Bürger und Politik in Österreich. In: Gabriel, Oscar und Fritz Plasser (Hg.): Deutschland, Österreich und die Schweiz im neuen Europa. Baden-Baden: Nomos, 147–216.
- Rosenberger, Sieglinde und Gilg Seeber (2011): Kritische Einstellungen: BürgerInnen zu Demokratie, Politik, Migration. In: Polak, Regina (Hg.): Zukunft. Werte. Europa. Die Europäische Wertestudie 1990–2010: Österreich im Vergleich. Wien: Böhlau, 165–189.
- Rosenberger, Sieglinde und Jeremias Stadlmair (2016): Petitionen und *Parlamentarische Bürgerinitiativen* – Zivilgesellschaft im Parlament? In: Dimmel, Nikolaus und Christina Stelzer-Orthofer (Hg.): TransForm – Journal für zivilgesellschaftliche Innovation. Bremen: Wiener Verlag für Sozialforschung, 68–89.
- Schäfer, Armin (2013): Wahlbeteiligung und Nichtwähler. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 48, 39–46.
- Schäfer, Armin, Robert Vehrkamp und Jérémie Gagné (2013): Prekäre Wahlen. Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

- Seisl, Benedikt, Sieglinde Rosenberger und Jeremias Stadlmair (2021a): Nutzung und Themen von Petitionsinstrumenten. In: Rosenberger, Sieglinde und Benedikt Seisl (Hg.): *Petitionen in Österreich: AkteurInnen – Funktionen – Prozesse*. Wien: Parlamentsdirektion, 22–33.
- Seisl, Benedikt, Sieglinde Rosenberger und Jeremias Stadlmair (2021b): Institutionelles Design von Petitionen – Vorbestimmte Funktionen und gemischte Erwartungen. In: Rosenberger, Sieglinde und Benedikt Seisl (Hg.): *Petitionen in Österreich: AkteurInnen – Funktionen – Prozesse*. Wien: Parlamentsdirektion, 34–45.
- Smets, Kaat und Carolien van Ham (2013): The embarrassment of riches? A meta-analysis of individual-level research on voter turnout. In: *Electoral Studies*, 32:2, 344–359.
- Straits, Bruce C. (1990): The Social Context of Voter Turnout. In: *Public Opinion Quarterly*, 54:1, 64–73.
- Teorell, Jan, Mariano Torcal und José Ramón Montero (2007): Political participation: Mapping the terrain. In: van Deth, Jan W., José Ramón Montero und Anders Westholm (Hg.): *Citizenship and Involvement in European Democracies: A Comparative Analysis*. Routledge, 334–357.
- Verba, Sidney, Kay L. Schlozman und Henry E. Brady (1995): *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Voss, Kathrin (Hg.) (2014): *Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet*. Wiesbaden: Springer VS.

Endnoten

- 1 Verba et al. 1995.
- 2 Siehe dazu etwa Schäfer, 2013; Schäfer et al., 2013, zu Wahlbeteiligung; Carman, 2014, zur Nutzung von Petitionen oder Marien et al., 2010, zum Vergleich verschiedener Partizipationsformen.
- 3 Carman, 2014.
- 4 Bhatti und Hansen, 2012; Fieldhouse und Cutts, 2012; Straits, 1990; Gerber et al., 2008.
- 5 Verba et al., 1995; Morales und Giugni, 2011; Smets und van Ham, 2013.
- 6 Grönlund und Setälä, 2007; Smets und van Ham, 2013.
- 7 Hooghe und Marien, 2013; Teorell et al., 2007; van Deth, 2014.
- 8 Siehe dazu Rosenberger und Seeber, 2011; Plasser und Seeber, 2017; Plasser und Ulram, 2010.
- 9 Rosenberger und Seeber, 2011, S. 175.
- 10 Politischer Zynismus wird als Index aus unterschiedlichen Items zur Bewertung der Arbeit von PolitikerInnen bemessen. Siehe Glavanovits et al., 2019, S. 444.
- 11 Die Auswertungen umfassen zwei Untersuchungszeiträume: Die Unterstützung von Petitionen im Zeitverlauf wird anhand der ESS-Erhebungswellen 2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2014, 2016 und 2018 vorgenommen (2012 hat Österreich nicht an der Erhebung teilgenommen). Auswertungen zu demografischen Merkmalen und Einstellungen von PetitionsunterstützerInnen beziehen sich aufgrund der besseren Datenlage nur auf die Erhebungswellen 2014, 2016 und 2018.
- 12 Die Fragestellung der European Social Survey 2018 lautet: „Es gibt verschiedene Wege, die Lage in Österreich zu verbessern oder zu versuchen, Fehlentwicklungen zu vermeiden. Haben Sie während der letzten 12 Monate eine der folgenden Handlungen gesetzt? ... Haben Sie sich an einer Unterschriftensammlung beteiligt?“
- 13 Siehe dazu auch Carman, 2014, S. 157–158.
- 14 Plasser und Seeber, 2017; Gabriel und Völkl, 2008.
- 15 Glavanovits et al., 2019, S. 446–447.
- 16 Seisl et al., 2020a (in diesem Band)
- 17 Dolezal und Hutter, 2007; Rosenberger und Stadlmair, 2016.
- 18 Geißel et al., 2014; Hooghe und Marien, 2014; Norris, 1999.
- 19 Seisl et al., 2020a (in diesem Band).

TEIL II: GESETZLICHE GRUNDLAGEN UND PARLAMENTARISCHE PROZESSE

Petitionsrecht in Österreich – nur einen Klick entfernt? | Elio Dalpra

In diesem Beitrag¹ werden die Instrumente parlamentarische Bürgerinitiative, parlamentarische Petition und Onlinepetition über die Plattform *openpetition.eu* aus einer rechtlich-analytischen Perspektive beleuchtet. Dafür werden die grundlegenden rechtlichen Bestimmungen herangezogen, die für *parlamentarische Petitionen* und Bürgerinitiativen sowie Onlinepetitionen gelten. In diesem Zusammenhang wird nicht nur eine rechtliche Einordnung dieser Instrumente im Hinblick auf Ablauf sowie (rechtliche) Zielrichtung vorgenommen, sondern auch über die rechtlichen Grenzen, die diese Instrumente betreffen, gesprochen. Diese Herangehensweise stützt sich zum einen auf die Analyse spezifischer Gesetze und zum anderen auf die Interpretation von (höchst) gerichtlichen Entscheidungen. Insbesondere wird das Geschäftsordnungsgesetz 1975², welches die Abläufe im institutionellen Verfahren von parlamentarischen Bürgerinitiativen und parlamentarischen Petitionen regelt, diskutiert. Im Fall der Onlinepetitionen wird besonderes Augenmerk auf die Webseite *openpetition.eu* gelegt, da dieses Instrument im Gegensatz zu parlamentarischen Bürgerinitiativen und parlamentarischen Petitionen kein institutionalisiertes Verfahren kennt. Daher wird die Darstellung durch kurze Verweise auf andere Gesetze, insbesondere das Mediengesetz³ oder das Strafgesetzbuch⁴, angereichert, um die Rechtslage hinsichtlich dieser oben genannten Instrumente überblicksartig darlegen zu können.

1. Vom Art 11 Staatsgrundgesetz zu § 100 Geschäftsordnungsgesetz

Petitionen existieren in der österreichischen Rechtsordnung⁵ in vielfältiger Weise und weisen eine lange Entwicklungsgeschichte auf.

Bereits 1867 verankerte das Staatsgrundgesetz (StGG)⁶ in Artikel 11 StGG:

Das Petitionsrecht steht Jedermann zu.

Petitionen unter einem Gesamtnamen dürfen nur von gesetzlich anerkannten Körperschaften oder Vereinen ausgehen.

Die österreichische Verfassung sieht demnach explizit ein Petitionsrecht vor, das nicht nur StaatsbürgerInnen zur Verfügung steht, sondern „Jedermann“, sodass es unabhängig von einer spezifischen Staatsbürgerschaft und ohne rechtliche Nachteile befürchten zu müssen, in Anspruch genommen werden kann. Diesem als Freiheitsrecht konzipierten Grundrecht⁷ zufolge können Petitionen schriftliche und mündliche Anträge sein, die von jeder Person an Organe der Gesetzgebung und/oder Vollziehung gerichtet werden können.⁸ Diese Petitionen werden als Anträge allgemeiner Art charakterisiert, die entweder die „Erlassung bestimmter genereller Anordnungen oder die Abstellung bestimmter rechtlicher Zustände [...] begehren“⁹.

Was bedeutet die Formulierung „Anträge allgemeiner Art“ konkret? Der Verfassungsgerichtshof (VfGH) hat dazu beispielsweise im Jahre 2009 in Zusammenhang mit der Tiroler Gemeindeordnung (TGO)¹⁰ Folgendes judiziert:

Das Petitionsrecht gemäß Art 11 StGG besteht in der Freiheit, Anträge allgemeiner Art an die Organe der Gesetzgebung oder Vollziehung zu stellen und die Erlassung bestimmter genereller Anordnungen oder die Abstellung bestimmter rechtlicher Zustände zu begehren (vgl. VfSlg. 4295/1962 und 6441/1971). Dies ist in § 67 TGO näher ausgestaltet, der besagt, dass jeder Gemeindebewohner in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde mit Wünschen oder Beschwerden an die Gemeindeorgane herantreten kann. Sie sind schriftlich beim Gemeindeamt einzubringen und dem betreffenden Gemeindeorgan in geeigneter Weise zur Kenntnis zu bringen. Im vorliegenden Fall hat der Beschwerdeführer am 26. April 2007 die Petition beim Stadtamt der Gemeinde eingebracht und sie wurde dem Bürgermeister zur Kenntnis gebracht. Einen darüber hinausgehenden Rechtsanspruch auf Erlassung der gewünschten Anordnung bzw. auf besondere Verfahren zur Durchführung beinhaltet das Petitionsrecht nicht.¹¹

Aus diesem Erkenntnis folgt, dass der VfGH Petitionen iSd StGG als Wünsche oder Beschwerden klassifiziert, die artikuliert werden können, ohne dass staatliche Sanktionen dro-

hen. Nichtsdestotrotz wird dem adressierten staatlichen Organ keine Pflicht auferlegt, diese Petitionen wie gewünscht zu befolgen bzw. wie gefordert umzusetzen. Somit wird in Österreich zwar „Jedermann“ dieses verfassungsgesetzliche Recht eingeräumt, eine weitergehende dem entsprechende Umsetzung jedoch nicht verfassungsgesetzlich normiert.

Sind nun die Petitionen im StGG mit parlamentarischen Bürgerinitiativen, parlamentarischen Petitionen sowie Onlinepetitionen vergleichbar? Grundsätzlich ist das der Fall, da es sich bei Anliegen, wie beispielsweise der Herausnahme von Cannabis aus dem österreichischen Suchtmittelgesetz¹² (parlamentarische Bürgerinitiative), dem Erhalt von Mitspracherechten der Schulpartner/innen¹³ (parlamentarische Petition) oder Deutsch am Pausenhof¹⁴ (Onlinepetition) um ebensolche Anträge allgemeiner Art handelt. Jedoch richten sich sowohl die parlamentarische Bürgerinitiative als auch die parlamentarische Petition direkt an bestimmte Organe der Gesetzgebung, nämlich den Nationalrat.¹⁵ Onlinepetitionen können, müssen sich aber nicht an Organe der Gesetzgebung oder Vollziehung richten.¹⁶ Daher kann festgehalten werden, dass das verfassungsgesetzlich gewährleistete Petitionsrecht im Staatsgrundgesetz zwar als Grundlage für die soeben genannten Instrumente gesehen werden kann, weitere Überlegungen und Differenzierungen jedoch notwendig sind.

Mehr als hundert Jahre nach dem StGG hat der österreichische Gesetzgeber im Oktober 1975 im § 100 Geschäftsordnungsgesetz 1975¹⁷ beschlossen, sogenannte „Petitionen“¹⁸ als eine Möglichkeit „Eingaben an den Nationalrat“¹⁹ zu richten, vorzusehen. Jedoch normierte § 100 GOG-NR die damalige Rechtslage dahin gehend, dass diese „Petitionen“ ausschließlich Abgeordneten zum Nationalrat offenstanden:

*XVI. Eingaben an den Nationalrat
§ 100*

(1) Eingaben an den Nationalrat bilden nur dann einen Gegenstand der Verhandlung (§ 21), wenn sie von einem Abgeordneten überreicht werden (Petitionen). Der Präsident weist Petitionen mit Rücksicht auf ihren Inhalt denjenigen Ausschüssen zu, die zur Vorberatung verwandter Gegenstände eingesetzt sind.

(2) Eingaben, die nicht von einem Abgeordneten überreicht wurden, sind vom Präsidenten als zur Verhandlung durch den Nationalrat ungeeignet zurückzustellen [...].

Es wurde in Abs 2 ausdrücklich festgelegt, dass Eingaben, die nicht von Abgeordneten überreicht werden, nicht als

„Petitionen“ anzusehen sind und somit nicht in die Verhandlungen des Nationalrates Eingang finden.

Dies änderte der Gesetzgeber im Dezember 1988 mit der Novellierung des Geschäftsordnungsgesetzes 1975, welche am 1. Jänner 1989 in Kraft trat. Ab diesem Zeitpunkt sah § 100 GOG-NR²⁰ vor, dass es neben Abgeordneten, die Eingaben durch sogenannte *parlamentarische Petitionen* übermitteln konnten, es auch für StaatsbürgerInnen möglich war, durch Anliegen *parlamentarische Bürgerinitiativen* an den Nationalrat zu richten.

XVI. Parlamentarische Petitionen und parlamentarische Bürgerinitiativen

§ 100. (1) Dem Nationalrat unterbreitete Anliegen sind nur zu verhandeln, wenn sie schriftlich vorgelegt werden, sich auf eine Angelegenheit beziehen, die in Gesetzgebung oder Vollziehung Bundessache ist, und

1. als Petitionen von einem Mitglied des Nationalrates überreicht oder

2. als Bürgerinitiativen von mindestens 500 österreichischen Staatsbürgern, die im Zeitpunkt der Unterstützung das 19. Lebensjahr vollendet haben, unterstützt worden sind [...].

Konkret ermöglichte diese Novelle, dass sich 500 StaatsbürgerInnen direkt mit einem Anliegen schriftlich an den Nationalrat wenden konnten. Jedoch mussten sowohl Abgeordnete als auch StaatsbürgerInnen Anliegen vorbringen, die in Gesetzgebung oder Vollziehung Bundessache sind. Zudem forderte die damalige Rechtslage, dass StaatsbürgerInnen zumindest 19 Jahre alt sein mussten, um eine parlamentarische Bürgerinitiative einbringen bzw. unterstützen zu können.

Eine weitere Novelle des Instruments der parlamentarischen Bürgerinitiative²¹ erfolgte im April 2009²² und stellt die gegenwärtig geltende Rechtslage dar. Die Novellierung änderte die Altersbeschränkung von 19 Jahren für die Unterstützung einer parlamentarischen Bürgerinitiative und passte diese Voraussetzung an die Änderung des Wahlalters²³ (aktives Wahlrecht mit vollendetem 16. Lebensjahr) an.²⁴

Seit 2011 kann zudem eine sogenannte elektronische Zustimmungserklärung für *parlamentarische Bürgerinitiativen* und *parlamentarische Petitionen* abgegeben werden. Eine solche Unterstützung ist möglich, wenn diese Instrumente den oben erläuterten Vorgaben des § 100 GOG-NR entsprechend gültig eingebracht werden. Zudem müssen Personen, die eine solche elektronische Unterstützungserklärung abgeben wollen, die österreichische Staatsbürger-

schaft besitzen und das 16. Lebensjahr vollendet haben. Nach Angabe des Namens und der Adresse kann entschieden werden, ob die elektronische Zustimmungserklärung samt Namen veröffentlicht wird. Diese Möglichkeit wurde nicht gesetzlich verankert, sondern als Angebot auf der Webseite des österreichischen Parlaments durch den Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen und die Parlamentsdirektion ins Leben gerufen.²⁵

Die Entwicklung der Instrumente parlamentarische Bürgerinitiative und parlamentarische Petition ist somit eng mit den Beschluss 1975 und dessen Novellierungen 1988 und 2009 verbunden. Dazu kommt die Möglichkeit der elektronischen Zustimmungserklärung im Jahre 2011. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, wie Anträge, die nicht bloß allgemeiner Natur sind, an staatliche Organe gestellt werden können.

2. Parlamentarisches Verfahren vom Einbringen bis zur Kenntnisnahme

Unter Berücksichtigung der eingangs dargestellten (rechtlichen) Entwicklung der *Petitionsinstrumente* werden im Folgenden die (rechtlich festgelegten) Verfahren von parlamentarischen Bürgerinitiativen und parlamentarischen Petitionen skizziert.

Die rechtlich vorgegebenen Abläufe legen die Möglichkeiten dieser Instrumente offen und zeigen, welche Grenzen ihnen gesetzt sind. Am Beispiel des Anliegens „Herausnahme von Cannabis aus dem österreichischen Suchtmittelgesetz (53/BI)“ wird illustriert, wie solche Forderungen mithilfe von parlamentarischen Bürgerinitiativen in den Nationalrat kommen können. Im Vorfeld stellen sich einige Fragen: Eignet sich dieses Anliegen für eine parlamentarische Bürgerinitiative? Welche verschiedenen Verfahrensschritte durchläuft dieses Anliegen im Nationalrat? Was passiert mit diesem Anliegen, nachdem es im Nationalrat behandelt wurde?

2.1 Parlamentarische Bürgerinitiative im österreichischen Nationalrat

Um diese Fragen beantworten zu können, lohnt sich ein Blick auf die Webseite des österreichischen Parlaments. Laut dieser stellt dieses Instrument eine Möglichkeit dar, BürgerInnen zu beteiligen und eine Verbindung von BürgerInnen zum österreichischen Parlament herzustellen.²⁶ Die rechtliche Grundlage dafür enthält § 100 GOG-NR:²⁷

XVI. Parlamentarische Petitionen und parlamentarische Bürgerinitiativen

§ 100.

(1) Dem Nationalrat unterbreitete Anliegen sind nur zu verhandeln, wenn sie schriftlich vorgelegt werden, sich auf eine Angelegenheit beziehen, die in Gesetzgebung oder Vollziehung Bundessache ist, und

1. als Petitionen von einem Mitglied des Nationalrates überreicht oder

2. als Bürgerinitiativen von mindestens 500 österreichischen Staatsbürgern, die im Zeitpunkt der Unterstützung das 16. Lebensjahr vollendet haben, unterstützt worden sind.

(2) Die Unterstützung einer Bürgerinitiative erfolgt durch eigenhändige Angabe von Namen, Adresse, Geburtsdatum und Datum der Unterstützung sowie durch die Unterschrift des Unterstützenden. Der Erstunterzeichner einer Bürgerinitiative muß in der Wählerevidenz eingetragen sein.

(3) Eine Bürgerinitiative ist der Parlamentsdirektion durch den Erstunterzeichner vorzulegen, wobei dieser seinen Hauptwohnsitz nachzuweisen hat. Die Parlamentsdirektion hat zu überprüfen, ob die Eintragung des Erstunterzeichners in der Wählerevidenz gegeben ist; eine Überprüfung der für die Unterstützter geforderten Voraussetzungen kann auf Anordnung des Präsidenten stattfinden, der die Art und Weise derselben bestimmt.

(4) Der Präsident weist Petitionen und Bürgerinitiativen, die die Voraussetzungen der Abs. 1 bis 3 erfüllen, dem Ausschuß für Petitionen und Bürgerinitiativen zu. Anlässlich der Überreichung von Petitionen kann jedoch das betreffende Mitglied des Nationalrates dem Ausschuß für Petitionen und Bürgerinitiativen vorschlagen, die Zuweisung derselben an einen anderen Ausschuß zu veranlassen.

(5) Petitionen und Bürgerinitiativen liegen in der Parlamentsdirektion zur Einsichtnahme auf und werden an die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Ausschusses, dem sie zugewiesen wurden, verteilt. Der Präsident kann von der Vervielfältigung zur Gänze oder hinsichtlich bestimmter Teile nach Rücksprache mit den Mitgliedern der Präsidialkonferenz absehen, wenn dies die gebotene Rücksicht auf eine sparsame und zweckmäßige Verwaltung notwendig erscheinen läßt. Der Präsident kann, wenn er dies aus triftigen Gründen für erforderlich hält, jedoch auch die Verteilung an alle Abgeordneten verfügen.

2.1.1 Einbringen einer parlamentarischen Bürgerinitiative

§ 100 Abs 1 Z 2 GOG-NR verlangt ein eindeutig formuliertes und schriftlich vorgelegtes Anliegen, welches eine Angelegenheit der Gesetzgebung oder Vollziehung in der Zuständigkeit des Bundes gemäß Art 10 ff. Bundes-Ver-

fassungsgesetz (B-VG)²⁸ darstellt. Davon erfasst wären beispielsweise Angelegenheiten wie das Erhalten der Mitspracherechte der SchulpartnerInnen (parlamentarische Petition) und die Etablierung von Deutsch am Pausenhof (Onlinepetition), die gemäß Art 14 Abs 1 B-VG das Schulwesen bzw. die Schulorganisation betreffen und somit in der Kompetenz des Bundes zu verorten sind.

Dieser Gesetzeslogik folgend lässt sich für das Anliegen „Herausnahme von Cannabis aus dem österreichischen Suchtmittelgesetz (53/BI)“ (parlamentarische Bürgerinitiative) festhalten, dass eindeutig auf die Veränderung von Strafbestimmungen des Suchtmittelgesetzes abgezielt wird. Es fällt somit in die Kompetenz des Bundes gemäß Art 10 Abs 1 Z 6 B-VG, welche das Strafrechtswesen als Bundeskompetenz festlegt. Folgerichtig handelt es sich um eine Angelegenheit, welche in Gesetzgebung oder Vollziehung Bundessache ist, wie es von § 100 GOG-NR gefordert wird.

Darüber hinaus muss das Anliegen eindeutig formuliert und schriftlich vorgelegt werden. Diese Vorgaben wurden von den PetentInnen erfüllt, da sowohl auf die Bundeskompetenz verwiesen als auch die Forderung eindeutig – auf mehreren Seiten – formuliert und dies ohne Zweifel schriftlich vorgelegt wurde, wie der Antragstext zeigt.²⁹

Im Unterschied zu Art 11 StGG, welcher „Jedermann“ – unabhängig von einer (österreichischen) Staatsbürgerschaft – das Recht einräumt, Anliegen an alle staatlichen Organe zu richten, ist für *parlamentarische Bürgerinitiativen* zu differenzieren. Anliegen müssen mittels parlamentarischer Bürgerinitiative laut § 100 GOG-NR von mindestens 500 österreichischen wahlberechtigten StaatsbürgerInnen unterstützt werden, um die notwendige Voraussetzung für eine Behandlung im Nationalrat zu erfüllen. Zusätzlich fordert das Geschäftsordnungsgesetz, dass die/der ErstunterzeichnerIn die Bürgerinitiative der Parlamentsdirektion persönlich vorlegt und nachweist, dass sie/er in die Wählerevidenz einer österreichischen Gemeinde eingetragen ist. Somit muss diese Person in Österreich wahlberechtigt sein. Im konkreten Fall haben das Anliegen „Herausnahme von Cannabis aus dem österreichischen Suchtmittelgesetz (53/BI)“ zum Zeitpunkt des Einbringens 602 österreichische, wahlberechtigte StaatsbürgerInnen mittels Angabe ihrer persönlichen Daten unterstützt.³⁰ Darüber hinaus ist der Erstunterzeichner (Bernhard Amann) namentlich genannt.³¹ Es kann daher davon ausgegangen werden, dass dieser ebenfalls in Österreich wahlberechtigt ist.

Die Parlamentsdirektion überprüft das Vorliegen dieser formellen Voraussetzungen gemäß § 100 GOG-NR und ist

zudem gesetzlich verpflichtet, gemäß § 100d GOG-NR der/dem ErstunterzeichnerIn beratend zur Seite zu stehen. Dabei geht sie wie folgt vor:

Die eingereichten Unterschriftenlisten müssen handschriftlich ausgefüllt sein und bei jedem Eintrag alle folgenden Daten enthalten: Name, Postanschrift, Geburtsdaten, Datum der Unterzeichnungen, Unterschrift. Nach der Prüfung und Zählung von zumindest 500 gültigen Unterschriften werden diese zur zu archivierenden Einlage, die zu jeder BI [parlamentarischen Bürgerinitiative] angelegt wird, genommen – genauso wie weitere Unterlagen zur Identitätsfeststellung des/der ErstunterzeichnerIn. Damit sind die Formerfordernisse erfüllt. Im Internet abrufbar ist der Text/die Forderung der jeweiligen BI [parlamentarischen Bürgerinitiative] als auch der Name des/der ErstunterzeichnerIn.³²

Aus datenschutzrechtlichen Gründen werden weder die Namen, die Anschriften, die Geburtsdaten, die Daten der Unterzeichnungen, die Unterschriften noch die Eintragung in die Wählerevidenz auf der Webseite des österreichischen Parlaments veröffentlicht.³³ Die parlamentarischen Bürgerinitiativen liegen – wie von § 100 Abs 5 GOG-NR normiert – in der Parlamentsdirektion zur Einsichtnahme auf und werden an die Mitglieder sowie Ersatzmitglieder des zugewiesenen Ausschusses verteilt. Somit erfüllen alle parlamentarischen Bürgerinitiativen, die erfolgreich eingebracht wurden, die gesetzlich erforderlichen Voraussetzungen. Im konkreten Fall „Herausnahme von Cannabis aus dem österreichischen Suchtmittelgesetz (53/BI)“ erfolgte die Einbringung am 4.8.2014.³⁴

2.1.2 Behandlung einer parlamentarischen Bürgerinitiative im Ausschuss

Prinzipiell gilt, dass für österreichische StaatsbürgerInnen, nachdem eine *parlamentarische Bürgerinitiative* erfolgreich eingebracht und dem Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen zugewiesen wurde, die Möglichkeit besteht, diese Initiative elektronisch zu unterstützen. Diese sogenannte „elektronische Zustimmungserklärung“ setzt voraus, dass die unterstützende Person das 16. Lebensjahr vollendet hat. Nach Angabe des vollständigen Namens, der Anschrift und einer aktiven E-Mailadresse kann über die Webseite des österreichischen Parlaments die parlamentarische Bürgerinitiative unterstützt werden. Dies entspricht den gemäß § 100 GOG-NR geforderten Voraussetzungen hinsichtlich der Unterstützung dieses Instruments. Falls Personen die Zustimmung zur Veröffentlichung ihres Namens erteilen, werden diese namentlich als UnterstützerInnen genannt.

Obwohl dies für die Beratungen im Nationalrat nur informativen Charakter hat, wird zudem die jeweilige Gesamt-

zahl der auf diese Art und Weise erfolgten „elektronischen Zustimmungserklärungen“ auf der Webseite des österreichischen Parlaments veröffentlicht. Eine solche elektronische Zustimmungserklärung kann bis zum Abschluss der Beratungen im Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen erteilt werden.³⁵

Im Hinblick auf die konkrete parlamentarische Bürgerinitiative „Herausnahme von Cannabis aus dem österreichischen Suchtmittelgesetz (53/BI)“ haben 32.381 Personen diese Möglichkeit der elektronischen Zustimmungserklärung wahrgenommen, wobei davon 11.287 Personen der Veröffentlichung ihrer Zustimmungserklärung zugestimmt haben.³⁶

Nach Zuweisung parlamentarischer Bürgerinitiativen in den Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen werden diese dem Verfahren gemäß § 100a ff. GOG-NR unterzogen. Nach Besprechung des Einlaufes können die im Ausschuss vertretenen Abgeordneten aller Parteien im Nationalrat nach § 100b Abs 1 GOG-NR

- von der weiteren Verhandlung Abstand nehmen, wenn der Gegenstand zur weiteren parlamentarischen Behandlung nach Auffassung des Ausschusses offenkundig ungeeignet ist, sowie
- den Gegenstand der Volksanwaltschaft zur weiteren Behandlung übermitteln oder
- die parlamentarische Bürgerinitiative einem, inhaltlich zuständigen Fachausschuss zur weiteren Behandlung zuweisen und
- durch den Präsidenten die Mitglieder der Bundesregierung um die Einleitung von Erhebungen ersuchen oder Sachverständige oder andere Auskunftspersonen zur mündlichen oder schriftlichen Äußerung gemäß § 40 GOG-NR einladen.

Außerdem verfügt der Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen über die Kompetenz iSd § 100b Abs 2 GOG-NR,

- Stellungnahmen der Bundesregierung als Gesamtes oder einzelner Minister einzuholen,
- die Volksanwaltschaft zu ersuchen, Stellung zu nehmen,
- Hearings mit ExpertInnen durchzuführen bzw.
- die/den ErstunterzeichnerIn im Ausschuss persönlich anzuhören.

Sind die parlamentarischen Bürgerinitiativen im Ausschuss behandelt worden, können die Abgeordneten wiederum die Zuweisung an einen Fachausschuss verlangen, wobei darüber hinaus eine Empfehlung ausgesprochen werden kann, wie die inhaltliche Erledigung erfolgen solle (§ 100 c Abs 1 GOG-NR).

Wird diese Zuweisung nicht beschlossen, kann der Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen entweder beschließen, über eine parlamentarische Petition beziehungsweise parlamentarische Bürgerinitiative gesondert an den Nationalrat zu berichten oder mehrere gemeinsam in einem Sammelbericht zusammenzufassen. In diesem Bericht müssen die Abgeordneten iSd § 100c Abs 3 GOG-NR einen Antrag an den Nationalrat formulieren und können Folgendes fordern:

- den Bericht an die Bundesregierung oder an einzelne ihrer Mitglieder zur geeigneten Verfügung weiterzuleiten oder
- der Volksanwaltschaft zur weiteren Behandlung zu übermitteln oder
- durch Kenntnisnahme des Ausschussberichtes zu erledigen.

Abschließend ist wichtig hervorzuheben, dass mangels rechtlicher Verankerung in §§ 100a–100c GOG-NR der Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen selbst keine selbständigen Anträge (von Ausschüssen) auf Erlassung von Gesetzen gem Art 70 GOG-NR vorlegen kann.

Die Parlamentsdirektion informiert iSd § 100d GOG-NR die/den ErstunterzeichnerIn auf ihre/seine Anfrage über den jeweiligen Stand des parlamentarischen Verfahrens und über die Art der Erledigung.

Um sich eine bessere Vorstellung machen zu können, wie sich diese gesetzlichen Vorgaben in der Praxis auswirken, lohnt es sich, den Ausschussbericht zur parlamentarischen Bürgerinitiative „Herausnahme von Cannabis aus dem österreichischen Suchtmittelgesetz (53/BI)“ heranzuziehen. Im konkreten Fall wurde diese parlamentarische Bürgerinitiative weder als offenkundig ungeeignet qualifiziert, noch der Volksanwaltschaft übermittelt oder umgehend einem zuständigen Fachausschuss zugewiesen. Vielmehr nahm der Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen die Möglichkeit in Anspruch, den Erstunterzeichner (Bernhard Amann) im Ausschuss anzuhören.³⁷

Darüber hinaus hat der Ausschuss iSd § 40 Abs 1 GOG-NR mehrere Bundesministerien zur Stellungnahme aufgefordert. Das Bundesministerium für Gesundheit kam dieser Einladung bereits am 07.11.2015 nach. Eine solche Aufforderung erging auch an das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie sowie an das Bundesministerium für Justiz. Diese antworteten auf dieses Verlangen am 28.1.2015 bzw. am 8.5.2015. Schlussendlich entschied sich der Ausschuss, die parlamentarische Bürgerinitiative dem Justizausschuss zur weiteren Behandlung zuzuweisen.³⁸ Im Justizausschuss wurde diese konkrete parlamentarische Bürgerinitiative zwar erwähnt, aber nicht inhaltlich behandelt. Nach Abstimmung über die Regierungsvorla-

ge³⁹ galt diese als miterledigt. In der darüber stattfindenden Debatte im Nationalrat wurde über diese Miterledigung berichtet, wobei beispielsweise Abgeordnete der FPÖ die Thematik „Herausnahme von Cannabis aus dem österreichischen Suchtmittelgesetz (53/BI)“ nur streiften und zum Ausdruck brachten, dass Änderungen des Suchtmittelgesetzes ein gesellschaftspolitisch falscher Ansatz wären.⁴⁰ Dem entgegneten Abgeordnete der SPÖ, dass der Grundsatz „Therapie statt Strafe“ gelte und daher Sanktionen aufgrund des Besitzes von minimalen Kleinstmengen an Cannabis entfallen.⁴¹ Schlussendlich wurde der Ausschussbericht und somit die betreffende parlamentarische Bürgerinitiative im Nationalrat mit Mehrheit zur Kenntnis genommen.⁴²

Dieses konkrete Beispiel zeigt die unterschiedlichen Stufen des institutionalisierten Verfahrens, welche *parlamentarische Bürgerinitiativen* durchlaufen. Dabei fällt auf, dass nicht nur der Zugang zu diesem Instrument limitiert, sondern auch die Mitwirkung am Verfahren nur beschränkt möglich ist. Es können zwar ErstunterzeichnerInnen in den Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen geladen werden, jedoch wurde dies laut dem Ausschussbericht bei insgesamt 16 parlamentarischen Petitionen und 15 parlamentarischen Bürgerinitiativen in nur sechs Fällen in Anspruch genommen.⁴³ Des Weiteren bedeutet eine hohe Anzahl an UnterstützerInnen – im Fall der parlamentarischen Bürgerinitiative „Herausnahme von Cannabis aus dem österreichischen Suchtmittelgesetz (53/BI)“ waren es 32.381 – nicht, dass der betraute Fachausschuss oder der Nationalrat das Anliegen wie im Antragstext gefordert⁴⁴ entsprechend umsetzen.

2.2 Parlamentarische Petitionen im österreichischen Nationalrat

Parlamentarische Petitionen und *parlamentarische Bürgerinitiativen* weisen dieselbe rechtliche Grundlage auf, jedoch benötigt Erstere nicht die Unterstützung von 500 StaatsbürgerInnen, um eingebracht werden zu können, sondern laut § 100 Abs 1 Z 1 GOG-NR ist ein Mitglied des österreichischen Nationalrates dafür ausreichend. Nichtsdestotrotz verlangt § 100 GOG-NR für *parlamentarische Petitionen* ebenfalls ein eindeutig formuliertes und schriftlich vorgelegtes Anliegen, welches gemäß Art 10 ff. B-VG in die Gesetzgebung oder Vollziehung des Bundes fällt.

2.2.1 Einbringen einer parlamentarischen Petition

An der parlamentarischen Petition „Die Mitspracherechte der Schulpartner/innen müssen erhalten bleiben! (68/PET)“ illustriert, lässt sich folgendes festhalten: Dieses Anliegen fällt gemäß Art 14 Abs 1 B-VG, welche dem Bund die Kompetenz zur Gesetzgebung bezüglich äußerer Organisation von öffentlichen Pflichtschulen zuspricht,

in den Kompetenzbereich des Bundes. Zudem wurde es schriftlich von den Abgeordneten Hermann Gahr und Dr. Karlheinz Töchterle vorgelegt.⁴⁵

Ähnlich wie bei parlamentarischen Bürgerinitiativen können StaatsbürgerInnen *parlamentarische Petitionen* bei der Einbringung unterstützen. Jedoch ist dies gemäß § 100 Abs 1 GOG-NR nicht notwendig, um diese einzubringen. Nichtsdestotrotz haben 1.200 Personen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.⁴⁶

Zusätzlich können StaatsbürgerInnen, die die parlamentarische Petition nicht bereits bei der Einbringung unterstützen haben, diese mittels elektronischer Zustimmungserklärung unterstützen. Dafür müssen sie zumindest das 16. Lebensjahr vollendet haben und diese Zustimmungserklärung innerhalb des Zeitraums von der Zuweisung der parlamentarischen Petition bis zum Abschluss der Beratungen im Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen abgeben.⁴⁷ Damit sind die geforderten Voraussetzungen für die Unterstützung erfüllt. Wie bei der zuvor erwähnten parlamentarischen Bürgerinitiative, hat die Anzahl der elektronischen Zustimmungserklärungen keinen Einfluss auf das parlamentarische Verfahren sowie die Entscheidung im Nationalrat, sondern ist ausschließlich informativer Natur.⁴⁸ Dennoch haben sich insgesamt 2.512 Personen gefunden, die dieser parlamentarischen Petition ihre Unterstützung ausgesprochen haben, von denen immerhin 1.533 bereit waren, ihre Zustimmungserklärung zu veröffentlichen.⁴⁹

2.2.3 Behandlung einer parlamentarischen Petition im Ausschuss

Das parlamentarische Verfahren von parlamentarischen Petitionen ist ident mit dem Prozedere von parlamentarischen Bürgerinitiativen (§§ 100a–100c GOG-NR). Am Beispiel der parlamentarischen Petition „Die Mitspracherechte der Schulpartner/innen müssen erhalten bleiben! (68/PET)“ bedeutet dies, dass diese am 3.3.2016 dem Ausschuss zugewiesen wurde und am 30.6.2016 der Auftrag zur Stellungnahme an das Bundesministerium für Bildung ergangen ist.⁵⁰ Auf die Möglichkeit, Auskunftspersonen im Ausschuss anzuhören, wurde verzichtet. Lediglich bei einer von 18 im selben Sammelbericht des Ausschusses für Petitionen und Bürgerinitiativen behandelten Petition wurde eine Anhörung gemäß § 100 Abs 1 Z 2 GOG-NR durchgeführt.⁵¹ In der Angelegenheit „Die Mitspracherechte der Schulpartner/innen müssen erhalten bleiben! (68/PET)“ hat der Ausschuss einstimmig beschlossen, diese durch Kenntnisnahme des Ausschussberichtes zu erledigen. Zudem wurde der Antrag gestellt, der Nationalrat den Ausschussbericht – und somit die parlamentarische Petition – zur Kenntnis nimmt.⁵² Das Plenum des Nationalrates

kam dem nach, wobei die konkrete parlamentarische Petition im Nationalrat zur Kenntnis genommen wurde, ohne dass sich die einbringenden Abgeordneten inhaltlich in der Debatte zur Thematik der parlamentarischen Petition geäußert haben.⁵³

Unabhängig davon, dass *parlamentarische Bürgerinitiativen* und *parlamentarische Petitionen* unterschiedliche rechtliche Voraussetzungen aufweisen, zeigt das konkrete Beispiel „Die Mitspracherechte der Schulpartner/innen müssen erhalten bleiben! (68/PET)“ erneut zwei Aspekte, die bereits bei der parlamentarischen Bürgerinitiative zu beobachten waren: Einerseits ist die Möglichkeit, eine parlamentarische Petition einzubringen, stark limitiert, da ausschließlich Abgeordnete sie einbringen können. Andererseits scheint die Mitwirkung von Betroffenen im Verfahren eingeschränkt zu sein. Zwar werden Forderungen von Abgeordneten eingebracht, die offensichtlich an sie herangetragen wurden, wie das soeben erwähnte Beispiel der parlamentarischen Bürgerinitiative zeigt, welche den Text der überparteilichen Initiative der Tiroler SchulpartnerInnen enthält.⁵⁴ Dieses Thema wird jedoch, ohne diese Auskunftspersonen in den Ausschuss einzuladen, behandelt.⁵⁵

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sowohl die parlamentarische Bürgerinitiative als auch die parlamentarische Petition einen direkten Weg in den österreichischen Nationalrat ermöglichen, jedoch steht dieser Weg nur österreichischen StaatsbürgerInnen bzw. Abgeordneten zum Nationalrat offen. Außerdem existiert eine Einschränkung bezüglich der zulässigen Forderungen, die in Gesetzgebung oder Vollziehung Bundessache sein müssen. Darüber hinaus wird sichtbar, dass es zwar Mitwirkungsmöglichkeiten von Erstunterzeichnenden im Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen – bspw. als Auskunftsperson – gibt. Diese werden jedoch vom Ausschuss nicht in jedem Fall gewährt. Zudem ist weder eine hohe Anzahl an UnterstützerInnen bei parlamentarischen Bürgerinitiativen noch die Unterstützung durch mehrere Abgeordnete bei parlamentarischen Petitionen ein Garant dafür, dass Anliegen vom Nationalrat aufgenommen und entsprechend umgesetzt werden.

Das rechtliche Grundgerüst des Geschäftsordnungsgesetzes 1975 sichert somit die parlamentarische Behandlung von (politischen) Forderungen mittels parlamentarischer Bürgerinitiativen und parlamentarischer Petitionen im österreichischen Nationalrat. Es findet sich aber keine rechtliche Verpflichtung, diese erhobenen Forderungen umzusetzen. Folgerichtig findet sich eine Parallele zu den Petitionen im StGG, wonach „ein darüber hinausgehende[r] Rechtsanspruch auf Erlassung der gewünschten Anordnung“⁵⁶ nicht besteht.

3. Keine rechtlichen Schranken für Onlinepetitionen?

Im Gegensatz zu parlamentarischen Bürgerinitiativen und parlamentarischen Petitionen gibt es für Onlinepetitionen keine eigenständige und ausdrücklich für diese Instrumente implementierte gesetzliche Grundlage. Daher verfügen Onlinepetitionen über kein (rechtlich) institutionalisiertes Verfahren, welches ihnen direkten Zugang zu parlamentarischen EntscheidungsträgerInnen gewährt. Somit besteht streng genommen nicht einmal ein durchsetzbares Recht darauf, eine Onlinepetition überhaupt einbringen zu können. Dementsprechend haben Onlinepetitionen kaum Zugangs- und Nutzungsbeschränkungen. Grundsätzlich, abhängig von den jeweiligen AnbieterInnen, variieren die verschiedenen Onlinepetitionen im Hinblick auf die Möglichkeiten, diese zu lancieren und zu unterstützen.⁵⁷ Plastisch sichtbar wird dies am Beispiel grenzensetzen.at, die die Onlinepetition mit der Forderung des Grazer Bürgermeisters (Siegfried Nagl ÖVP) nach einer Obergrenze der Flüchtlingszahlen enthält. Zum einen handelt es sich um eine spezifische Onlinepetition, die nur von der Grazer Volkspartei, die die Webseite betreibt, ins Leben gerufen werden konnte. Es gibt somit auf dieser Website keine Möglichkeit – unabhängig von der Grazer Volkspartei –, eine Onlinepetition zu starten. Zum anderen besteht zwar die Möglichkeit, die Forderung nach einer Obergrenze für Flüchtlinge sowohl online als auch offline zu unterstützen, allerdings nur für Personen, die das 16. Lebensjahr vollendet und in Österreich ihren Hauptwohnsitz haben.⁵⁸ Im Unterschied dazu stellt sich die Situation im Fall der Onlinepetitionen von *openpetition.eu* dar. Diese können von „Jedermann“ iSd Art 11 StGG, also nicht nur von den BetreiberInnen der Webseite, unabhängig von Staatsbürgerschaft, Hauptwohnsitz und Volljährigkeit, online sowie offline eingebracht und/oder unterstützt werden.⁵⁹

Abgesehen von diesen Unterschieden verpflichten rechtliche Vorgaben ausnahmslos alle AnbieterInnen von Onlinepetitionen in Österreich auf die gleiche Weise.⁶⁰ Dazu zählen das österreichische Mediengesetz, insbesondere §§ 1, 24 und 25 Medien sowie allgemeine Strafgesetze wie das österreichische Strafrecht. Demnach gelten Webseiten, über die Onlinepetitionen lanciert werden können, gemäß § 1 Abs 1 Z 5a lit. b MedienG als periodische elektronische Medien.⁶¹ Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass § 24 MedienG besonders die Pflicht zur Publizität bestimmter Angaben vorsieht, die grundsätzlich garantieren sollen, dass besonders (medien-)rechtliche Ansprüche gegen die richtige Person gerichtet werden können.⁶² Für Webseiten ist aber insbesondere § 25 MedienG relevant. Diese Bestimmung ist für die Zwecke von Onlinepetitionen, die über eine Webseite gestartet werden, bedeutsam, da ausdrücklich „diese Angaben ständig leicht und unmit-

telbar auffindbar zur Verfügung zu stellen“ sind. Somit sieht § 25 MedienG eine weitreichendere Offenlegungspflicht vor, als sie in § 24 MedienG normiert ist, denn es werden sowohl die Eigentums- und Einflussverhältnisse als auch die damit zu vermutenden wirtschaftlichen Interessen publizitätswirksam öffentlich gemacht. Darüber hinaus wird vertreten, dass Webseiten nicht zwingend über ein Impressum verfügen müssen, aber verpflichtend eine leicht auffindbare Offenlegung gemäß § 25 MedienG besitzen müssen.⁶³

Um sich eine bessere Vorstellung von diesen Vorgaben und ihrer praktischen Umsetzung machen zu können, werden diese allgemein gültigen Vorgaben exemplarisch anhand der zwei eingangs erwähnten Onlinepetitionen bzw. deren AnbieterInnen illustriert:

Dabei zeigt sich, dass beide BetreiberInnen die gesetzlichen Vorgaben erfüllen. Betreffend die Onlinepetition des Grazer Bürgermeisters zeigt sich, dass das Impressum direkt auf der Webseite der Onlinepetition abrufbar ist und darüber hinaus die geforderten Informationen gemäß § 25 MedienG aufscheinen.⁶⁴ Im Falle von *openpetition.eu* ist erkennbar, dass sich das jeweilige Impressum auf einer eigens dafür vorgesehenen Seite befindet⁶⁵, was dem Umstand geschuldet sein dürfte, dass über *openpetition.eu* verschiedene Onlinepetitionen von unterschiedlichen Personen lanciert werden können, wohingegen die Webseite *grenzensetzen.at* nur diese eine Onlinepetition des Grazer Bürgermeisters enthält und andere Personen dort keine weiteren Onlinepetitionen ins Leben rufen können.

Abgesehen von diesen Informationspflichten sind die Anbieter aber auch noch weiteren gesetzlichen Regelungen unterworfen. In diesem Zusammenhang ist besonders § 28 MedienG interessant:

§ 28. Die strafrechtliche Verantwortlichkeit für Medieninhaltsdelikte bestimmt sich, soweit im folgenden nichts anderes bestimmt ist, nach den allgemeinen Strafgesetzen.

Ein Medieninhaltsdelikt stellt beispielsweise eine Äußerung dar, die unabhängig von der Art und Weise, wie diese geäußert wird, einer strafbaren Handlung entspricht. Neben strafbaren Handlungen gegen die Ehre – üble Nachrede (§ 111 StGB), Vorwurf einer schon abgetanen gerichtlich strafbaren Handlung (§ 113 StGB), Beleidigung (§ 115 StGB), Kreditschädigung (§ 152 StGB) und Verleumdung (§ 297 StGB) – sind auch strafbare Handlungen gegen den öffentlichen Frieden wie bspw. Verhetzung (§ 283 StGB) – umfasst.⁶⁶

Somit sind die strafrechtlichen Grenzen, in denen sich Onlinepetitionen der Plattform *openpetition.eu* bewegen

können, abgesteckt. Die gerichtlichen Straftatbestände fungieren als eine gesetzlich vorgegebene Grenze, welche den Rahmen dafür vorgibt, welche Forderungen rechtlich möglich sind und welche nicht. *Openpetition.eu* hat diese Bedingungen in ihren Nutzungsbedingungen festgehalten:

*Petitionen, die gegen die freiheitliche, demokratische Grundordnung verstoßen oder diese abschaffen wollen, werden beendet. Petitionen, die zu Hass und Gewalt aufrufen oder die Verbrechen des Nationalsozialismus billigen, leugnen oder verharmlosen, werden beendet. Petitionen, die das Grundgesetz in Frage stellen oder die Strafbarkeit von Volksverhetzung in Frage stellen, werden beendet. Petitionen, die sich gegen die Europäischen Menschenrechtskonventionen oder das Völkerrecht richten, werden beendet.*⁶⁷

Aus den Nutzungsbedingungen lässt sich jedoch ablesen, dass es offensichtlich keine vorgelagerte Prüfung von Inhalten gibt, sondern diese vielmehr nach Einbringung erfolgt.⁶⁸ Dies hätte zur Folge, dass Inhalte, die gegen die Nutzungsbedingungen verstoßen, veröffentlicht werden und Petitionen erst nach Prüfung auf Verstöße beendet werden.⁶⁹ Aus diesem Grund wird der prozedurale Ablauf von Onlinepetitionen über die Plattform *openpetition.eu* genauer unter die Lupe genommen.

3.1 Onlinepetitionen:

Vom ersten bis zum letzten Klick

Onlinepetitionen über *openpetition.eu* ins Leben zu rufen ist ohne größere Hürden möglich. Nachdem die potenziellen PetentInnen mit ihren Browsern die Webseite *openpetition.eu* angesteuert haben, können diese in wenigen Schritten eine Onlinepetition starten. Dabei sind bestimmte Angaben verpflichtend zu machen, die nachstehend kurz erläutert werden:

Nach der Benennung des Anliegens und dessen Zuordnung zur Zuständigkeit eines Bundeslandes, eines Bezirks oder einer Gemeinde müssen die AdressatInnen genannt werden. Diese können bestimmte Personen, bestimmte staatliche Behörden oder politische Akteure darstellen. Die Beschreibung des Anliegens soll das adressierte Problem darstellen, die geforderte Handlung benennen und eine allfällige Lösung präsentieren. Zudem können weiterführende Informationen bzw. Hinweise auf andere Webseiten als Hintergrundinformationen bereitgestellt werden. Darüber hinaus müssen potenzielle PetentInnen angeben, warum das Anliegen unterstützenswert bzw. essentiell ist. Zur leichteren Auffindbarkeit der Onlinepetition auf der Webseite muss eine Kategorie ausgewählt werden, in die sich die Forderung einordnen lässt. Neben der Kategorie müssen auch der Zeitraum (1 Woche bis 1 Jahr) sowie das

sogenannte Sammelziel (500 bis 1.000.000 Unterschriften) definiert werden. Die PetentInnen müssen zusätzlich ihren Namen, ihre Anschrift und ihr Alter bekannt geben sowie ein Benutzerkonto mittels E-Mail-Adresse und Passwort anlegen. Nach der Bestätigung der Nutzungsbedingungen und der Datenschutzbestimmungen kann die Onlinepetition veröffentlicht werden.⁷⁰ Somit kann in wenigen Minuten eine Onlinepetition gestartet werden.

Nach der Veröffentlichung einer Onlinepetition – sofern sie nicht von *openpetition.eu* aufgrund von Verstößen gegen Nutzungsbedingungen sowie Datenschutzbestimmungen vorzeitig beendet wird – kann diese direkt auf der Webseite von *openpetition.eu* unterstützt werden. Ähnlich wie bei der Einbringung sind dafür nur wenige Schritte und Voraussetzungen notwendig. Nach dem Eintippen des Namens, der E-Mail-Adresse⁷¹ und der Anschrift sowie der Bestätigung des Mindestalters von 16 Jahren⁷² und der Entscheidung, ob die Unterstützung veröffentlicht werden soll⁷³, muss noch ein Bestätigungslink, welcher an die angegebene E-Mailadresse gesendet wird, angeklickt werden, damit die Onlinepetition als erfolgreich unterstützt gilt.

Abgesehen von der Unterstützung direkt über die Webseite *openpetition.eu* gibt es noch andere Möglichkeiten, um für Unterstützung zu werben. Das Onlineformular für die Unterstützung kann in andere Webseiten eingebunden werden, um potentiellen UnterstützerInnen die Möglichkeit zu geben, ihre Unterstützung auf einer ihnen bekannten Webseite durchzuführen.⁷⁴

Schlussendlich bietet die Plattform *openpetition.eu* die Möglichkeit, den Inhalt einer bereits veröffentlichten Onlinepetition anzupassen, wobei darauf geachtet wird, dass diese nicht fundamental revidiert, geändert oder erweitert wird. Darüber hinaus können PetentInnen direkt auf Reaktionen von UnterstützerInnen reagieren bzw. in Kontakt mit diesen treten oder bleiben.⁷⁵

Vor diesem Hintergrund zeigt sich, dass Onlinepetitionen ohne große Hürden ins Leben gerufen werden können und ihre Unterstützung wenig zeitliche wie andere Ressourcen benötigt. Dem fehlenden direkten Zugang zum parlamentarischen Verfahren werden die geringen Voraussetzungen, die PetentInnen erfüllen müssen, die benutzerfreundliche Handhabung – Implementierung der Onlineformulare für die Unterstützung auf anderen Webseiten – und die Flexibilität, das eigene Anliegen zu adaptieren, entgegengesetzt.

4. Schlussbemerkungen

Das Petitionsuniversum beinhaltet nicht nur verschiede-

ne Bezeichnungen, sondern auch verschiedene rechtliche Designs von *Petitionsinstrumenten*. Die Entwicklung des rechtlichen Petitionsbegriffes ausgehend vom Staatsgrundgesetz 1867 bis hin zum Geschäftsordnungsgesetz 1975 zeigt, dass diese Instrumente immer schon Veränderungen ausgesetzt waren. Das ursprüngliche Freiheitsrecht jeder Person, sich mit allgemeinen Anträgen an Ämter und politische AkteurInnen zu wenden – wobei keine bestimmte Handlung oder Erledigung gefordert werden konnte –, wurde vom Gesetzgeber dahin gehend erweitert, dass zuerst mit der parlamentarischen Petition und schließlich auch mit der parlamentarischen Bürgerinitiative eine stärkere demokratische Bindung zwischen Abgeordneten und Elektorat hergestellt werden sollte. Die Einführung der parlamentarischen Bürgerinitiative kann zudem als Versuch gesehen werden, dem Bedürfnis der Zivilgesellschaft nach einem institutionellen Rahmen für ihre Anliegen zu entsprechen. Nun konnten zwar spezifische Anliegen – vorausgesetzt, diese lagen in der Kompetenz des Bundes zur Gesetzgebung oder Vollziehung – an den Nationalrat gerichtet werden, jedoch hatte dies auch eine Einschränkung im Hinblick auf den berechtigten Personenkreis zur Folge. Bedingungen wie StaatsbürgerInnenschaft und (österreichischer) Hauptwohnsitz wurden als Voraussetzungen zur Einbringung vorgesehen. Vom nur schriftlich möglichen Einbringungsprozess wurde auch durch eine zunehmende Digitalisierung nicht abgesehen, immerhin konnte aber eine elektronische Zustimmungsmöglichkeit bereits gültig eingebrachter parlamentarischer Petitionen und parlamentarischer Bürgerinitiativen eingeführt werden. Im Vergleich dazu existiert zwar kein durchsetzbares Recht der/des Einzelnen darauf, Onlinepetitionen einbringen zu können, jedoch gewinnen diese, insbesondere wenn Möglichkeiten, wie jene über die Plattform *openpetition.eu* geschaffen werden, an Attraktivität, da sowohl Einbringung als auch Unterstützung virtuell möglich sind. Dies hängt direkt mit dem Umstand zusammen, dass, abgesehen von einem bestimmten Mindestalter und der technischen Möglichkeit, ins Internet zu gelangen, kaum Bedingungen vorgeschrieben sind, die ein potenzieller Personenkreis zu erfüllen hätte. Ein Blick auf die jeweiligen prozeduralen Abläufe zeigt, dass *openpetition.eu* durch Geschwindigkeit und diverse Möglichkeiten, mit UnterstützerInnen in Kontakt zu treten bzw. zu bleiben, überzeugt, allerdings einen entscheidenden Nachteil mit sich bringt, denn Onlinepetitionen ermöglichen keinen direkten Zugang zu politischen EntscheidungsträgerInnen. Folglich werden die Anliegen von Onlinepetitionen nicht in politischen Entscheidungsgremien behandelt. Im Gegensatz dazu verfügt sowohl die parlamentarische Petition als auch die parlamentarische Bürgerinitiative über diese Möglichkeiten, wobei diese weder schnell – die parlamentarische Bürgerinitiative benötigt mindestens 500 handschriftliche

Unterschriften von StaatsbürgerInnen auf Papier – noch ausschließlich online einbringbar sind. Wie jedoch anhand der Fallbeispiele der parlamentarischen Petition „Die Mitspracherechte der Schulpartner/innen müssen erhalten bleiben!“ (68/PET) und auch der parlamentarischen Bürgerinitiative „Herausnahme von Cannabis aus dem österreichischen Suchtmittelgesetz“ (53/BI) gezeigt wurde, hat dieser direkte Draht zu politischen AkteurInnen sowie die direkte Verbindung zu politischen Gremien nicht zwangsläufig zur Folge, dass mehr Einfluss auf politische Entscheidungen genommen werden kann als dies durch die Onlinepetition möglich wäre.

Vor diesem Hintergrund hat das Petitionsrecht in Österreich ausgehend vom StGG einige einfachgesetzliche Konkretisierungen hinsichtlich *parlamentarische Petitionen* und *parlamentarische Bürgerinitiativen* im Geschäftsordnungsgesetz 1975 erfahren, jedoch wurde am Nichtbestehen einer Verpflichtung zur antragsgemäßen Umsetzung der erhobenen (politischen) Forderungen festgehalten. Folglich unterscheiden sich Petitionen im StGG und die Instrumente im Geschäftsordnungsgesetz nur dahin gehend, dass das StGG einem größeren Personenkreis das Petitionsrecht einräumt, wohingegen *parlamentarische Bürgerinitiativen* und *parlamentarische Petitionen* – vorausgesetzt, sie wurden gültig eingebracht – im Nationalrat behandelt werden müssen. Dazu kommt, dass Onlinepetitionen, die sich weder an Organe der Vollziehung noch an Gesetzgebungsorgane richten, nicht (im rechtlichen Sinn) dem Petitionsrecht in Österreich zugeordnet werden können. Somit bleibt ein durchsetzungsfähiges Petitionsrecht (auch weiterhin) mehr als nur einen Klick entfernt.

Literaturverzeichnis

- Bericht des Justizausschusses (AB BlgNR 728. GP. 25).
- Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975) BGBl. Nr. 410/1975.
- Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975) BGBl. Nr. 410/1975 idF (zuletzt) BGBl. Nr. 720/1988.
- Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975) BGBl. Nr. 410/1975 idF BGBl. Nr. 505/1994.
- Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975) BGBl. Nr. 410/1975 idF (zuletzt) BGBl. I Nr. 31/2009.
- Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975) BGBl. Nr. 410/1975 idF (zuletzt) BGBl. I Nr. 41/2016.
- Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) BGBl. Nr. 1/1930 idF BGBl. I Nr. 27/2007.
- Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) BGBl. Nr. 1/1930 idF (zuletzt) BGBl. I Nr. 24/2020.
- Bundesgesetz vom 12. Juni 1981 über die Presse und andere publizistische Medien StF: BGBl. Nr. 314/1981 idF (zuletzt) BGBl. I Nr. 32/2018.
- Bundesgesetz vom 23. Jänner 1974 über die mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen (Strafgesetzbuch – StGB) StF: BGBl. Nr. 60/1974 idF (zuletzt) BGBl. I Nr. 111/2019.
- Gesetz vom 21. März 2001 über die Regelung des Gemeindewesens in Tirol (Tiroler Gemeindeordnung 2001 – TGO) LGBl. Nr. 36/2001 idF (zuletzt) LGBl. Nr. 138/2019.
- Grazer Volkspartei (2020a): Datenschutz. In: <https://www.grenzsetzen.at/petition/> [letzter Zugriff 4.5.2020].
- Grazer Volkspartei (2020b): Impressum In: <https://www.grenzsetzen.at/petition/> [letzter Zugriff 23.3.2020].
- Heindl, Lucie (2019): § 28. In: Berka, Walter, Lucie Heindl, Thomas Höhne, Alexander Koukal (Hg.): Mediengesetz Praxiskommentar, 4. Auflage, Wien: LexisNexis Verlag ARD Orac GmbH & Co KG, 427–430.
- Knyrim, Rainer (2020): der DatKomm Praxiskommentar zum Datenschutzrecht – DSGVO und DSG, Wien: Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung (Stand 07.05.2020, rdb.at)
- Koukal, Alexander (2019a): § 24. In: Berka, Walter, Lucie Heindl, Thomas Höhne und Alexander Koukal (Hg.): Mediengesetz Praxiskommentar, 4. Auflage, Wien: LexisNexis Verlag ARD Orac GmbH & Co KG, 401–407.
- Koukal, Alexander (2019b): § 25. In: Berka, Walter, Lucie Heindl, Thomas Höhne und Alexander Koukal (Hg.): Mediengesetz Praxiskommentar, 4. Auflage, Wien: LexisNexis Verlag ARD Orac GmbH & Co KG, 408–417.
- Koukal, Alexander (2019a): § 24. In: Berka, Walter, Lucie Heindl, Thomas Höhne und Alexander Koukal (Hg.): Mediengesetz Praxiskommentar, 4. Auflage, Wien: LexisNexis Verlag ARD Orac GmbH & Co KG, 401–407.
- Koukal, Alexander (2019b): § 25. In: Berka, Walter, Lucie Heindl, Thomas Höhne und Alexander Koukal (Hg.): Mediengesetz Praxiskommentar, 4. Auflage, Wien: LexisNexis Verlag ARD Orac GmbH & Co KG, 408–417.
- Mayer, Heinz, Gabrielle Kucsko-Stadlmayer und Karl Stöger (2015): Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 11. Auflage, Wien: Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.
- Openpetition.eu (2020a): Nutzungsbedingungen. In: https://www.openpetition.eu/at/content/terms_of_use [letzter Zugriff 29.4.2020].
- Openpetition.eu (2020b): Gesperrte Initiativen. In: <https://www.openpetition.eu/at?seite=1&status=gesperrt> [letzter Zugriff 29.4.2020].
- Openpetition.eu (2020c): Erstellen Sie Ihre Petition in Österreich. In: <https://www.openpetition.eu/at/petition/neu> [letzter Zugriff 29.4.2020].
- Openpetition.eu (2020d): Unterschreiben. In: <https://www.openpetition.eu/at/petition/online/ausbildung-statt-abschiebung/unterschreiben> [letzter Zugriff 29.4.2020].
- Openpetition.eu (2020e): Anschrift. In: <https://www.openpetition.eu/at/petition/online/ausbildung-statt-abschiebung/unterschreiben/adresse> [letzter Zugriff 29.4.2020].
- Openpetition.eu (2020f): Motivation. In: <https://www.openpetition.eu/at/petition/online/ausbildung-statt-abschiebung/unterschreiben/motivation> [letzter Zugriff 29.4.2020].
- Openpetition.eu (2020g): Unterschreiben auf ihrer Webseite. In: <https://www.openpetition.de/blog/blog/2015/10/16/unterschreiben-auf-ihrer-webseite> [letzter Zugriff 29.4.2020].
- Openpetition.eu (2020h): Impressum. In: https://www.openpetition.eu/at/content/legal_details [letzter Zugriff 23.3.2020].
- Openpetition.eu (2020i): Deutsch am Pausenhof. In: <https://www.openpetition.eu/at/petition/online/deutsch-am-pausenhof> [letzter Zugriff 27.7.2020].

- Openpetition.eu (2020j): Frauen auf das Podium!. In: <https://www.openpetition.eu/at/petition/online/frauen-auf-das-podium> [letzter Zugriff 27.7.2020]. VfSlg 4065/1961. VfSlg 18807/2009.
- Öhlinger, Theo und Harald Eberhard (2016): Verfassungsrecht, 11., überarbeitete Auflage, Wien: Facultas.
- Parlamentarische Bürgerinitiative „Herausnahme von Cannabis aus dem österreichischen Suchtmittelgesetz“ (53/BI, 25. GP.).
- Parlamentarische Petition „Die Mitspracherechte der Schulpartner/innen müssen erhalten bleiben!“ (68/PET, 25. GP.).
- Regierungsvorlage (RV BlgNR 689. GP. 25.).
- Republik Österreich (2020a): Elektronische Zustimmung. In: <https://www.parlament.gv.at/HILF/EZUSTIM/index.shtml> [letzter Zugriff 27.4.2020].
- Republik Österreich (2020b): Parlament und Beteiligung der BürgerInnen, In: <https://www.parlament.gv.at/PERK/BET/> [letzter Zugriff 14.5.2020].
- Republik Österreich (2020c): Petition. In: <https://www.parlament.gv.at/PERK/BET/PET/index.shtml> [letzter Zugriff 14.5.2020].
- Republik Österreich (2020d): Nationalrat: Ab sofort elektronische Zustimmung zu Petitionen möglich. In: https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2011/PK0875/index.shtml [letzter Zugriff 19.5.2020].
- Republik Österreich (2020e) Formblatt zur Einbringung einer Bürgerinitiative. In: https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/Formblatt_Buergerinitiative.pdf [letzter Zugriff 20.8.2020].
- Schriftliche Korrespondenz mit der zuständigen Ausschussreferentin des Ausschusses für Petitionen und Bürgerinitiativen am 20.8.2020.
- Sammelbericht des Ausschusses für Petitionen und Bürgerinitiativen (AB BlgNR 726. GP. 25.).
- Sammelbericht des Ausschusses für Petitionen und Bürgerinitiativen (AB BlgNR 1284. GP. 25.).
- Selbstständiger Antrag (IA 487/A BlgNR 94. GP. 24.).
- Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder RGBl. Nr. 142/1867 idF (zuletzt) BGBl. Nr. 684/1988.
- Stenographisches Protokoll 83. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich (Sten. Prot. NR, GP. 25, 83. Sitzung).
- Stenographisches Protokoll 86. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich (Sten. Prot. NR, GP. 25, 86. Sitzung).
- Stenographisches Protokoll 146. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich (Sten. Prot. NR, GP. 25, 146. Sitzung).

Endnoten

- 1 Der gegenständliche Beitrag entstand im Rahmen des Projekts PETICIPATE – Petitionen und *Parlamentarische Bürgerinitiativen*: Verbindung von BürgerInnen und Parlament? (OeNB, Jubiläumsfonds Nr. 17729).
- 2 Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975) BGBl. Nr. 410/1975.
- 3 Bundesgesetz vom 12. Juni 1981 über die Presse und andere publizistische Medien StF: BGBl. Nr. 314/1981 idF (zuletzt) BGBl. I Nr. 32/2018.
- 4 Bundesgesetz vom 23. Jänner 1974 über die mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen (Strafgesetzbuch – StGB) StF: BGBl. Nr. 60/1974 idF (zuletzt) BGBl. I Nr. 111/2019.
- 5 An dieser Stelle muss betont werden, dass sich der Beitrag auf die nationalstaatliche (österreichische) Ebene fokussiert und somit Petitionen auf europäischer Ebene – wie Art 44 Grundrechtecharta, welcher UnionsbürgerInnen die Möglichkeit einräumt, sich an das Europäische Parlament zu richten – nicht behandelt werden. Für mehr Informationen siehe bspw. Mayer et al., 2015, 815 f, mwN.
- 6 Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder RGBl. Nr. 142/1867 idF (zuletzt) BGBl. Nr. 684/1988.
- 7 Mayer et al., 2015, S. 815, mwN.
- 8 Öhlinger und Eberhard, 2016, S. 419, mwN.
- 9 VfSlg 4065/1961.
- 10 Gesetz vom 21. März 2001 über die Regelung des Gemeindewesens in Tirol (Tiroler Gemeindeordnung 2001 – TGO) LGBl. Nr. 36/2001 idF (zuletzt) LGBl. Nr. 138/2019.
- 11 VfSlg 18807/2009.
- 12 53/BI, 25. GP.
- 13 68/PET, 25. GP.
- 14 Openpetition.eu, 2020i, [o.S.].
- 15 Siehe sogleich unten § 100 GOG-NR. Aufgrund der Fokussierung auf *parlamentarische Petitionen* und parlamentarische Bürgerinitiativen, die an den Nationalrat gerichtet werden, stehen Petitionen im Bundesrat (§ 25 GO-BR) nicht im Fokus und werden daher nicht detailliert besprochen. Für mehr Informationen siehe, aber Kundmachung des Bundeskanzlers vom 5. Juli 1988 betreffend die Geschäftsordnung des Bundesrates StF: BGBl. Nr. 361/1988 idF (zuletzt) BGBl. I Nr. 53/2015.
- 16 Beispielsweise wurde gefordert, dass VeranstalterInnen Podien bei Kongressen zu mindestens 30% mit Frauen besetzt werden, für mehr Informationen siehe Openpetition.eu, 2020j, [o.S.].
- 17 Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975) BGBl. Nr. 410/1975
- 18 Damit sind nicht Petitionen im Sinne des Art 11 StGG gemeint.
- 19 Schon mit dem Bundesgesetz vom 6. Juli 1961, betreffend die Geschäftsordnung des Nationalrates gab es gemäß § 77 die Möglichkeit für Abgeordnete, sogenannte Bittschriften an den Nationalrat zu richten. Für mehr Informationen siehe Bundesgesetz vom 6. Juli 1961 betreffend die Geschäftsordnung des Nationalrates BGBl. Nr. 178/1961.
- 20 Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975) BGBl. Nr. 410/1975 idF (zuletzt) BGBl. Nr. 720/1988.
- 21 1994 wurde eine neuerliche Novelle des Geschäftsordnungsgesetzes vorgenommen. Diese fügte aber lediglich den Nachweis des Hauptwohnsitzes ein, der den Nachweis des ordentlichen Wohnsitzes ersetzte: Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975) BGBl. Nr. 410/1975 idF BGBl. Nr. 505/1994.
- 22 Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975) BGBl. Nr. 410/1975 idF (zuletzt) BGBl. I Nr. 31/2009.
- 23 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) BGBl. Nr. 1/1930 idF BGBl. I Nr. 27/2007.
- 24 IA 487/A BlgNR 94. GP. 24.
- 25 Republik Österreich, 2020d, [o.S.].
- 26 Republik Österreich, 2020b, [o.S.].
- 27 Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975) BGBl. Nr. 410/1975 idF (zuletzt) BGBl. I Nr. 31/2009.
- 28 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) BGBl. Nr. 1/1930 idF (zuletzt) BGBl. I Nr. 24/2020.
- 29 53/BI, 25. GP.
- 30 Ibid.
- 31 Ibid.
- 32 Schriftliche Korrespondenz mit der zuständigen Ausschussreferentin des Ausschusses für Petitionen und Bürgerinitiativen am 20.8.2020.
- 33 Republik Österreich, 2020e, [o.S.].
- 34 53/BI, 25. GP.
- 35 Republik Österreich, 2020a, [o.S.].
- 36 53/BI, 25. GP.
- 37 AB BlgNR 726. GP. 25.
- 38 Ibid.
- 39 RV BlgNR 689. GP. 25.
- 40 Sten. Prot. NR, GP. 25, 83. Sitzung.
- 41 AB BlgNR 728. GP. 25.
- 42 Sten. Prot. NR, GP. 25, 86. Sitzung.
- 43 AB BlgNR 726. GP. 25.
- 44 53/BI, 25. GP.
- 45 68/PET, 25. GP.
- 46 Ibid.

- 47 Republik Österreich, 2020a, [o.S.].
- 48 Republik Österreich, 2020c, [o.S.].
- 49 68/PET, 25. GP.
- 50 AB BlgNR 1284. GP. 25.
- 51 Ibid.
- 52 Ibid.
- 53 Sten. Prot. NR, GP. 25, 146. Sitzung.
- 54 68/PET, 25. GP.
- 55 AB BlgNR 1284. GP. 25.
- 56 VfSlg 18807/2009.
- 57 Zu den verschiedenen Voraussetzungen, die für die verschiedenen Onlineplattformen gelten, siehe beispielsweise für die Onlinepetitionen von Greenpeace (2020): zum Schutz des Amazonas. In: <https://wald.greenpeace.at/amazonas-abholzung/> [letzter Zugriff 3.7.2020] oder der FPÖ (2020): Weg mit den ORF-Zwangsgebühren. In: <https://www.wegmitgis.at/weg-mit-der-orf-zwangsgebuehr/> [letzter Zugriff 31.7.2020] sowie für #aufstehn (2020): Internationale Solidaritätserklärung mit #BlackLivesMatter. In: <https://actions.aufstehn.at/blacklivesmatter?s=action> [letzter Zugriff 31.7.2020].
- 58 Grazer Volkspartei, 2020a, [o.S.].
- 59 Openpetition.eu, 2020a, [o.S.].
- 60 Aufgrund der Zielsetzung dieses Beitrags muss hinsichtlich der gesetzlichen Vorgaben beispielsweise für die Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten (Art 5 DSGVO), die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung (Art 6 DSGVO), die Bedingungen für die Einwilligung (Art 7 DSGVO) sowie die Bedingungen für die Einwilligung eines Kindes in Bezug auf Dienste der Informationsgesellschaft (Art 8 DSGVO) und die Informationspflicht bei der Erhebung von personenbezogenen Daten bei der betroffenen Person (Art 13 DSGVO) usw. auf Knyrim, Rainer (2020) Der DatKomm Praxiskommentar zum Datenschutzrecht – DSGVO und DSG, Wien: Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung (Stand 07.05.2020, rdb.at) verwiesen werden.
- 61 Gemäß § 1 Abs 1 Z 1 MedienG wird ein Medium als zur Verbreitung von Mitteilungen oder Darbietungen mit gedanklichem Inhalt in Wort, Schrift, Ton oder Bild an einen größeren Personenkreis im Wege der Massenherstellung oder der Massenverbreitung definiert. Durch die zunehmende Digitalisierung von Medien werden auch Webseiten iSd § 1 Abs 1 Z 5a MedienG als ein „periodisches elektronisches Medium“ definiert, welches auf elektronischem Wege a) ausgestrahlt wird (Rundfunkprogramm) oder b) abrufbar ist (Website) oder c) wenigstens vier Mal im Kalenderjahr in vergleichbarer Gestaltung verbreitet wird (wiederkehrendes elektronisches Medium).
- 62 Koukal, 2019a, S. 402.
- 63 Koukal, 2019b, S. 409.
- 64 Grazer Volkspartei, 2020b, [o.S.].
- 65 Openpetition.eu, 2020h, [o.S.].
- 66 Heindl, 2019, S. 428.
- 67 Openpetition.eu, 2020a, [o.S.].
- 68 Openpetition.eu, 2020b, [o.S.].
- 69 Auf der Webseite openpetition.eu werden gesperrte Onlinepetitionen eigens angeführt. Der ursprüngliche Text der Online-Petition bleibt ebenso online wie der Grund für die Sperre. Für mehr Informationen siehe openpetition.eu, 2020b, [o.S.].
- 70 Openpetition.eu, 2020c, [o.S.].
- 71 Openpetition.eu, 2020d, [o.S.].
- 72 Openpetition.eu, 2020e, [o.S.].
- 73 Openpetition.eu, 2020f, [o.S.].
- 74 Openpetition.eu, 2020g, [o.S.].
- 75 Openpetition.eu, 2020a, [o.S.].

Anliegen der BürgerInnen. Petitionen und Bürgerinitiativen im Parlament

Eine wesentliche Aufgabe des Parlaments als Volksvertretung ist es, nicht nur für die BürgerInnen zu arbeiten, sondern auch im Dialog mit den BürgerInnen zu bleiben. Im Folgenden steht eine Möglichkeit, diesen Dialog aktiv zu gestalten, im Mittelpunkt, nämlich die *parlamentarische Petition* sowie die *parlamentarische Bürgerinitiative* im Sinne der Geschäftsordnung des Nationalrates (GOG-NR). Den Einstieg bildet ein kurzer historischer Abriss zur Geschichte des Petitionsrechts, worauf die detaillierte Darstellung des parlamentarischen Ablaufs folgt. Zum Abschluss wird auf jüngste Entwicklungen eingegangen.

1. Petition – was ist das?

Ursprünglich umschrieb das Petitionsrecht das Recht der ständischen Vertretungen,¹ Anliegen an den/die HerrscherIn heranzutragen.² Seit 1848 enthalten die österreichischen Verfassungen in der Regel das Petitionsrecht auch als Individualrecht, prinzipiell kann also „sowohl eine persönliche Bitte des Absenders als auch eine öffentliche Interessen berührende Angelegenheit“ Gegenstand einer Petition sein.³ Verfassungsrechtlich ist das Petitionsrecht bis heute im Art 11 Staatsgrundgesetz aus 1867 abgesichert. Petitionen können an Verwaltungsbehörden gerichtet sein und betreffen dann zumeist persönliche Angelegenheiten. Petitionen, die an das Parlament gerichtet sind, betreffen demgegenüber aufgrund der rechtlichen Vorschriften immer Angelegenheiten einer Gruppe von Betroffenen.

2. Petition und Bürgerinitiative im Parlament

2.1 Parlamentarische Petitionen

Die Bestimmungen im GOG-NR haben eine wechselvolle Geschichte hinter sich. Sie bauen im Großen und Ganzen auf den Regelungen aus der Monarchie auf. Schon damals galt, dass nur Abgeordnete dem Parlament Petitionen übergeben dürfen. Geändert hat sich aber im Nationalrat, dass sich eine Petition auf eine Angelegenheit beziehen muss, die in Gesetzgebung oder Vollziehung Bundessache ist;⁴ die Bestimmung im Bundesrat ist offener formuliert.⁵

Petitionen schriftlich im Nationalrat vorzulegen ist eines der wenigen parlamentarischen Rechte, das jede/r Abgeordnete alleine ausüben kann. Abgeordnete unterstützen damit ein Anliegen, das an sie herangetragen wird, und bringen es in den parlamentarischen Prozess ein. D. h., die/der Abgeordnete steht mit ihrem/seinem Namen und in ihrer/seiner Funktion für das Thema der jeweiligen Peti-

tion. Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass viele Petitionen einen kommunalen oder zivilgesellschaftlichen Hintergrund haben. Sie sind Teil der wichtigen Wahlkreisarbeit der Abgeordneten und stellen so eine unverzichtbare Brücke zwischen dem/der einzelnen BürgerIn und dem Parlament in Wien dar. Um diesen Umstand, dass viele Petitionen ihren Ursprung bei den BürgerInnen selbst haben, zu verdeutlichen, hat der/die Abgeordnete auf dem Formular zur Einbringung auch die Möglichkeit, anzugeben, wie viele UnterstützerInnen dieses Anliegen zum Zeitpunkt der Einbringung hatte.

2.2 Parlamentarische Bürgerinitiativen

Als Weiterentwicklung des Petitionsrechts ist seit 1988 im GOG-NR die *parlamentarische Bürgerinitiative* verankert. Damit haben BürgerInnen die Möglichkeit, sich unabhängig und selbstbestimmt direkt an das Parlament zu wenden.⁶ Mindestens 500 österreichische StaatsbürgerInnen über 16 Jahre können unter Angabe ihres Namens, ihrer Adresse, ihres Geburtsdatums und des Datums der Unterschrift und Leistung der eigenhändigen Unterschrift ein gemeinsames Anliegen formulieren, das dann von den InitiatorInnen im Parlament vorgelegt wird. Auch *parlamentarische Bürgerinitiativen* müssen schriftlich vorgelegt werden und sich auf Angelegenheiten beziehen, die in Gesetzgebung oder Vollziehung Bundessache sind.⁷

Der Weg hin zur Einbringung im Parlament ist für die InitiatorInnen mit viel Engagement verbunden. Zunächst muss das Anliegen so formuliert werden, dass daraus klar eine Bundeskompetenz abgeleitet werden kann. Zudem müssen die Unterschriftenlisten im Original vorgelegt werden und dürfen nicht für andere Zwecke verwendet werden oder gesammelt worden sein. Die Angaben der einzelnen UnterstützerInnen müssen jedenfalls vollständig vorliegen. Auch um jeweils kenntlich machen zu können, wie stark das Anliegen über die notwendigen 500 Unterschriften hinaus unterstützt wird, kann der/die ErstunterzeichnerIn am Einbringungsformular die Gesamtzahl der übergebenen Unterschriften angeben.

Zu guter Letzt muss der/die ErstunterzeichnerIn die Kopie des Meldezettels und der Lichtbildseite eines Reisedokuments vorlegen, um die Identität und die Eintragung in der WählerInnenevidenz zweifelsfrei feststellen zu können. Liegt all dies vor, geht es noch darum, einen Übergabetermin zu vereinbaren. Dabei haben die InitiatorInnen zwei

Möglichkeiten: entweder sie möchten ihr Anliegen direkt an den Präsidenten/an die Präsidentin des Nationalrates herantragen, oder sie übergeben es an die zuständigen MitarbeiterInnen der Parlamentsdirektion. Für beide Wege ist eine direkte Terminvereinbarung unerlässlich. Sind all diese Schritte vollbracht und das Konvolut im Parlament übergeben, kann die parlamentarische Behandlung beginnen.

3. Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen

Die Behandlung im Nationalrat folgt genau vorgegebenen Schritten. Der Ablauf ist damit nachvollziehbar und sichert die Auseinandersetzung mit all den vorgebrachten Anliegen.

3.1 Ausschuss – Zuweisung

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts (Monarchie) berichtete der damalige Petitionsausschuss noch alle vier Wochen, später von Zeit zu Zeit, dem Plenum über die ihm zugewiesenen Petitionen.⁸ In der Ersten Republik gab es keinen eigenen Ausschuss, und auch nach 1945 wurde zunächst kein eigener Ausschuss eingerichtet. Erst mit der Reform des GOG-NR 1988 wurde im Nationalrat wieder ein eigener Ausschuss etabliert: der *Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen*. Diesem Ausschuss werden alle *Petitionen* und *Bürgerinitiativen* vom Präsidenten/von der Präsidentin des Nationalrates zur Behandlung zugewiesen.⁹

3.2 Behandlung im Ausschuss

Der Ausschuss behandelt in jeder Sitzung alle noch offenen Petitionen und Bürgerinitiativen. Das GOG-NR kennt für alle Eventualitäten mögliche Vorgangsweisen.¹⁰ Ziel des Ausschusses ist es, ein umfassendes Bild zum jeweiligen Thema einer Petition bzw. Bürgerinitiative entstehen zu lassen. Dazu stehen ihm verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung. Zunächst holt der Ausschuss meist Stellungnahmen einzelner BundesministerInnen oder anderer fachlich versierter Stellen zu den jeweiligen Petitionen bzw. Bürgerinitiativen ein. Erstere müssen eine derartige Stellungnahme vorlegen, Zweitere werden ersucht, dies zu tun und kommen dem in der Regel auch nach. Das Gesetz kennt keine Frist, jedoch hat sich – ähnlich zur gesetzlich vorgegebenen Zweimonatsfrist zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen – die Vorgangsweise etabliert, um die Übermittlung innerhalb von acht Wochen zu ersuchen. Sobald Stellungnahmen einlangen, werden sie im Volltext auf der Website des Parlaments zur Verfügung gestellt. Seit einigen Jahren hat sich das Instrument der Stellungnahme insofern weiterentwickelt, als auch unverlangt eingelangte Stellungnahmen, sofern dem rechtlich nichts entgegensteht, auf der Website beim jeweiligen Verhandlungsgegenstand online gestellt werden. So kann, wie zuletzt bei der *Bürgerinitiative 54/BI (XXVI. GP)*, eine Plattform

zur Darstellung sehr unterschiedlicher Standpunkte entstehen.¹¹

Neben der Einholung diverser Stellungnahmen kann der Ausschuss auch beschließen, die ErstunterzeichnerInnen¹² bzw. ExpertInnen zu den jeweiligen Themen anzuhören.¹³ Die Fraktionen des Ausschusses einigen sich dazu auf einen Termin und darauf, ob es ein Verhandlungsgegenstand sein wird, zu dem mehrere ExpertInnen gehört werden, oder ob jede Fraktion jeweils einen Verhandlungsgegenstand samt Experten nominiert. Ersteres wird in der parlamentarischen Praxis des Ausschusses *Hearing*¹⁴ genannt, Zweiteres *Anhörung*.¹⁵ Zuletzt fanden meist einmal jährlich Anhörungen statt.

3.3 Ergebnis der Ausschussberatungen

Liegen alle angeforderten Stellungnahmen vor, entscheidet sich der Ausschuss in der Regel für eine der zwei folgenden Möglichkeiten:

- Der Ausschuss beschließt, den Präsidenten/die Präsidentin des Nationalrates zu ersuchen, den Gegenstand einem Fachausschuss zuzuweisen.
- Der andere Fall ist die sogenannte *Kenntnisnahme*. Diese Formulierung führt immer wieder zu Missverständnissen, da dies nicht bedeutet, dass der Ausschuss mit den Inhalten der Petitionen oder Bürgerinitiativen übereinstimmt, sondern dass dieser Verhandlungsgegenstand Teil des Ausschussberichts ist und damit im Plenum des Nationalrates noch einmal debattiert werden kann.

Gesetzesanträge im Zusammenhang mit den Anliegen einer Petition oder Bürgerinitiative kann der Petitionsausschuss nicht stellen, ebenso wenig wie Entschließungsanträge.¹⁶ Möglich sind jedoch Ausschussfeststellungen, Empfehlungen an den Fachausschuss zur weiteren Behandlung¹⁷ und abweichende persönliche Stellungnahmen.¹⁸

Ausschussbericht

Der *Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen* legt dem Nationalrat regelmäßig einen Bericht vor, in der Regel handelt es sich dabei um einen sogenannten *Sammelbericht*. Dieser Bericht *muss* Angaben über eine Abstandnahme von einer weiteren Behandlung im Ausschuss, über eine Weiterleitung an die Bundesregierung oder einzelne ihrer Mitglieder oder auch an die Volksanwaltschaft enthalten. Darüber hinaus ist auch die *Kenntnisnahme* einer *Petition* oder *Bürgerinitiative* im Ausschussbericht zu vermerken.¹⁹ Zusätzlich hat sich die Praxis herausgebildet, auch jene Petitionen und Bürgerinitiativen darzustellen, die zur weiteren Behandlung an Fachausschüsse zugewiesen wurden.

Damit stehen alle *Petitionen* und *Bürgerinitiativen* auch im Plenum des Nationalrates zur Diskussion.

Mit der Kenntnisnahme des Sammelberichtes des *Ausschusses für Petitionen und Bürgerinitiativen* im Plenum ist das Verfahren dieses Ausschusses abgeschlossen. Jene Petitionen und Bürgerinitiativen, die einem Fachausschuss zugewiesen werden, stehen dort jedoch weiterhin zur Diskussion.

4. Weitere Behandlung in einem Fachausschuss²⁰

Nach erfolgter Zuweisung an einen Fachausschuss stehen diesem sämtliche verfahrenstechnischen Möglichkeiten der Geschäftsordnung zur Verfügung, denn rechtsgültig eingebrachte *Petitionen* und *Bürgerinitiativen* sind „Gegenstände der Verhandlung des Nationalrates sowie der Vorberatung seiner Ausschüsse“²¹ und somit wie andere Verhandlungsgegenstände zu behandeln. In der Praxis sind insb. die in § 41 (12) GOG-NR genannten Anträge sowie Selbstständige Anträge von Ausschüssen iSd § 27 GOG-NR relevant.

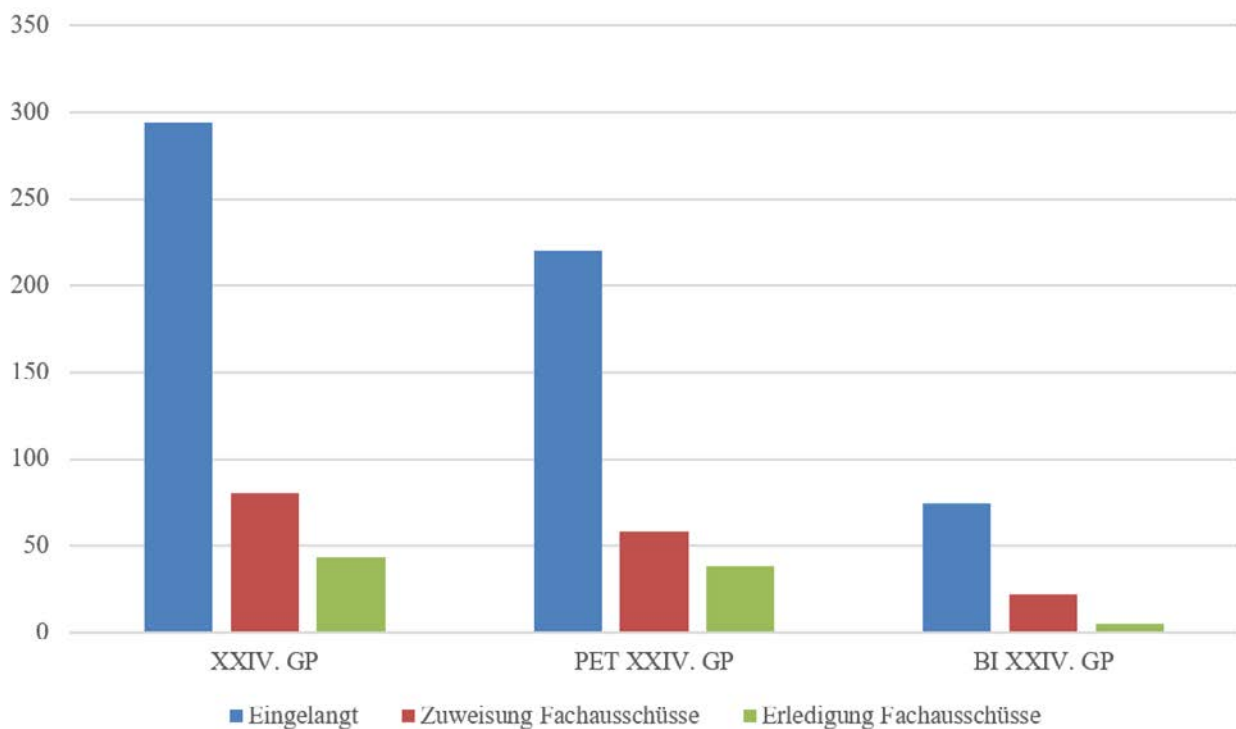
Zur Frage, wie Petitionen und Bürgerinitiativen in den Fachausschüssen weiter behandelt werden, liegen keine umfassenden Auswertungen vor eine Stichprobe ergibt für die XXII. GP (2002-2006) folgendes Bild:

- Die Bürgerinitiative betreffend *Verbot von Tierversuchen an Großen Menschenaffen* (12/BI) führte mit zur Beschlussfassung der Entschließung des Nationalrates vom 10. Dezember 2004 betreffend Forschungsprojekte für Ersatzmethoden zum Tierversuch (85/E).
- Die Petition betreffend *Anliegen der Tiroler Schützenkompanien* (hinsichtlich Schutz und Förderung deutschsprachiger Minderheiten, insbesondere der Südtiroler (80/PET) war Grundlage der Entschließung des Nationalrates vom 21. September 2006 betreffend Verankerung der Schutzfunktion für die österreichische Volksgruppe in Südtirol in der österreichischen Bundesverfassung (212/E).

Aber auch andere parlamentarische Instrumente hatten in der XXII. GP ihren Ausgangspunkt in Petitionen oder Bürgerinitiativen:

- Die Inhalte der Petition betreffend *Fairness für Yasemin Kobal und deren Mutter* (Rückführung eines Kindes in die Türkei aufgrund eines Gerichtsbeschlusses) (G. Ecker-Krismer, I. Dertnig und I. Ritter) (51/PET) waren auch Thema zweier parlamentarischer Anfragen (2382/J und 2345/AB bzw. 2430/J und 2391/AB).

Grafik 1 - Behandlung von Petitionen und Bürgerinitiativen in Fachausschüssen der XXIV. GP des Nationalrates



Anmerkung: Behandlung von Petitionen und Bürgerinitiativen in Fachausschüssen der XXIV. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates (28.10.2008 – 28.10.2013). Quelle: www.parlament.gv.at; eigene Darstellung.

- Die Thematik der Bürgerinitiative betreffend *Steinbruch Pfaffenberg* (23/BI) stand ebenfalls im Fokus einer parlamentarischen Anfrage (3065/J und 2944/AB).
- Zu guter Letzt wurde der Inhalt der Petition betreffend *Österreich ist ein Sozialstaat - schreiben wir es in die Verfassung* (Christliche Betriebsgemeinde Voest und Arbeiter- und Angestelltenbetriebsrat voestalpine) (33/PET) im Österreich-Konvent als Positionspapier eingebracht (144/POSP-K).

Eine Gesamtauswertung der während der XXIV. GP (2008-2013) insgesamt 294 eingelangten *Petitionen* (220) und *Bürgerinitiativen* (74) zeigt, dass weniger als ein Drittel (80: 58 *Petitionen* und 22 *Bürgerinitiativen*) zur weiteren parlamentarischen Behandlung an Fachausschüsse zugewiesen wurden. Von diesen wurden wiederum etwas mehr als die Hälfte (43: 38 *Petitionen* und fünf *Bürgerinitiativen*) mittels Ausschussbericht erledigt und ins Plenum gebracht. In den anderen Fällen wurden die Beratungen von den Fachausschüssen entweder nicht aufgenommen oder vertagt.²²

Trotzdem zeigt sich bei Betrachtung der insgesamt 43 von Fachausschüssen der XXIV. GP erledigten *Petitionen* und *Bürgerinitiativen* erneut die Bandbreite und Intensität parlamentarischer Behandlungsmöglichkeiten: Zwei *Petitionen* wurden bei vorgelegten Gesetzentwürfen miterledigt,²³ im Zusammenhang mit einer *Bürgerinitiative* wurden sowohl vom Verfassungsausschuss ein Unterausschuss eingesetzt (§ 35 GOG-NR)²⁴ bzw. vom Justizausschuss ein ExpertInnenhearing (§ 40 GOG-NR)²⁵ durchgeführt als auch vom Ausschuss für Forschung, Innovation und Technologie Ausschussfeststellungen²⁶ getroffen. Auch Selbstständige Anträge auf Fassung von Entschlüssen (§ 27 Abs 3 GOG-NR) wurden im Zusammenhang mit den in Verhandlung stehenden *Petitionen* bzw. *Bürgerinitiativen* gestellt²⁷ und teilweise vom Ausschuss angenommen.²⁸ Man muss jedoch festhalten, dass in der XXIV. GP zumeist die Behandlung in den Fachausschüssen zur Kenntnisnahme führte, in neun Fällen ohne weitere parlamentarische Initiative.

5. Verfahren im Bundesrat

Im Bundesrat wurden einlangende *Petitionen* lange dem entsprechenden Fachausschuss zugewiesen.²⁹ Seit Mitte 2008 werden sowohl *Petitionen* als auch z. B. Berichte der Volksanwaltschaft vom/von der amtierenden BR-Präsidenten/in dem Ausschuss für BürgerInnenrechte und *Petitionen* zugewiesen und dort behandelt.³⁰ Im Unterschied zum Nationalrat legt die Geschäftsordnung des Bundesrates fest, dass *Petitionen*, über die die Ausschüsse innerhalb von sechs Monaten nach der Zuweisung keinen Bericht

erstatten, vom Präsidenten/von der Präsidentin an das jeweils zuständige Mitglied der Bundesregierung zur geeignet erscheinenden Veranlassung weiterzuleiten sind.³¹

6. Öffentlichkeit

Sitzungen der Parlamentsausschüsse sind in der Regel nicht öffentlich zugänglich. Dies gilt auch für den Ausschuss für *Petitionen und Bürgerinitiativen*. Trotzdem kann man die Beratungen gut nachvollziehen, da der Pressedienst des Parlaments³² (Parlamentskorrespondenz) über die Sitzungen berichtet. Mit dem Ausschussbericht in 780 der Beilagen der XXII. Gesetzgebungsperiode vom Dezember 2004 wurde die Darstellung sowohl der *Petitionen* und *Bürgerinitiativen* sowie der Stellungnahmen im Internet als auch jene im Ausschussbericht selbst umgestellt. Seit diesem Zeitpunkt stehen die *Petitionen*, *Bürgerinitiativen* und alle einlangenden Stellungnahmen zeitnah nach der Einbringung/Übermittlung im Volltext auf der Website zur Verfügung. Zuvor waren diese erst als Teil des Ausschussberichtes öffentlich einsehbar. Im Zuge dieser Neuerungen wurde auch die Darstellung im Ausschussbericht angepasst. Auf der Website des Parlaments haben zudem alle *Petitionen* und *Bürgerinitiativen* eine sog. Geschichtsseite, auf der genau abzulesen ist, wann das jeweilige Anliegen behandelt und welcher Beschluss gefasst wurde. Damit stehen für die InitiatorInnen und die interessierte Öffentlichkeit alle Informationen tagesaktuell zur Verfügung.

7. Weiterentwicklung

Petitionen sind ein sehr altes Instrument der BürgerInnen, um sich mit ihren Anliegen im Parlament Gehör zu verschaffen. Ein Blick auf die Zahlen zeigt aber auch, dass dieses Instrument erst seit der Reform von 1988 wieder größere Relevanz hat.

7.1 Änderung des Einbringungsalters

Mit der Wahlrechtsreform 2007 wurde das aktive Wahlalter auf 16 Jahre herabgesetzt. Diese Reform fand verzögert ihren Niederschlag in den Unterstützungsvoraussetzungen für *parlamentarische Bürgerinitiativen* – mit der Geschäftsordnungs-Novelle 2009 wurde das Einbringungsalter auf 16 Jahre gesenkt.³³ In der Folge wurde dieses Instrument auch von jungen Menschen genutzt, um Jugendthemen im Parlament zu platzieren.³⁴

7.2 Prinzip der Kontinuität³⁵

Ebenfalls mit der Geschäftsordnungs-Novelle 2009 wurde u. a. für *Bürgerinitiativen* eine wesentliche Änderung im Hinblick auf das ansonsten zwischen Gesetzgebungsperioden geltende Diskontinuitätsprinzip verwirklicht. Gemäß Art 28 Abs 4 B-VG in Verbindung mit § 21 Abs 1a GOG-NR sind *Bürgerinitiativen*, die im Nationalrat der vorangegangenen Gesetzgebungsperiode eingebracht und

Tabelle 1:
Petitionen und Bürgerinitiativen im Nationalrat 1945-2020

Gesetz- gebungsperiode	Dauer	Petitionen	Bürgerinitiativen
V.	1945–1949	–	
VI.	1949–1953	6	
VII.	1953–1956	7	
VIII.	1956–1959	16	
IX.	1959–1962	3	
X.	1962–1966	–	
XI.	1966–1970	25	
XII.	1970–1971	8	
XIII.	1971–1975	10	
XIV.	1975–1979	9	
XV.	1979–1983	3	
XVI.	1983–1986	7	
XVII.	1986–1990	86	23
XVIII.	1990–1994	95	105
XIX.	1994–1996	20	9
XX.	1996–1999	60	25
XXI.	1999–2002	102	30
XXII.	2002–2006	80	32
XXIII.	2006–2008	44	21
XXIV.	2008–2013	220	74
XXV.	2013–2017	111	121*
XXVI.	2017–2019	30	67
XXVII.	2019–20..	51	33

Anmerkung: Stand: 25.1.2021; Quelle: Parlamentsarchiv/www.parlament.gv.at

* Seit Beginn der XXV. GP gilt für Bürgerinitiativen über jeweils eine Gesetzgebungsperiode hinweg das Prinzip der Kontinuität (Art 28 Abs 4 B-VG in Verbindung mit § 21 Abs 1a GOG-NR).

nicht erledigt wurden, auch Gegenstände der Verhandlung des nächst gewählten Nationalrates und der Vorberatung seiner Ausschüsse. Für sie gilt also das Kontinuitätsprinzip. Das hat zur Folge, dass seit dem Wechsel der XXIV. auf die XXV. Gesetzgebungsperiode *Bürgerinitiativen* über jeweils einen derartigen Wechsel „mitgenommen“ werden und mit einer neuen Gegenstandsnummer wieder in Verhandlung stehen. Dies betrifft eine durchaus beachtenswerte Zahl an *Bürgerinitiativen*, da nicht nur jene aus dem Petitionsausschuss, sondern auch jene, die schon in einem Fachausschuss in Verhandlung standen, davon betroffen sind. Beim ersten diesbezüglichen GP-Wechsel betraf dies 33 *Bürgerinitiativen*, beim Wechsel von der XXV. auf die XXVI. GP 37 und beim bis dato letzten Mal hin zur XXVII. GP 17. Die ErstunterzeichnerInnen werden über diesen Um-

stand und die neue *Bürgerinitiativen*-Nummer aktiv informiert. Alle *Bürgerinitiativen* stehen mit Beginn der GP wieder auf der Tagesordnung des Petitionsausschusses.

7.3 Elektronische Zustimmungsmöglichkeit

Petitionen wie auch *Bürgerinitiativen* müssen laut GOG-NR schriftlich und in Papierform vorgelegt werden.³⁶ Um die öffentliche Aufmerksamkeit für *parlamentarische Bürgerinitiativen* sowie *parlamentarische Petitionen* zu erhöhen und die Interaktion zwischen BürgerInnen und Ausschuss zu vertiefen, schlugen die FraktionssprecherInnen im Petitionsausschuss im Frühjahr 2011 vor, im Internetangebot des Parlaments eine elektronische Zustimmungsmöglichkeit zu schaffen.³⁷ Mit Oktober 2011 wurde diese umgesetzt und ist seither jeweils von der Zuweisung an den Petitionsausschuss bis zur Beendigung des Verfahrens in diesem Ausschuss möglich. Auch wenn die elektronische Zustimmung für die MandatarInnen lediglich informativen Charakter hat, wird sie von den jeweiligen Initiativen oder Abgeordneten meist aktiv genutzt/beworben. Die Zustimmungszahlen variieren vom niedrigen einstelligen Bereich bis hin zu sechsstelligen. In den letzten neun Jahren wurden so ca. 925.000 Zustimmungserklärungen abgegeben. Am stärksten mobilisieren konnte dabei die Causa Hypo Alpe-Adria, insgesamt 141.600 Personen forderten die Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses (10/PET, XXV. GP). Mit 101.600 Unterstützungserklärungen war auch das Interesse für die *Bürgerinitiative* „Stoppt die Vorratsdatenspeicherung“ (37/BI, XXIV. GP) bemerkenswert.³⁸

7.4 Datenschutz

2016 wurde im Vorfeld der Absiedelung aus dem historischen Parlamentsgebäude – und somit noch vor Inkrafttreten der Datenschutz-Grundverordnung am 25.5.2018 – eine Lösung zu den handschriftlichen Unterschriftenlisten (bzw. beigegebenen Listen bei *Petitionen* und sonstigen Eingaben) gesucht, die sowohl der Verwaltungsökonomie (Aufbewahrung der papierenen Listen) als auch insb. datenschutzrechtlichen Vorschriften entspricht. Auf den Formularen der Unterschriftenlisten bei *Bürgerinitiativen* (sowie *Petitionen*) wird daher seit diesem Zeitpunkt darauf verwiesen, dass überzählige Unterschriftenlisten nach der Beendigung des parlamentarischen Verfahrens datenschutzrechtlich konform vernichtet werden. Das Original jeder *Bürgerinitiative* wird inkl. der für die rechtsgültige Einbringung notwendigen 500 Unterschriften archiviert.

7.5 Beschleunigung des internen Ablaufs

Die Parlamentsdirektion ist gemäß § 100d GOG-NR verpflichtet, Auskünfte zur Einbringung und zum Verfahren im Petitionsausschuss zu erteilen. Der Ausschuss wird von zwei ReferentInnen betreut, die gerne derartige Informationen an die BürgerInnen weitergeben. Für eine bürger-nahe und rasche Darstellung im Internet waren jedoch viele einzelne Schritte notwendig. Seit 2004/5 sind alle *Bürgerinitiativen* und *Petitionen* wie auch einlangende Stellungnahmen zeitnah im Internetangebot des Parlaments abrufbar. 2009 und 2011 wurden die oben genannten Reformen zum Einbringungsalter und zum Kontinuitätsprinzip umgesetzt. Damit einher gingen jeweils aktualisierte und online abrufbare Formulare zur Einbringung. Der verwaltungstechnisch größte Schritt wurde 2015/16 gemacht. Seither werden die notwendigen Verfahrensschritte (Eingabe, Zuweisung, Einholung von Stellungnahmen, Information an die ErstunterzeichnerInnen, Ausschussbericht u. a.) nicht mehr durch einzelne umgesetzt, sondern insgesamt im elektronischen Workflow, was zu einer signifikanten Beschleunigung des Ablaufs und zur Einsparung einiger hundert Aktenstücke in jeder Gesetzgebungsperiode geführt hat.³⁹

7. Schlussbetrachtung

Bis zur Reform von 1988 sprach man bisweilen davon, dass das Petitionsrecht nur mehr „ein historischer Überrest aus der konstitutionellen Periode“⁴⁰ sei. *Parlamentarische Petitionen* und *parlamentarische Bürgerinitiativen* stärken allerdings den Kontakt zwischen Abgeordneten und BürgerInnen und sind somit eine zweifache Chance: Zum einen erfahren die Abgeordneten über Anliegen der Bevölkerung schneller und direkter und zum anderen können sich BürgerInnen mit ihren Anliegen direkt Gehör verschaffen. Themen und Anliegen werden so in die parlamentarische und auch öffentliche Debatte eingebracht – Ziel kann nicht eine 100-prozentige Umsetzung des eigenen Vorschlags sein, sondern die Einspeisung in den parlamentarischen Diskurs und die damit generierbare Aufmerksamkeit. Aber auch die MandatarInnen sind an der Weiterentwicklung des Ausschusses bzw. der *Petitionen* und der *Bürgerinitiativen* interessiert, wie die vielfältigen Initiativen der letzten Jahre zeigen.⁴¹

Literaturverzeichnis

- Atzwanger, Konrad und Werner Zögernitz (1999): Nationalrat-Geschäftsordnung samt Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse und umfangreichen Anmerkungen. Wien: Manz.
- Breinhölder, Martina (2020): Elektronischer Workflow am Beispiel der Petitionen und Bürgerinitiativen. Projektarbeit. Wien: unveröffentlichtes Manuskript.
- Czerny, Wilhelm und Heinz Fischer (1982): Kommentar zur Geschäftsordnung des Nationalrates. Wien: Verlag der Österreichischen Staatsdruckerei.
- Gerlich, Peter (1973): Parlamentarische Kontrolle im politischen System: Die Verwaltungsfunktionen des Nationalrates in Recht und Wirklichkeit. Wien/New York: Springer.
- Nowak, Manfred (1988): Politische Grundrechte. Wien/New York: Springer.
- Schambeck, Herbert (1997): Regierung und Kontrolle in Österreich. Berlin: Duncker & Humblot.
- Seisl, Benedikt, Sieglinde Rosenberger und Jeremias Stadlmair (2021a): Nutzung und Themen von Petitionsinstrumenten. In: Rosenberger, Sieglinde und Benedikt Seisl (Hg.): Petitionen in Österreich: AkteurInnen – Funktionen – Prozesse. Wien: Parlamentsdirektion, 22–33.
- Zögernitz, Werner (Hg.) (2020): Nationalrat-Geschäftsordnung samt Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse und ESM-Informationsordnung sowie umfangreichen Anmerkungen. Wien: Manz.

Endnoten

- 1 Das waren die Vorläufer moderner Parlamente.
- 2 Gerlich, 1973, S. 156.
- 3 Atzwanger und Zögernitz, 1999, S. 412. Vgl. auch: Schambeck, 1997, S. 110.
- 4 § 100 (1) GOG-NR. Vgl Art 10 ff. B-VG.
- 5 Vgl. § 25 (1) GO-BR, in dem es lediglich heißt: „Eingaben (Petitionen) an den Bundesrat können nur dann einen Gegenstand der Verhandlung bilden, wenn sie von einem Bundesrat überreicht werden. (...)“.
- 6 Nowak, 1988, S. 536.
- 7 § 100 (1) Z 2 und § 100 (2) GOG-NR.
- 8 Czerny und Fischer, 1982, S. 335.
- 9 § 100 (4) GOG-NR.
- 10 § 100b GOG-NR.
- 11 Vgl. jüngst 54/BI (XXVI. GP): Bürgerinitiative betreffend „#FAIRÄNDERN. Bessere Chancen für schwangere Frauen und für ihre Kinder“ (weiter in Verhandlung in der XXVII. GP als 6/BI).
- 12 § 100b (2) 2.
- 13 § 100b (1) 2 in Verbindung mit § 40 (1) GOG-NR.
- 14 Vgl. z. B. 228 d. B. (XXV. GP) bzw. Parlamentskorrespondenz Nr. 643 vom 1.7.2014.
- 15 Vgl. z. B. 495 d. B. (XXVI. GP) bzw. Parlamentskorrespondenz Nr. 130 vom 13.2.2019.
- 16 § 100c (2) GOG-NR im Verweis auf § 27 GOG-NR.
- 17 § 100c (1) GOG-NR.
- 18 Gem. § 42(5) GOG-NR, vgl. z. B. 1793 d. B. (XVIII. GP).
- 19 § 100c (2) GOG-NR.
- 20 Ich danke Mag.^a Sarah König, MSc, die für diesen Textabschnitt mitverantwortlich zeichnet.
- 21 § 21 (1) GOG-NR.
- 22 § 41 Abs 12 iVm § 53 Abs 6 Z 1 GOG-NR.
- 23 1/PET betr. „Verjährungsverbot für Sexualstraftaten“ im Zweiten Gewaltschutzgesetz - 2. GeSchG (106 d. B. XXIV. GP) sowie 65/PET betr. „Einführung der Rettungsgasse auf Autobahnen“ bei der 24. StVO-Novelle (1303 d. B. XXIV. GP).
- 24 4/BI betr. „Tierschutz als Rechtsgut im Verfassungsrang“ (2384 d. B. XXIV. GP).
- 25 37/BI betr. „Stoppt die Vorratsdatenspeicherung“ (2086 d. B. XXIV. GP).
- 26 70/PET betr. „Vergabe der Digitalen Dividende zur besseren Versorgung des Ländlichen Raumes mit Breitband-Internet“ (1464 d. B. XXIV. GP).
- 27 Siehe z. B. den Ausschussbericht 1639 d. B. XXIV. GP des Unterausschusses betr. 27 Petitionen „zum weltweiten Atomausstieg“ verschiedenster Gemeinden – der Entschließungsantrag fand allerdings keine Mehrheit.
- 28 841 d. B. XXIV. GP betr. 9/BI „Anti-Mobbing-Gesetz“, 2086 d. B. XXIV. GP betr. 37/BI „Stoppt die Vorratsdatenspeicherung“, 2158 d. B. XXIV. GP betr. 32/BI „Stoppt Sex-Handel mit Kindern & Jugendlichen“.
- 29 Im Lauf der Zweiten Republik wurden im Bundesrat bis dato insgesamt 45 Petitionen überreicht.
- 30 Vgl. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/A-BP-BR/A-BP-BR_00001_00272/index.shtml#tab-Sitzungsueberblick (abgerufen am 11.8.2020).
- 31 § 25 (3) GO-BR.
- 32 Abrufbar unter: www.parlament.gv.at; Menüpunkt: Aktuelles, dann: Pressedienst.
- 33 Vgl. § 100 (1) 2 GOG-NR idF BGBl. I Nr. 31/2009.
- 34 Vgl. z. B. 12/BI (XXIV. GP): „Wir wollen mitbestimmen“ - Bürgerinitiative für mehr Schüler/innenmitbestimmung und Schuldemokratie (weiter verhandelt in der XXV. GP als 3/BI) oder 16/BI (XXIV. GP): Bürgerinitiative betreffend „Demokratie macht Schule - MEINE MEINUNG ist nicht wasacht!“ (weiter verhandelt in der XXV. GP als 4/BI).
- 35 Zögernitz, 2020, S. 141, S. 152 f.
- 36 Vgl. Zögernitz, 2020, S. 626 FN 4 sowie 909 FN.
- 37 Vgl. Zögernitz, 2020, S. 630 FN 3.
- 38 Siehe dazu auch Seisl et al., 2020 (in diesem Band).
- 39 Breinhölder, 2020.
- 40 Gerlich, 1973, S. 288.
- 41 vgl. z. B. Vorschläge im Rahmen des Demokratiepakets 2013 oder zuletzt 54/A und 74/A (XXVII. GP)

Altes Recht und neue Herausforderungen: Parlamentarische Petitionen und BürgerInneninitiativen im Kontext der Bundesverfassung

Die rechtlichen Grundlagen von *parlamentarischen Petitionen und BürgerInneninitiativen* sind im Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates (GOG-NR) geregelt. Dieses sieht, wie in diesem Sammelband ausführlich dargestellt wird, sehr genaue Verfahrensregeln vor. Die UnterstützerInnen eines Anliegens, das als parlamentarische Petition oder Bürgerinitiative eingebracht wird, können sich darauf verlassen, dass dieses auf der Website des Parlaments veröffentlicht wird und allen Parlamentsklubs zugeht. Sie können darauf vertrauen, dass binnen eines gewissen Zeitraums Beratungen im Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen aufgenommen werden, und es ist absehbar, dass ihr Anliegen auch im Nationalrat selbst zur Sprache kommen wird. *Parlamentarische Petitionen und BürgerInneninitiativen* gewährleisten damit das, was Parlamentarismus- und Demokratieforschung als Durchlässigkeit von Parlamenten bezeichnen und worin sie ein zentrales Merkmal der Öffnung von Parlamenten sehen. Damit wird die Möglichkeit umschrieben, Anregungen „von außen“ so in politische Entscheidungsabläufe einzubringen, dass sie auch eine institutionalisierte Behandlung erfahren.¹ Es geht also darum, dass nicht nur Eingaben an ein Parlament gemacht werden, sondern dass eine Verpflichtung der Abgeordneten bzw. Gremien des Parlaments besteht, diese auch zu behandeln, Debatten darüber zu führen und in der einen oder anderen Weise formell darüber abzustimmen.

Im Unterschied dazu steht das in der Bundesverfassung, genauer gesagt im Art 11 Staatsgrundgesetz 1867 (StGG), verankerte Petitionsrecht. Es lautet schlicht: „Das Petitionsrecht steht jedermann zu.“ Dieses Petitionsrecht wird von Gerichten und Rechtswissenschaft in Österreich seit Langem so verstanden, dass es sich a) um das Recht handle, direkt Ansuchen bei staatlichen Stellen einbringen zu können, und dass diese b) zur Entgegennahme solcher Petitionen verpflichtet seien. Reaktions- oder Antwortpflichten oder Regeln zur weiteren Behandlung einer Eingabe folgen daraus hingegen nicht.²

Das Petitionsrecht der Bundesverfassung (also Art 11 StGG) und jenes im GOG NR können aufgrund der ähnlichen Bezeichnung leicht verwechselt werden. Dazu kommen *parlamentarische BürgerInneninitiativen*, die gerade in der rechtswissenschaftlichen Literatur auch mit Petitionen (jeder Art) gleichgesetzt werden. Hier möchte ich in Ergänzung zu den Beiträgen dieses Bandes den Schwer-

punkt auf das Petitionsrecht der Bundesverfassung legen. Ich werde der Frage nachgehen, in welchem Verhältnis die Bundesverfassung und das GOG NR zueinander stehen. Das betrifft zunächst die Möglichkeiten der Ausgestaltung des verfassungsrechtlichen Petitionsrechts. Damit stellt sich auch die Frage, in welchen Bereichen und zu welchen Zwecken das „alte Recht“ fortbestehen kann (1). In weiterer Folge geht es darum, wem die unterschiedlichen Rechte politischer Teilhabe zustehen und unter welchen Bedingungen sie eingeschränkt werden können (2). Mit der Frage nach der Teilhabe ist jene nach weiteren verfassungsrechtlichen Vorgaben für deren Ausübung verbunden. Das betrifft heute insbesondere die Frage (verbindlicher) elektronischer Mitwirkungsmöglichkeiten (3).

1. Das Petitionsrecht in der Bundesverfassung und im Nationalrat

Das Petitionsrecht gehört historisch zu den ältesten politischen Rechten und wird heute als politisches Grundrecht verstanden.³ Als solche werden jene Grundrechte bezeichnet, die den Status activus der BürgerInnen konstituieren und schützen. Sie sichern die Mitwirkung und Teilhabe an der Staatswillensbildung. In Österreich zählen dazu das aktive und das passive Wahlrecht, das Recht, sich an direktdemokratischen Initiativen und Verfahren zu beteiligen, und das Petitionsrecht.⁴ Allgemein geht es darum, an den Staat heranzutreten, Vorschläge anzubringen, auf Missstände hinzuweisen, aber auch provokativ tätig zu werden oder sich rechtsverbindlich an Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Das Wahlrecht und direktdemokratische Instrumente sind in Österreich in einem sehr hohen Grad formalisiert. Das Petitionsrecht ist demgegenüber sehr weit gefasst und bildet damit die verfassungsrechtliche Grundlage und Absicherung für viele Bereiche politischen Handelns.

1.1 Das verfassungsrechtlich garantierte Petitionsrecht

Wenn ein Recht sehr weit formuliert ist und seit Langem besteht, kommt den Gerichten eine zentrale Rolle für dessen Verständnis und die Anpassung an Entwicklungen in Staat und Gesellschaft zu. Der Verfassungsgerichtshof (VfGH) geht in seiner ständigen Rechtsprechung davon aus, dass das Petitionsrecht in der Freiheit besteht, Anträge allgemeiner Art an die Organe der Gesetzgebung oder Vollziehung zu stellen und die Erlassung bestimmter genereller Anordnungen oder die Abstellung bestimmter rechtlicher Zustände zu begehren.⁵ Art 11 StGG bildet damit die verfassungsmäßige Grundlage für alle Initiativen,

Anregungen, Bitten etc., die von physischen oder juristischen Personen an Staatsorgane herangetragen werden. Dazu ist es nicht erforderlich, diese auch als Petition zu bezeichnen. Jede Handlung dieser Art steht als Petition in einem sehr weiten Sinn des Wortes unter dem Schutz der Verfassung.⁶ Gerade weil das Petitionsrecht nach Art 11 StGG so weit formuliert ist, sieht es selbst keine inhaltlichen Grenzen vor. Eine Petition muss weder einen Antrag enthalten, noch muss sie auf einen Rechtsakt Bezug nehmen. Sie kann private ebenso wie öffentliche Angelegenheiten betreffen. Das Petitionsrecht gemäß Art 11 StGG ist jedermann gewährleistet. Es kann also von jeder Person, unabhängig von Alter und Staatsangehörigkeit, genutzt werden (siehe dazu noch unten 2.).

Das verfassungsgesetzlich gewährleistete Petitionsrecht weist viele Ähnlichkeiten mit der Freiheit der Meinungsäußerung und dem Schutz vor Zensur auf. Es geht jedoch über diese hinaus, da es im Besonderen das Herantreten an den Staat schützt.⁷ In Österreich wird das Petitionsrecht in Rechtsprechung und Rechtswissenschaft traditionell so verstanden, dass ihm nur die Verpflichtung der Organe der Gesetzgebung und Vollziehung (einschließlich der Gerichte) entspricht, Petitionen entgegenzunehmen und einzusehen. Ein Rechtsanspruch auf Erlassung der gewünschten Anordnung bzw. auf besondere Verfahren zur Durchführung beinhaltet das Petitionsrecht hingegen nicht.⁸ Ebenso wenig besteht die Verpflichtung, zum Inhalt einer Petition Stellung zu nehmen oder sie zu beantworten. Das bedeutet, dass einerseits zwar die Geltendmachung des Petitionsrechts bzw. die Verpflichtung zur Entgegennahme einer Petition nicht eingeschränkt werden darf, dass andererseits aber keine Verpflichtung zur Behandlung einer Petition (im Sinne von Prüfung und Erledigung) besteht. Mit anderen Worten: Niemand darf an der Einbringung einer Petition gehindert werden, und die Petition muss bis zu der für ihren Inhalt zuständigen Stelle gelangen.

1.2 Das verfassungsrechtliche Petitionsrecht als Grundlage weiterer Beteiligungsinstrumente

Die wenigen Punkte, die ich hier angeführt habe, können deutlich machen, dass das Grundrecht sehr weit gefasst ist und dass es daher auch Spielraum für seine nähere Ausgestaltung lässt. Es ist auch unbestritten, dass zahlreiche Instrumente und Verfahren, mit denen sich Personen an den Staat wenden können, ihre verfassungsrechtliche Grundlage im Petitionsrecht haben. Dazu zählen jedenfalls auch *parlamentarische Petitionen und BürgerInneninitiativen*, die in den anderen Beiträgen dieses Bands näher beschrieben werden.

Auffallend ist nun, dass immer wieder behauptet wird, dass die Regelungen im GOG-NR in verfassungswidriger

Weise erfolgt sind. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass § 100 GOG-NR der Bundesverfassung widerspreche. Es könnte also nach Auffassung mancher AutorInnen sein, dass der VfGH diese Bestimmung aufhebt, sofern jemand ein entsprechendes Verfahren anstrengt und dieses zugelassen wird. Diese Behauptung geht auf Ermacora⁹ zurück und wurde seither, teils mit, aber meist ohne Begründung weitertradiert.¹⁰ An dieser Traditionslinie hat auch die seit 1963 mehrfach überarbeitete Regelung betreffend parlamentarische Petitionen und die Einführung der *parlamentarischen Bürgerinitiative* nichts geändert.

Ansatzpunkt für die Behauptung ist der Umstand, dass § 100 GOG-NR eine Verpflichtung zur parlamentarischen Behandlung von (nur) zwei bestimmten Formen einer Petition iSd Art 11 StGG vorsieht, nämlich von *parlamentarischen Petitionen und BürgerInneninitiativen*. Dafür müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden, die auch als Hürden oder Beschränkungen verstanden werden können. Sie müssen von einem Abgeordneten überreicht bzw. von mindestens 500 StaatsbürgerInnen unterstützt werden. Ermacora führte etwa aus, dass die Bestimmungen der (seinerzeitigen) Geschäftsordnungen des Nationalrates und des Bundesrates einer Einschränkung des Petitionsrechts gleichkämen, da der/die Einzelne das Petitionsrecht nicht ausüben könne, wenn er/sie kein Mitglied einer gesetzgebenden Körperschaft findet, das sich der Petition annimmt. Damit könne die Petition nie an die maßgebende Stelle gelangen. Nowak meinte, dass die Bestimmungen des GOG-NR keine geeigneten Verfahrensgarantien darstellten, um dem Petitionsrecht eine seiner Bedeutung als politisches Grundrecht entsprechende Wirksamkeit und Durchsetzbarkeit zu verschaffen. Seiner Ansicht nach fehlte jegliche Bestimmung über eine an den Petenten/die Petentin zu richtende Antwort oder auch nur Mitteilung der Erledigung oder Nichtbehandlung der Petition, weshalb er auch von einer mangelhaften verfahrensrechtlichen Ausgestaltung im GOG-NR ausging.

Unberücksichtigt bleiben dabei zwei Aspekte: Das Petitionsrecht gemäß Art 11 StGG verpflichtet die Organe der Gesetzgebung und der Vollziehung nur zur Entgegennahme von Petitionen, nicht aber zu ihrer Behandlung. Art 11 StGG lässt daher offen, ob und wie eine weitere Behandlung vorgesehen wird. Das Grundrecht kann gesetzlich näher ausgestaltet werden, aber es besteht keine Pflicht dazu. Solange nicht das dort gewährleistete Recht auf Eingaben überhaupt eingeschränkt wird, sind jedoch gewisse Beschränkungen für die weitere Behandlung möglich.¹¹ Dafür kann es gute Gründe geben, die etwa eine effiziente Vorgangsweise im Nationalrat oder die Vorbeugung von Arbeitsüberlastung sein können. Das liegt im Gestaltungsspielraum, den die Bundesverfassung dem Gesetzgeber

für konkrete Regelungen ermöglicht. Eine solche Regel kann auch einzelne Formen von Eingaben bevorzugen. Daraus folgt aber nicht notwendigerweise, dass sie der Verfassung widerspricht.

1.3 Die anhaltende Bedeutung des verfassungsrechtlichen Petitionsrechts

Die vorhin ausgeführten Argumente haben zur Konsequenz, dass wir uns im Zusammenhang von Petitionsrecht und Nationalrat nicht auf eine Betrachtung der *parlamentarischen Petitionen und BürgerInneninitiativen*, so wie sie im GOG-NR geregelt sind, beschränken dürfen. Sie bilden nur einen Teil ab. Daneben besteht das Petitionsrecht gemäß Art 11 StGG uneingeschränkt weiter.

Es trifft zu, dass das Petitionsrecht gemäß Art 11 StGG weder an jene, die es nutzen, noch an jene, an die es gerichtet ist, allzu hohe Anforderungen stellt. Anders als bei Grundrechten, wie sie vor allem seit 1945 formuliert wurden, fehlen genaue Definitionen, Rechtsfolgen, Gesetzgebungsaufträge oder Ausnahmen. Andere Formen von Eingaben oder Beschwerdemechanismen, wie sie sich zwischenzeitlich entwickelt haben, sind viel detaillierter und dementsprechend bekannter. In Österreich können wir an die Volksanwaltschaft denken, die ebenfalls im B-VG geregelt ist. Ebenso können wir an die vielen verschiedenen Beratungs-, Beschwerde- und Ombudsstellen im staatlichen Bereich denken, etwa an die Behindertenanwaltschaft oder die Gleichbehandlungsanwaltschaft. Diese und andere Instrumente sind jedoch nur, wie es in Österreich heißt, in einfachen Gesetzen geregelt, und es sind nicht immer Bestimmungen vorgesehen, die Einrichtungen zum Handeln verpflichten oder den Umgang mit Anliegen regeln, die abgelehnt werden. Das ist dann auch der entscheidende Unterschied zum Petitionsrecht nach Art 11 StGG: Wenn seine Inanspruchnahme verweigert wird, wird ein Grundrecht (oder, in österreichischer juristischer Terminologie, ein verfassungsgesetzlich gewährleitetes Recht) verletzt.

Unter diesem Gesichtspunkt können sehr viele Formen der Kommunikation von Personen mit dem Staat eine Grundlage im Petitionsrecht haben. Im parlamentarischen Bereich können wir unter anderem an Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen und Anträgen, an Lobbying und an die Ausübung parlamentarischer Kontrolle denken.

1.3.1 Recht auf Teilnahme an Begutachtungsverfahren

Allgemein gehen Politikwissenschaft, Rechtswissenschaft und politische Praxis in Österreich davon aus, dass das Begutachtungsverfahren im Gesetzgebungsprozess nicht gesetzlich geregelt sei (abgesehen von einzelnen Bestimmungen für gesetzliche Interessenvertretungen).

Es handle sich vielmehr um eine seit den 1960er-Jahren zunehmend ausgebauten Übung im Bereich der Bundesregierung und später auch des Nationalrates. Das Begutachtungsverfahren ist demnach eine politische Praxis und es gibt keinen Anspruch auf Beteiligung daran. Seit Langem wird aber über die Schaffung eines entsprechenden Rechts auf Beteiligung und damit die Öffnung des Kreises jener, die eine Stellungnahme abgeben können, diskutiert sowie die nähere Regelung des Begutachtungsverfahrens in Aussicht gestellt.¹²

2017 hat der Nationalrat in Form einer EntschlieÙung¹³ den Beschluss gefasst, allen natürlichen Personen, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, und VertreterInnen juristischer Personen die Möglichkeit zu geben, Stellungnahmen im Begutachtungsverfahren abzugeben. Das ist ein schlichter Beschluss, mit dem keine Rechtswirkung verbunden ist. Dazu muss auch angeführt werden, dass die Begutachtung von Vorlagen der Bundesregierung zwar zum vorparlamentarischen Verfahren zählt, aber seit 1998 (auch) über die Website des Parlaments abgewickelt und damit transparenter wurde.

Auffallend ist, dass im Zusammenhang mit dem Begutachtungsverfahren nie über das Petitionsrecht gesprochen wird. Wenn wir jedoch dem weiten Verständnis von Art 11 StGG folgen, sind Stellungnahmen im Begutachtungsverfahren nichts anderes als Eingaben in dessen Sinn, mit denen Personen ihre Meinung zu einem bestimmten Vorhaben einbringen und sich so an der Staatswillensbildung beteiligen. Dementsprechend kann die Mitwirkung am Begutachtungsverfahren nicht auf AdressatInnen einer Einladung zur Stellungnahme beschränkt werden, sondern sie ist ein Recht, das jedermann (im Übrigen unabhängig vom Alter) zusteht. Genau das wäre zu berücksichtigen, wenn einmal eine nähere gesetzliche Regelung des Begutachtungsverfahrens erfolgen sollte (wenngleich es auch dann gute Gründe geben kann, nähere Bestimmungen über Inhalt und Form oder die Art und Weise der Veröffentlichung und Berücksichtigung vorzusehen).

1.3.2 Petitionsrecht und Lobbying

Eine andere Form der Stellungnahme zu politischen Vorhaben und des Versuch der Einflussnahme darauf (oder in der schon zitierten Sprechweise von JuristInnen, der Mitwirkung an der Staatswillensbildung.) ist zweifelsohne entgeltliches bzw. unentgeltliches Lobbying. Die damit verbundene Tätigkeit ist nicht neu, und sie zählt zu den zentralen Entwicklungssträngen, die zur verfassungsrechtlichen Verankerung des Petitionsrechts geführt haben. Das Grundrecht schützt die Ansprache von Institutionen, AmtsträgerInnen und Mitgliedern in jeder Weise. Dem steht wiederum nicht entgegen, die Ausübung sol-

cher Aktivitäten im staatlichen Bereich näher zu regeln. In Österreich ist das 2013 mit dem Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz geschehen.¹⁴ Es definiert unterschiedliche Formen entgeltlichen und unentgeltlichen Lobbyings, stellt Anforderungen an Verhaltensregeln, führt ein Lobbying- und Interessenvertretungsregister ein und sieht auch einzelne Verwaltungsstrafen, insbesondere bei Verstößen gegen die Registrierungspflicht, vor. Dieses Gesetz ist vielfach kritisiert worden,¹⁵ nicht zuletzt deshalb, weil es über die Registrierung von Lobbyisten und InteressenvertreterInnen hinaus kaum einen Beitrag zur Transparenz tatsächlicher Lobbyingaktivitäten leistet. Gerade im parlamentarischen Bereich und seiner Ausrichtung auf Öffentlichkeit hin kann es damit schwierig werden, zwischen verpönten Verhalten und grundrechtlich gewährleisteten Aktivitäten zu unterscheiden.

1.3.3 Petitionsrecht und parlamentarische Kontrolle

Das dritte Beispiel betrifft die parlamentarische Kontrolle. Sie ist grundsätzlich auf die Beziehung zwischen Parlament und Regierung hin ausgelegt. Damit Parlamente bzw. deren Ausschüsse und Abgeordnete aber ihre Kontrollrechte ausüben können, sind sie auf Informationen aus dem Bereich der Verwaltung selbst oder von Dritten angewiesen. Dafür sind, wie etwa im Bereich des Nationalrates für das Untersuchungsausschussverfahren, einzelne Verfahren vorgesehen. Sie bestimmen den Anwendungsbereich der Kontrollrechte und die Kontrollmittel, die von Abgeordneten und parlamentarischen Gremien eingesetzt werden können. Diese Regelung erfolgt nicht zuletzt im Interesse des Rechtsschutzes Dritter und soll verhindern, dass die Kommunikationsmacht von Parlamenten ausgenutzt wird, denn gegenüber der Staatsfunktion Gesetzgebung bestehen in Österreich keine Rechtsschutzmöglichkeiten. Auch hier gilt aber, dass solche Regeln nicht abschließend sein können, sondern dass weiterhin das Petitionsrecht gemäß Art 11 StGG mitbedacht werden muss. Es gibt jedermann das Recht und die Möglichkeit, Informationen, Hinweise, Dokumente an den Nationalrat, den Bundesrat, deren Mitglieder, Organe und Gremien zu übermitteln. Am Beispiel des Untersuchungsausschusses heißt das, dass die Annahme z. B. eines Schreibens nicht mit dem Hinweis darauf verweigert werden kann, dass die Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse das nicht vorsehe, denn unabhängig von diesen Verfahrensregeln besteht das Petitionsrecht fort, und es steht als verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht auch im Rang über ihnen. Wiederum ist jedoch zu beachten, dass es sich um das Recht handelt, etwas vorzubringen und zu übergeben. Daraus folgt noch keine Pflicht des Nationalrates, sich näher damit zu befassen. Unter Umständen können einer Befassung auch Verfahrensregeln entgegenstehen. So sieht z. B. § 23 Verfahrensordnung für parlamentarische

Untersuchungsausschüsse vor, dass als Beweismittel nur verwendet werden darf, was vom Untersuchungsgegenstand umfasst ist. Zudem sind Beweismittel ausgeschlossen, die durch eine strafbare Handlung oder durch die Umgehung sonstiger gesetzlicher Bestimmungen erlangt worden sind. Das heißt, nach der Annahme, mit der die Pflichten aus Art 11 StGG erfüllt sind, ist zu prüfen, ob und wie etwas verwendet werden kann.

2. Jedermannsrecht und BürgerInnenrecht

Das verfassungsrechtlich garantierte Petitionsrecht gemäß Art 11 StGG ist ein Jedermannsrecht. Das heißt, es steht jeder Person unabhängig etwa von Alter, Geschlecht oder Staatsangehörigkeit zu. Das Petitionsrecht ermöglicht so StaatsbürgerInnen und NichtstaatsbürgerInnen gleichermaßen und unabhängig vom jeweiligen Aufenthaltsort, sich aktiv am staatlichen Leben in Österreich zu beteiligen und potenziell Einfluss auf die Staatswillensbildung zu nehmen. Es ist damit eines der wenigen politischen Rechte, die in Österreich NichtstaatsbürgerInnen (einschließlich EU-BürgerInnen) zustehen.

Das Petitionsrecht gemäß Art 11 StGG kann von natürlichen und juristischen Personen in Anspruch genommen werden. Allerdings besteht im zweiten Fall eine Einschränkung: Nur gesetzlich anerkannte Körperschaften oder Vereine können Petitionen, wie es in Art 11 Abs. 2 StGG heißt, unter einem Gesamtnamen an staatliche Stellen übermitteln. Der Zweck dieser Einschränkung besteht in der Verhinderung von sogenannten Sturmpetitionen. Das meint Petitionen, die keiner bestimmten Person oder Organisation zugerechnet werden können.¹⁶

Im Unterschied dazu ist die Einbringung von *parlamentarischen BürgerInneninitiativen* gemäß § 100 Abs 1 Z 2 GOG-NR ausdrücklich „österreichischen Staatsbürgern“ vorbehalten, die im Zeitpunkt der Unterstützung das 16. Lebensjahr vollendet haben. Damit wird an die Voraussetzungen für die Wahlberechtigung zum Nationalrat angeknüpft. Vor diesem Hintergrund ist das Recht, parlamentarische BürgerInneninitiativen einzubringen, gegenüber dem Petitionsrecht nach dem StGG eingeschränkt. StaatsbürgerInnen werden gegenüber anderen bevorzugt. Nur die Anliegen Ersterer werden in jedem Fall und unter Einhaltung verfahrensrechtlicher Vorgaben behandelt.

Auch in diesem Zusammenhang kann argumentiert werden, dass diese Einschränkung verfassungsrechtlich unzulässig sei, denn sie nimmt NichtstaatsbürgerInnen die Möglichkeit, ihre Anliegen vorzubringen oder jene anderer zu unterstützen. StaatsbürgerInnen und NichtstaatsbürgerInnen werden damit ungleich behandelt. Wiederum kann aber eingewendet werden, dass der Nationalrat nur einen

Teilbereich des verfassungsrechtlichen Petitionsrechts näher geregelt und Bedingungen festgelegt hat, unter denen vorgebrachte Anliegen eine vertiefte Behandlung erfahren sollen. Im Landes- und Gemeinderecht finden sich teilweise ähnliche Beschränkungen: Art 1 § 1 des Gesetzes über Petitionen in Wien¹⁷ bestimmt, dass Petitionen gültig nur von Personen unterzeichnet werden können, die das 16. Lebensjahr vollendet und ihren Hauptwohnsitz in Wien haben. Nach § 32 Abs 4 Geschäftsordnung des Landtages Steiermark 2005 müssen PetitionswerberInnen die Adresse ihres Wohnsitzes in der Steiermark angeben. Gemäß § 13 des Landtagsbeschlusses über eine Geschäftsordnung für den Vorarlberger Landtag können „Bürgerinnen und Bürger“ Petitionen an den Landtag richten, die vom Präsidenten unverzüglich allen Abgeordneten weiterzuleiten sind. Anzumerken ist aber, dass die Vorarlberger Regelung in klarem Widerspruch zur Landesverfassung steht. Dort wird in Art 10 ausdrücklich festgehalten, dass jeder-mann berechtigt ist, Petitionen „an die Organe der Gesetzgebung und der Verwaltung“ zu richten.

Der Verfassungsgerichtshof ist bislang nie näher auf Beschränkungen dieser Art eingegangen. In seinem Erkenntnis VfSlg. 18.807/2009 hat er zu einer Regelung in der Tiroler Gemeindeordnung, nach der jede/r GemeindebewohnerIn in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsgebietes der Gemeinde mit Wünschen oder Beschwerden an die Gemeindeorgane herantreten kann, bloß ausgesprochen, dass diese Bestimmung das Petitionsrecht näher ausgestaltet.

Wiederum kann angenommen werden, dass die Einschränkung *parlamentarischer BürgerInneninitiativen* im „rechtspolitischen Gestaltungsspielraum“ des Gesetzgebers liegt. Die Beschränkung auf StaatsbürgerInnen widerspricht Art 11 StGG nicht und ist in dieser Hinsicht nicht verfassungswidrig.

Damit zeigt sich aber im Hinblick auf die politischen Handlungsmöglichkeiten von NichtstaatsbürgerInnen in Österreich, dass für sie das Petitionsrecht gemäß Art 11 StGG ein wichtiger Ansatzpunkt sein kann. Daran ändert auch die fehlende Ausgestaltung des Grundrechts nichts, denn letztlich kommt es darauf an, wie und in welchem Ausmaß es genutzt und auf seine Inanspruchnahme aufmerksam gemacht wird.

3. Bedingungen der Teilhabe: Politische Rechte und Datenschutz

Das Petitionsrecht gemäß Art 11 StGG ist ein politisches Grundrecht. Die weiteren Instrumente, die wie *parlamentarische Petitionen* und *BürgerInneninitiativen* darauf aufbauen, sind ebenso als politische Rechte zu sehen. Wenn diese Rechte in Anspruch genommen oder näher ausge-

staltet werden, ist mitzubedenken, dass politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen zu den im Sinne der EU-Datenschutz-Grundverordnung und des österreichischen Datenschutzgesetzes besonders schützenswerten Daten gehören. Sie sind vom Grundrecht auf Datenschutz in Art 1 § 1 Datenschutzgesetz umfasst. Dieser Schutz dient, auch wenn das zunächst paradox erscheinen mag, dazu, dass jede und jeder seine politische Meinung frei bilden und artikulieren können soll, ohne Angst haben zu müssen, dass daraus Nachteile erwachsen. Wenn heute über Bedingungen der Teilhabe an politischen Debatten und Entscheidungsprozessen diskutiert wird, müssen diese unbedingt mitbedacht werden.

Im Zusammenhang mit parlamentarischen BürgerInnen-initiativen stellen sich aus juristischer Sicht zwei Fragen an den Nationalrat: (1) Wie soll mit den Daten der Personen, die eine parlamentarische Bürgerinitiative unterzeichnet haben, umgegangen werden? (2) Welche Möglichkeiten gibt es unter den Bedingungen des Datenschutzrechts für die Einführung elektronischer Unterstützungsmöglichkeiten? Von diesen Fragen sind jene Pflichten zu unterscheiden, die die ErstunterzeichnerInnen einer parlamentarischen Bürgerinitiative im Umgang mit den Daten haben, die sie von UnterstützerInnen erhalten. Darauf gehe ich jedoch nicht ein.

3.1 Herausforderung Datenschutz

Hinsichtlich beider den Nationalrat betreffenden Fragen besteht das Problem, dass im Bereich der Gesetzgebung keine Zuständigkeit der Datenschutzbehörde und auch sonst kein Rechtsschutz besteht. Das kann teilweise unter Rückgriff auf den Text der EU-Datenschutz-Grundverordnung begründet werden. Die Ausnahme stellt aber letztlich eine Entscheidung des österreichischen Gesetzgebers dar. Gesetzgebung ist in diesem Zusammenhang ein weiter Begriff und umfasst im Wesentlichen alles, was der Nationalrat und der Bundesrat im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten und Aufgaben tun. Dazu gehören insbesondere die Beratung und Beschlussfassung von Gesetzentwürfen, die Beratung und Genehmigung von Staatsverträgen, die Ausübung der parlamentarischen Kontroll- und Rederechte, die Mitwirkung an bestimmten Aufgaben der Vollziehung des Bundes, die Mitwirkung in EU-Angelegenheiten oder eben auch die Beratung über *parlamentarische Petitionen* und *BürgerInneninitiativen*. Davon ist die Parlamentsverwaltung zu unterscheiden, die die administrative Unterstützung des Parlamentsbetriebs (jedoch mit der Ausnahme all jener Aufgaben, die unmittelbar der Gesetzgebung zuzurechnen sind) umfasst. In diesem Bereich gelten die EU-Datenschutz-Grundverordnung und das Datenschutzgesetz unbeschränkt.¹⁸

Die Sache wird dadurch komplizierter, dass das Grundrecht auf Datenschutz in jedem Bereich – also Gesetzgebung und Verwaltung – gilt. Das Problem ist, dass es im Bereich der Gesetzgebung nicht in einem Verfahren durchgesetzt werden kann. In Nationalrat und Bundesrat haben sich die PräsidentInnen in Zusammenarbeit mit der Parlamentsdirektion jedoch schon länger entschlossen, das Grundrecht unmittelbar anzuwenden und nach Möglichkeit, alle Rechte von Personen zu wahren, in deren Recht auf Datenschutz (z. B. im Rahmen der Nennung in einer parlamentarischen Anfrage) eingegriffen wurde, und bei der Weiterentwicklung des Parlamentsrechts jeweils den Datenschutz zu beachten.¹⁹

Das GOG-NR sieht für *parlamentarische BürgerInneninitiativen* nach wie vor ein Verfahren vor, das in Papierform abgewickelt wird und bei dem Unterstützungserklärungen handschriftlich zu leisten sind. Weiters enthält das GOG-NR in § 100 Abs. 5 besondere Regeln für die Vervielfältigung und Verteilung von eingelangten BürgerInnen-initiativen. § 22 GOG-NR nimmt sie von der sachlichen Immunität aus. Das bedeutet, dass die Daten der UnterzeichnerInnen nicht in den Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates veröffentlicht werden und dass sie auch sonst nicht öffentlich gemacht werden dürfen. Das unterscheidet sie von anderen Verhandlungsgegenständen, die in der Regel veröffentlicht werden und die frei weiterverwendet werden können (das ist z. B. von besonderer Relevanz, wenn etwa Informationen aus Ermittlungsakten in parlamentarischen Anfragen verwendet werden). Nur der Name des Erstunterzeichners bzw. der Erstunterzeichnerin wird bekannt gegeben. Die Daten der UnterzeichnerInnen werden in der Parlamentsdirektion nicht weiterverarbeitet, und die Unterschriftenlisten werden (jedoch nur im Umfang der unbedingt erforderlichen 500 UnterstützerInnen) aufbewahrt und dann archiviert.

Anders sieht es hingegen bei jedweder Form der elektronischen Unterstützung aus. Hier ist eine weitere Datenverarbeitung im Sinne des Datenschutzrechts unvermeidlich. Es geht dabei nicht bloß um die Frage, ob jemand ein bestimmtes Anliegen unterstützt hat, sondern auch und vor allem darum, ob diese Information mit anderen Daten (etwa der Unterstützung weiterer BürgerInneninitiativen, der Abgabe von Stellungnahmen in Begutachtungsverfahren, Schreiben an den Nationalrat oder Unterstützung von Volksbegehren) verknüpft werden kann. Wenn dem so ist, kann es möglich werden, dass staatliche Behörden politische Profile von Personen erstellen. Damit könnte die freie und unbeeinflusste Ausübung politischer Rechte gefährdet werden. Sie stellt gerade deshalb so hohe Anforderungen an Geheimhaltung und vertrauliche Behandlung, damit niemand Konsequenzen wegen der Nutzung

seiner/ihrer Rechte in bestimmter Absicht fürchten muss. Folglich haben Behörden oder das Parlament auch immer ausdrücklich darüber zu informieren, was mit den Daten geschieht und ob diese veröffentlicht werden können.

3.2 Elektronische Unterstützung von parlamentarischen Petitionen und BürgerInneninitiativen

Seit 2011 können *parlamentarische Petitionen* und BürgerInneninitiativen nach ihrer Einbringung gemäß § 100 GOG-NR elektronisch unterstützt werden. Das heißt, die Unterstützung kann erst dann erfolgen, wenn schon eine rechtsgültige Einbringung erfolgt ist. Die Unterstützung kann also keine rechtliche Wirkung mehr haben. Sie ist folglich auch nicht rechtlich geregelt worden, sondern ist lediglich ein Angebot des Nationalrates bzw. des Bundesrates, um ein Meinungsbild zu erzeugen.

Allerdings ist es für die Unterstützung erforderlich, einen Namen und eine Wohnadresse anzugeben und diese zweifach zu bestätigen, um (einigermaßen) sicherzustellen, dass die Unterstützung durch reale Personen erfolgt. Bei diesem Vorgang werden UnterstützerInnen darauf hingewiesen, dass die Möglichkeit besteht, ihre Unterstützung namentlich auf der Website des Parlaments anzuführen. Dieser Option muss ausdrücklich zugestimmt werden. In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass die Website der Parlamentsdirektion aufgrund ihrer Struktur und Bedeutung zu jenen Seiten gehört, die von Suchmaschinen priorisiert angezeigt werden. Das heißt, wenn jemand nach einem Namen sucht und dieser (irgendwo) auf den Parlamentsseiten vorkommt, werden diese Treffer als Erstes angezeigt. Damit kann unter Umständen sehr schnell erkennbar werden, welche politischen Meinungen jemand unterstützt oder selbst vertritt. Nach dem Datenschutzrecht besteht konsequenterweise der Anspruch, dass zu jedem Zeitpunkt die Löschung solcher Daten verlangt werden kann. Dafür sind – außerhalb des Parlaments – wie schon erwähnt entsprechende Verfahren vorgesehen. Im Bereich des Parlaments werden solche Lösungsansuchen unmittelbar erledigt, und im Fall der Unterstützung von parlamentarischen Petitionen und BürgerInneninitiativen wird ihnen sofort entsprochen.²⁰

Die technischen und rechtlichen Anforderungen nehmen zu, wenn auch die Möglichkeit bestehen soll, *parlamentarische BürgerInneninitiativen* elektronisch durchzuführen und folglich auch rechtsverbindlich elektronisch zu unterstützen. In diesem Fall müssen die Daten der UnterstützerInnen überprüft werden, und ein Abgleich mit anderen Datenbanken, die die Identität sicherstellen, ist unumgänglich. Um einen Missbrauch der Daten zu verhindern, muss sichergestellt werden, dass diese so bald als möglich (also nach Durchführung eines Verfahrens, im konkreten

Fall der Behandlung einer BürgerInneninitiative) gelöscht werden. Die Einführung eines solchen Verfahrens wird seit längerer Zeit diskutiert, und 2013 wurde erstmals ein umfassender Vorschlag erarbeitet.²¹ Zu einer Umsetzung ist es bei parlamentarischen BürgerInneninitiativen nicht gekommen. Mit dem Zentralen Wählerregister nach dem Wählerevidenzgesetz 2018 (BGBl. I 2016/106) sind die technischen und rechtlichen (insbesondere auch datenschutzkonformen) Voraussetzungen dafür geschaffen worden. Zugleich wurde das Verfahrensrecht für Volksbegehren angepasst und die Möglichkeit einer elektronischen und rechtsverbindlichen Unterstützung von Volksbegehren mittels Handysignatur oder Bürgerkarte geschaffen.²² Nach diesem Modell könnte auch das GOG-NR angepasst werden. Dazu müsste jedoch eine entscheidende Frage geklärt werden: Im Unterschied zu Volksbegehren, bei denen für die Unterstützung eines Anliegens geworben wird, geht es bei *parlamentarischen BürgerInneninitiativen* (wie dieser Sammelband anschaulich macht) auch immer wieder darum, gemeinschaftliches Handeln zu fördern oder über den Fortgang der Initiative direkt zu informieren. Daher werden die ErstunterzeichnerInnen oft ein Interesse daran haben, zu wissen, wer sie unterstützt. Bei Volksbegehren ist genau das, und (wie hier klar werden kann) aus guten Gründen, ausgeschlossen. Wenn auch parlamentarische BürgerInneninitiativen elektronisch eingebracht und unterstützt werden können sollen, müssen wir das mitbedenken und überlegen, welche Veränderungen das für dieses Instrument und das damit verbundene Engagement mit sich bringen kann.

4. Ausblick

Das Petitionsrecht gemäß Art 11 StGG wurde immer wieder als antiquiert bezeichnet. Ombudsstellen oder genaue Verfahrensregeln wie jene für *parlamentarische Petitionen und BürgerInneninitiativen* wirken ihm gegenüber nicht nur moderner, sie scheinen auch mehr Möglichkeiten der Artikulation und Behandlung politischer Anliegen zu geben. In diesem Beitrag habe ich versucht zu zeigen, dass das Petitionsrecht nach dem Staatsgrundgesetz anhaltende Bedeutung hat und dass vor allem die verfassungsrechtliche Grundlage und der dementsprechende Schutz viele Formen politischen Handelns hat. Das kann zum einen dann bedeutsam sein, wenn wir bedenken, wie viele Menschen von anderen politischen Rechten ausgeschlossen sind, weil sie nicht über die österreichische StaatsbürgerInnenenschaft verfügen. Es gewinnt zum anderen an Bedeutung, wenn wir die verschiedenen Debatten über BürgerInnennähe im Staat oder über Partizipation betrachten. Diese werden nur allzu oft unter dem Gesichtspunkt gesehen, dass etwas ermöglicht oder angeboten wird, aber nicht, dass hier schon längst ein Recht besteht. Wir dürfen das Petitionsrecht nicht überschätzen, vor allem auch, weil es

in Österreich, wie ich schon darauf hingewiesen habe, sehr eng verstanden wird. Wir können aber durchaus überlegen, wie es sich mit anderen Formen politischen Handelns, Protests oder Experimentierens verbinden lässt.

Zugleich müssen wir mitbedenken, unter welchen Bedingungen solches Handeln erfolgt. Am Beispiel des Datenschutzes kann deutlich werden, welche Anforderungen heute für AktivistInnen ebenso wie für Behörden bestehen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass diese zu Hürden für politisches Engagement werden können oder bewusst als solche eingesetzt werden. Die große Herausforderung, die in Österreich noch wenig diskutiert wurde, besteht nun darin, diese Hürden anzusprechen und in einer Weise zu regeln, die einerseits allen verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht wird und andererseits einfach, verständlich und nachvollziehbar für alle bleibt, die ihr Recht auf politische Beteiligung nutzen möchten.

Literaturverzeichnis

- Bauer, Hartmut (2013): Petitionsrecht. In: Merten, Detlef und Hans-Jürgen Papier (Hg.): Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa. Band V Grundrechte in Deutschland – Einzelgrundrechte II. Heidelberg: C. F. Müller, 389–462.
- Ermacora, Felix (1963): Handbuch der Grundfreiheiten und Menschenrechte. Wien: Manz.
- GRECO (2016): Vierte Evaluierungsrunde: Korruptionsprävention bei Abgeordneten, Richtern und Staatsanwälten – Evaluierungsbericht Österreich. Strasbourg: Europarat.
- Kastelitz, Markus, Christoph Konrath und Carina Neugebauer (2011): Datenschutz und Parlament. In: Jahrbuch Öffentliches Recht. Wien/Graz: NWV, 149–198.
- Konrath, Christoph (2014): Das Demokratiepaket 2013. In: Jahrbuch Öffentliches Recht. Wien/Graz: NWV, 345–379.
- Korinek, Karl (1977): Das Petitionsrecht im demokratischen Rechtsstaat. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Leston-Bandeira, Cristina (2012): Studying the Relationship between Parliaments and Citizens. In: Journal of Legislative Studies, 18, 265–274.
- Mayer, Heinz, Gabriele Kucsko-Stadlmayer und Karl Stöger (2015): Bundesverfassungsrecht. Wien: Manz.
- Neugebauer, Carina (2019): Anwendbarkeit der DSGVO und des DSG im Bereich der Gesetzgebung und Parlamentsverwaltung. In: Bernat, Erwin et al. (Hg.): Festschrift Christian Kopetzki. Wien: Manz, 415–428.
- Nowak, Manfred (1988): Politische Grundrechte. Wien/New York: Springer.
- Öhlinger, Theo (1982), Die Grundrechte in Österreich. Ein systematischer Überblick. Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 9, 216–245.
- Schäffer, Heinz (2014), Die Entwicklung der Grundrechte. In: Merten, Detlef und Hans-Jürgen Papier (Hg.): Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VII/1 Grundrechte in Österreich. Heidelberg: C. F. Müller, 3–50.
- Strejcek, Gerhard (2014): Politische Rechte. In: Merten, Detlef und Hans-Jürgen Papier (Hg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VII/1 Grundrechte in Österreich. Heidelberg: C. F. Müller, 735–760.
- Zellenberg, Ulrich (2014): Parlamentarische Rechtsetzung und Lobbyismus: Der rechtliche Rahmen. In: Lienbacher, Georg und Erich Pürgy (Hg.): Parlamentarische Rechtsetzung in der Krise. Wien: Jan Sramek, 47–82.

Endnoten

- 1 Leston-Bandeira, 2012, S. 518 ff.
- 2 Zellenberg, 2014, S. 54 f.
- 3 Bauer, 2013.
- 4 Strejcek, 2014.
- 5 VfSlg. 4065/1961, 4295/1962, 6131/1970, 6441/1971 und 18.807/2009.
- 6 Korinek, 1977, S. 12.
- 7 Zellenberg, 2015, S. 54.
- 8 Mayer et al., 2015, Rz 1505; Öhlinger, 1982, S. 237.
- 9 Ermacora, 1963, S. 280 f.
- 10 Nowak, 1988, S. 535 f.; Mayer et al., 2015 Rz 1505; Zellenberg, 2014, S. 50.
- 11 Vgl. Zellenberg, 2014, S. 70 ff.
- 12 GRECO, 2016, S. 11 f.
- 13 Entschließung des Nationalrates 200/E BlgNR 25. GP betreffend „stärkere Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger bereits im Vorfeld des parlamentarischen Gesetzgebungsprozesses – ein Umsetzungsschritt der Ergebnisse der Enquete-Kommission „Stärkung der Demokratie in Österreich“.
- 14 BGBl. I 2012/64.
- 15 vgl. Zellenberg, 2014 mwN.
- 16 Schäffer, 2014, Rz 3.
- 17 LGBI. 2013/2 idF LGBI. 2019/38.
- 18 Neugebauer, 2019.
- 19 Kastelitz et al., 2011, S. 179 ff.
- 20 Siehe dazu ausführlich Neugebauer, 2019.
- 21 Konrath, 2014.
- 22 Volksbegehrensgesetz 2018, BGBl. I 2016/106.

Schlussbemerkungen und Ausblick

1. Einleitung

In den folgenden Schlussbemerkungen versuche ich, der Bedeutung der *Petitionsinstrumente* in Österreich, so unterschiedlich oder ähnlich sie auch sein mögen, Rechnung zu tragen. Dabei diskutiere ich, wie Petitionen repräsentativ-demokratische Systeme herausfordern und damit ergänzen können. Zudem greife ich einige der Fragen aus Beiträgen in diesem Band wieder auf und beleuchte, wer welche *Petitionsinstrumente* nutzen darf und wie mit diesem – möglicherweise fehlenden – Zugang im politischen System Österreichs umgegangen werden kann. Indem ich Prozesse in anderen Petitionssystemen mit jenen in Österreich vergleiche, will ich die Entwicklungsmöglichkeiten im österreichischen Petitionssystem hervorheben – auch um die oben gestellten Fragen zu adressieren. In einem zweiten Schritt gehe ich schließlich auf die Rolle der Forschung für das Petitionswesen ein. Anhand konkreter Beispiele aus der internationalen Literatur diskutiere ich, welche Möglichkeiten die Implementierung einer systematischen Datenerfassung von *Petitionsinstrumenten* für die Partizipationsforschung und damit letztlich für Partizipationsinstrumente mit sich bringt. Die kontinuierliche Weiterentwicklung von Petitionssystemen könnte so auf regelmäßig aktualisierter empirischer Evidenz aufbauen.

2. Ein Weg zur Mitsprache oder exklusiver Zugang

Damit die Rolle von Petitionen für das österreichische repräsentativ-demokratische System näher beleuchtet werden kann, betrachte ich das Petitionssystem aus der Perspektive der Demokratietheorie der RepräsentationsforscherInnen Nadia Urbinati und Marc E. Warren sowie jener von Jean-Thomas Arrighi und Rainer Bauböck.¹ In dieser Auseinandersetzung konzentriere ich mich auf zwei Aspekte: das Zusammenspiel partizipativer und repräsentativer Politik sowie die Inklusion von Minderheiten in diese Prozesse, um in beiden Bereichen Möglichkeiten einer Reform des österreichischen Petitionssystems herauszuarbeiten.

2.1 Petitionen als Supplement zum repräsentativ-demokratischen System

Repräsentativ-demokratische Systeme bauen Urbinati und Warren zufolge auf den beiden Komponenten „authorization“ und „accountability“ auf. Ersteres meint die Autorisierung einer Gruppe von RepräsentantInnen zur Ausübung eines bestimmten Verhaltens durch die Repräsentierten. Letzteres bezeichnet die Möglichkeit, die RepräsentantIn-

nen in diesem Kontext mit Sanktionen zu belegen, was sich beispielsweise in der Wahlentscheidung niederschlagen kann.² Nun ist diese Konzeption sehr restriktiv und trägt veränderten Einstellungen gegenüber repräsentativdemokratischer Politik und der Rolle der BürgerInnen darin nicht Rechnung. Dazu gehört auch die Selbstermächtigung von BürgerInnen zur Repräsentation ihrer eigenen Interessen innerhalb oder außerhalb des institutionalisierten Raums. Diese „Self-Authorized Representatives“ treten immer häufiger und diverser in Erscheinung und fordern dabei das bestehende Verständnis politischer Verhältnisse heraus.³ Dies geschieht mit einer Vielzahl von Instrumenten und geht über bloße Aktivität vor und bei Wahlen hinaus. Urbinati und Warren schreiben in diesem Kontext auch von „Citizen representatives“,⁴ also von BürgerInnen, die sich selbst und eine kleine Gruppe von MitstreiterInnen repräsentieren und somit das Verständnis von Repräsentation insgesamt erweitern. Mit anderen Worten:

*Citizen representatives typically function not as alternatives but rather as supplements to elected representative bodies or administrative bodies in areas of functional weakness, usually related to communication, deliberation, legitimacy, governability, or attentiveness to public norms and common goods.*⁵

Hier ist einiges hervorzuheben: Die Selbstermächtigung von BürgerInnen ist aus dieser Perspektive kein Problem für repräsentativ-demokratische Systeme. Vielmehr ist es ein von BürgerInnen gewählter Ansatz, um bestehende Probleme zu thematisieren und dabei nicht vom Wohll wollen politischer AkteurInnen abhängig zu sein. Dieses Einfordern von Responsivität ist dann nicht ausschließlich als Herausforderung zu verstehen, sondern vielmehr als Aufzeigen fehlender Inklusion in und Kommunikation von Entscheidungsprozessen – und damit als Supplement zum bestehenden System.

Diese Kritik an fehlender Inklusion ist nicht neu – auch nicht im Bereich der Petitionen. Christopher Carman betrachtet diesen Aspekt aus dem Blickwinkel der „Beratungsdemokratie“ und stellt hierbei die Frage, wie man Prozesse der Entscheidungsfindung so gestalten kann, dass BürgerInnen Teil eines transparenten und inklusiven Prozesses sind, an dessen Ende eine nachvollziehbare Entscheidung steht. Nachvollziehbar bedeutet in diesem Fall aber nicht, dass bestimmte Forderungen vollinhaltlich um-

gesetzt werden, sondern dass BürgerInnen darüber informiert werden, was die Entscheidungsgrundlage für oder gegen bestimmte Maßnahmen darstellt. Carmans Ergebnisse deuten darauf hin, dass ein transparenter Prozess bei der Behandlung von Petitionen dabei hilft, die Legitimität von repräsentativ-demokratischen Systemen zu stärken.⁶

Was hat die fehlende Inklusion in deliberative Prozesse aber mit der Petitionslandschaft in Österreich zu tun? Wie Rosenberger in diesem Band beschreibt, ist die formelle Sphäre des österreichischen Petitionssystems maßgeblich durch die Interessen von Parteien geprägt, die auf gesellschaftliche Entwicklungen reagiert haben. In diesem Kontext bleiben beispielsweise *parlamentarische Petitionen* ein stark elitengesteuertes Instrument.⁷ Erhebungen für diesen Band zeigen, dass dieses Instrument zum einen als Ausdruck des freien Mandats gesehen wird, das es Abgeordneten ermöglicht, Anliegen aus Regionen oder Bundesländern zu thematisieren, welche nur auf Bundesebene bearbeitet werden können.⁸ Zum anderen können Abgeordnete parteiübergreifend tätig werden, um beispielsweise Anliegen zu behandeln, die verschiedene Wahlkreise betreffen.⁹ Darüber hinaus können inhaltliche Einschätzungen von anderen AkteurInnen des föderalen Systems eingeholt werden, was durch das Interpellationsrecht eines Abgeordneten nicht möglich wäre.¹⁰ Die starke Rolle der RepräsentantInnen im Prozess, der mit diesem Instrument verbunden ist, liegt auf der Hand. Ob *parlamentarische Petitionen* als somit stark elitengesteuertes Instrument das angesprochene Supplement zur repräsentativ-demokratischen Sphäre darstellen können, ist demnach aber fraglich, vor allem weil ein solches Supplement eine stärkere autonome Einbindung der Zivilgesellschaft verlangt.

Aber selbst unter Berücksichtigung des direkten Einbringens des Instruments der *parlamentarischen Bürgerinitiativen* scheint dieses Ideal durch formelle, *parlamentarische Petitione* nur ansatzweise erreicht werden zu können. Im Rahmen des Projekts PETICIPATE geführte Interviews legen nahe, dass die rechtlichen Voraussetzungen für *parlamentarische Bürgerinitiativen* kritisch bewertet werden. Dies vor allem deshalb, weil bei formellen Instrumenten die Unterstützung durch einen einzelnen Abgeordneten gleich viel wiege wie die Unterstützung durch 500 StaatsbürgerInnen, weshalb dieses Instrument „[...] ein bisschen was von Monarchie“ hätte.¹¹ Diese mit parlamentarischen Bürgerinitiativen einhergehenden vergleichsweise hohen Hürden erschweren die Selbstermächtigung von BürgerInnen und schwächen somit die supplementäre Rolle dieses Instruments.

Informelle Onlinepetitionen, wie sie im vorliegenden Band betrachtet werden, scheinen diese Hürden einiger-

maßen überwinden zu können. BürgerInnen können hier voraussetzungsarm Anliegen auf die öffentliche Agenda befördern, ohne dafür den Weg über repräsentativ-demokratische Institutionen nehmen zu müssen. Der Prozess ist schnell, inklusiv und führt teilweise zu einer sehr hohen öffentlichen Resonanz. Gleichzeitig kann dieses Instrument aber nicht garantieren, dass abseits der Wahrnehmung auf Onlineplattformen eine Reaktion durch ebendiese Institutionen erfolgt. Das heißt, dass die Inklusion in einen transparenten Prozess der Beratung und Entscheidungsfindung durch dieses Instrument in keiner Weise garantiert werden kann. Dies wirft die Frage auf, ob formelle Onlinepetitionssysteme als Ergänzung zum bestehenden repräsentativ-demokratischen System fungieren und dabei die transparente Inklusion von BürgerInnen in einen Deliberationsprozess garantieren können.

Hierzu einige internationale Beispiele. Das 2015 eingerichtete Petitionssystem des Vereinigten Königreichs bietet die Möglichkeit, Petitionen direkt online ins Parlament einzubringen. Diese Möglichkeit fehlt in Österreich in der formellen Petitionssphäre und stellt einen ersten Anknüpfungspunkt für mögliche Reformen dar.¹² Wie bereits im Beitrag von Seisl et al. in diesem Band angedeutet, ist die direkte elektronische Einbringungsmöglichkeit eine jener institutionellen Voraussetzungen, welche die Funktionen von Petitionen maßgeblich beeinflussen.¹³ Dementsprechend würde eine Onlineeinreichung von Petitionen neue Möglichkeiten schaffen, Protest auch innerhalb der parlamentarischen Sphäre rasch anzubringen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass parlamentarische Onlinepetitionen die bestehenden Instrumente ersetzen; vielmehr könnte die im Beitrag von Seisl et al. beschriebene Komplementarität von *Petitionsinstrumenten* vollständig in der parlamentarischen Sphäre abgebildet werden.¹⁴

Dabei kann das System des Vereinigten Königreichs wiederum als Vorbild für die Gestaltung der Rahmenbedingungen für die Responsivität repräsentativ-demokratischer Institutionen herangezogen werden. PetentInnen, deren Anliegen mehr als 10.000 Onlineunterschriften erreichen, erhalten eine Antwort von der Regierung. Erreicht eine Petition mehr als 100.000 Onlineunterschriften, kann sie Gegenstand einer Debatte im dortigen Parlament werden.¹⁵ Andere Petitionssysteme setzen verpflichtende Fristen fest, in denen PetentInnen eine Antwort erhalten müssen, was zwar im europäischen Vergleich eher die Ausnahme darstellt, jedenfalls aber die Responsivität erhöht.¹⁶ Wie Blümel in diesem Band beschreibt, hat sich im Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen in Österreich die Konvention durchgesetzt, Stellungnahmen innerhalb von acht Wochen zu übermitteln. Allerdings gibt es dafür keine gesetzliche Garantie.¹⁷ Die Erweiterung des parla-

mentarischen Petitionssystem in Richtung formeller Onlinepetitionen bietet eine Möglichkeit, auch diese Lücke zu schließen, da bei einem solchen Instrument – bedingt durch das Design – mit höherem Mobilisierungspotenzial zu rechnen ist, dem so auch Rechnung getragen werden kann.

Neben der Möglichkeit der Onlineeinreichung von Petitionen gilt das Beispiel des schottischen Petitionssystems als Vorbild für die Kommunikation des Petitionsprozesses und die Inklusion von PetentInnen in diesen, an dem sich auch das österreichische Petitionssystem orientieren kann.¹⁸ Petitionen können hier vollständig online eingereicht werden, wenn sie in die Zuständigkeit des schottischen Parlaments fallen und nicht individuelle oder lokal begrenzte Sachverhalte betreffen. Die einzige Voraussetzung hierbei ist, dass sich PetentInnen bereits vor dem Start der Petition aktiv um die Behandlung ihres Anliegens bemüht und beispielsweise ihre jeweiligen Abgeordneten kontaktiert haben. Petitionen können in allen Sprachen eingebracht werden, wobei das Parlament entsprechende Übersetzungen zur Verfügung stellt. Sowohl bei erfolgreichem Einbringen als auch bei Ablehnung des Anliegens erhalten PetentInnen Feedback zu den Gründen und/oder nächsten Schritten. Nach Abschluss dieses Prozesses werden die Petitionen auf der Website des Parlaments veröffentlicht und können dort sechs Wochen lang unterstützt werden.¹⁹

Gleichzeitig wird die Petition dem Petitionsausschuss des Parlaments (Public Petitions Committee) zugeteilt, und die PetentInnen erhalten Informationen zum Behandlungsdatum und zu möglichen Terminen für eine Anhörung. Im Beitrag von Dalpra werden die gesetzlichen Kompetenzen des Ausschusses für *parlamentarische Petitionen* und *Bürgerinitiativen* im österreichischen Nationalrat detailliert dargestellt. Viele davon decken sich bereits mit jenen des schottischen Pendants.²⁰ Dazu zählen:

- die Entscheidung über die grundsätzliche Verhandlung von Petitionen,
- das Einfordern von Stellungnahmen/Einholen von zusätzlichen Informationen (Regierung, Volksanwaltschaft, andere AkteurInnen),
- das Weiterleiten an einen Fachausschuss,
- das Anberaumen von Anhörungen/Hearings von PetentInnen und ExpertInnen.

Allerdings gehen die Kompetenzen im zuständigen Ausschuss des schottischen Parlaments insofern noch ein Stück weiter, als sie die Möglichkeiten beinhalten, an die Regie-

rung Handlungsempfehlungen auszusprechen. Zudem kann der Ausschuss beantragen, einzelne Petitionen zur Debatte im Plenum zuzulassen. Nach jeder Sitzung, in der eine Petition behandelt, und nach jeder Entscheidung, die darüber gefällt wird, erhalten PetentInnen entsprechende Informationen vom zuständigen Personal des schottischen Parlaments. Wird eine Petition beendet, erhalten PetentInnen Auskunft über die Gründe für diese Entscheidung des Ausschusses.²¹ Dieses hohe Maß an Kommunikation fördert das positive Bild über das Petitionssystem und dessen Prozesse.

Während die parlamentarische Praxis in Österreich bereits viele Möglichkeiten für die Behandlung formeller Petitionen abdeckt,²² ist deren Institutionalisierung noch nicht vollständig abgeschlossen. Bei der Ausdehnung der Kompetenzen und Kommunikationskanäle des Ausschusses für *parlamentarische Petitionen* und *Bürgerinitiativen* in Österreich wäre es demnach wünschenswert, wenn eine Orientierung an internationalen Beispielen stattfände.²³ Dies betrifft sowohl die Implementierung einer parlamentarischen Onlinepetitionsmöglichkeit als auch die Gestaltung der Prozesse im und Kompetenzen des Ausschusses für Petitionen und Bürgerinitiativen. So könnte die Rolle von Petitionen als Supplement zum repräsentativ-demokratischen System gestärkt werden.

2.2 Petitionen als Mittel zur inklusiven Mitsprache

Dies bringt uns zum zweiten Punkt der demokratietheoretischen Perspektive, nämlich der Inklusion von Minderheiten in politische Prozesse.²⁴ In dieser Debatte widmen sich die Politikwissenschaftler Jean-Thomas Arrighi und Rainer Bauböck der StaatsbürgerInnenschaft als Kriterium für die Partizipation.²⁵ Dabei analysieren die Autoren Staaten im Hinblick auf die darin vorgenommene Ausdehnung des Wahlrechts auf lokaler und nationaler Ebene, die StaatsbürgerInnen und ausländische WohnbürgerInnen betrifft. Letzteres bezeichnet Menschen, deren Lebensmittelpunkt in einem Land liegt, in dem sie dennoch keine StaatsbürgerInnenschaft besitzen.²⁶ Arrighi und Bauböck zeigen, dass auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems unterschiedliche Ausgestaltungen des Wahlrechts möglich sind. Dabei wird deutlich, dass in einer Vielzahl von Ländern nur StaatsbürgerInnen an nationalen Wahlen teilnehmen können, während lokale Wahlen inklusiver gestaltet sind und oftmals die Partizipation von WohnbürgerInnen erlauben.²⁷

Wie Stadlmair in Anlehnung daran beschreibt,²⁸ kann die Möglichkeit zu demokratischer Mitbestimmung anhand dreier verschiedener Kriterien festgelegt werden. Beim Kriterium der *all affected interests* haben alle jene Individuen ein Mitspracherecht, die möglicherweise von politischen

Entscheidungen betroffen sind. Territoriale Zugehörigkeit spielt dabei nicht so sehr eine Rolle wie geographische Nähe. Eine weitere Möglichkeit, Partizipationsmöglichkeiten festzulegen, orientiert sich daran, wer von gesetzlichen Bestimmungen betroffen ist (*all subjected to coercion*). Das dritte Kriterium ist jenes der *Citizenship Stakeholders*. Hierbei liegt der Fokus auf der Fähigkeit zur Selbstbestimmung der Bevölkerung eines Landes, welche potenziell sowohl langfristig immigrierte NichtstaatsbürgerInnen als auch temporär emigrierte StaatsbürgerInnen umfassen kann. Wie Stadlmair ausführt, kann bei der obigen Unterscheidung die Art und Weise der Mitbestimmung zur weiteren Differenzierung herangezogen werden. Demnach macht es einen Unterschied, ob all affected interests die Möglichkeit besitzen, ihren Stimmen Gehör zu verschaffen, während beispielsweise das Wählen von RepräsentantInnen Citizenship Stakeholders vorbehalten bleibt.²⁹ Mit anderen Worten:

Dementsprechend kann auch eine Differenzierung vorgenommen werden zwischen Sachentscheidungen (als direkte Demokratie), bei denen allen betroffenen Personen eine Teilhabemöglichkeit offensteht, und Personalentscheidungen (als repräsentative Demokratie), die StaatsbürgerInnen als Citizenship Stakeholders vorbehalten bleiben.³⁰

Diese Differenzierung kann auch im Bereich von Petitionen bedeutsam sein. Wie Rosenberger in diesem Band darlegt, gibt es Unterschiede zwischen der lokalen und der nationalen Petitionslandschaft in Österreich. Während in der formellen Sphäre die StaatsbürgerInnenenschaft Voraussetzung für PetentInnen ist, um sowohl *parlamentarische Petitionen* als auch *parlamentarische Bürgerinitiativen* in das Parlament einzubringen, zeigen sich manche Bundesländer deutlich offener im Hinblick auf dieses Kriterium. So können in Tirol alle Personen, unabhängig von ihrem Wohnort oder ihrer StaatsbürgerInnenenschaft Petitionen an den Landtag richten. In Wien dürfen all jene Personen, die hier ihren Hauptwohnsitz angemeldet haben, Petitionen an das Rathaus richten.³¹

Im Lichte der oben angesprochenen Rolle von selbstermächtigten BürgerInnen als Supplemente für das repräsentativ-demokratische System stellt sich nun die Frage, ob Kriterien der Mitsprache für PetentInnen in Österreich nicht auch auf nationaler Ebene angepasst werden sollten. Ausländische WohnbürgerInnen haben derzeit keine Möglichkeit, ihre Anliegen auf Bundesebene mittels Petitionen in einer Weise zu äußern, die den Weg in repräsentativ-demokratische Institutionen rechtlich garantiert. Im Hinblick auf die Qualität der demokratischen Mitbestimmung könnte hier ein bundesweites Instrument für Per-

sonen ohne StaatsbürgerInnenenschaft geschaffen werden, ohne Reformen des StaatsbürgerInnenchaftsrechts oder gar des Wahlrechts angehen zu müssen.

Petitionen als thematisch meist sehr spezialisierte Anliegen einer begrenzten Personengruppe eröffnen Raum, um auch Menschen ohne anderweitig institutionalisiertes Mitspracherecht ein solches – auch auf Bundesebene – zu verleihen. So könnte das österreichische Petitionssystem zukünftig Anliegen berücksichtigen, die nur eine geringe Anzahl von Personen betreffen und ansonsten womöglich überhört würden.

3. Datenschutz Petitionssysteme

Neben den demokratietheoretischen Überlegungen ergeben sich aus der Auseinandersetzung mit dem österreichischen Petitionssystem und dessen Entwicklungsmöglichkeiten konkrete Chancen für wissenschaftliche Arbeiten zu diesem Thema. Um zu illustrieren, wie Daten aus Petitionssystemen fruchtbar eingesetzt werden können, diskutiere ich im Folgenden einige Analysen internationaler Petitionssysteme.

Die Petitionsforscher Andreas Jungherr und Pascal Jürgens betrachten in ihrer Studie das deutsche Onlinepetitionssystem, das im Jahr 2008 eingeführt wurde.³² Dabei gehen sie auf Charakteristika von Petitionen genauso ein wie auf deren Entwicklung im Zeitverlauf, deren Unterstützungszahlen und vor allem deren UnterstützerInnen. Die Ergebnisse legen nahe, dass einige wenige Petitionen sehr viele Onlineunterstützungserklärungen erhalten und deren Erfolg das Mobilisierungspotenzial anderer Petitionen fördert. Mit anderen Worten: Sehr saliente Petitionen erhöhen den Zugriff auf Petitionsseiten und steigern so die Chance von anderen Petitionen, ebenfalls unterstützt zu werden. Darüber hinaus erstellten die Autoren eine Klassifizierung von UnterstützerInnen von Petitionen basierend auf der Verknüpfung aus (anonymisierten) Individualdaten und Daten zu Petitionen. In dieser Klassifikation wird zwischen UnterstützerInnen einzelner Petitionen („Single Issue Stakeholders“), mehrerer Petitionen in kurzer Zeit zu ähnlichen Themen („Hit and Run Activists“), mehrerer Petitionen aus verschiedenen Themenbereichen („Activism Consumers“) und solchen, die oft Petitionen zum selben Thema unterstützen („New Lobbyists“), unterschieden.³³

Analysiert werden dafür alle Petitionen, die zwischen 14. Oktober 2008 und 19. Jänner 2010 auf der Plattform des Deutschen Bundestages eingelangt sind. Die Petitionen sind mit einer ID-Nummer versehen, die sie eindeutig zuordenbar macht. Hinzu kommen anonymisierte Daten zu deren UnterstützerInnen (Co-SignatorInnen). Mit dieser Datenstruktur können also nicht nur Petitionen oder UnterstützerInnen beschrieben werden; vielmehr wird

dadurch die Betrachtung der Dynamik zwischen spezifischen Anliegen und deren BefürworterInnen möglich. Auch hier werden Informationen zur thematischen Breite der unterstützten Petitionen und der Häufigkeit der Unterstützungserklärungen kombiniert, um das Mobilisierungspotenzial dieser Instrumente zu erfassen.

Die PolitikwissenschaftlerInnen um Darren Halpin wählen bei ihrer Analyse einer privat organisierten Onlinepetitionenplattform einen ähnlichen methodischen Zugang.³⁴ Auch hier werden einerseits Informationen zu den eingebrachten Petitionen erfasst, die andererseits mit Daten zum Verhalten von UnterstützerInnen verknüpft werden können. Neben einer deskriptiven Analyse der vornehmlich politischen Anliegen liefern die AutorInnen einen ähnlichen Befund zu den UnterstützerInnen von Petitionen wie Jungherr und Jürgens. Auch hierbei werden die thematische Breite und die Häufigkeit der Unterstützung zur Klassifizierung herangezogen. Das ist wiederum nur möglich, wenn Informationen von Petitionen mit jenen von UnterstützerInnen systematisch verknüpft werden können.³⁵

Ein letztes Beispiel für das Zusammenspiel von Daten zu Petitionen und deren UnterstützerInnen sei mit der Studie von Christopher Carman angeführt.³⁶ In seiner Analyse des schottischen Petitionssystems kombiniert er Daten zu einzelnen Petitionen und deren Behandlung im entsprechenden Ausschuss des schottischen Parlaments, d.i. dem institutionellen Prozess, mit den Ergebnissen einer Umfrage, die allen PetentInnen seit der Implementierung des Onlinepetitionssystems zugesandt wurde. In dieser Umfrage wurden PetentInnen zu ihren Erwartungen an den Petitionsprozess sowie ihrer Einschätzung desselben nach Abschluss der Petition befragt. Dieser Ansatz erlaubt es, die Einschätzung der Prozesse mit den tatsächlichen Prozessen zu vergleichen. Dabei können beispielsweise Fragen beantwortet werden, die sich, wie im Fall von Carman, mit der Zufriedenheit von PetentInnen mit dem politischen System beschäftigen. Welche zusätzlichen Fragen mit einem solchen Ansatz beantwortet werden können, hängt schlussendlich vom Umfragedesign ab.

Diese kurze Betrachtung verschiedener Studien zu Petitionssystemen verdeutlicht, dass eine gut strukturierte Datenlage dabei hilft, umfassendere Erkenntnisse über Petitionen und PetentInnen zu sammeln. Die Beispiele von öffentlich oder privat organisierten Petitionssystemen verdeutlichen die Vielfalt an Daten, die in solchen Systemen erfasst werden (können). Im Zuge der Aufbereitung des dankenswerterweise von *openpetition.eu* zur Verfügung gestellten Datensatzes für die Ergebnisse in diesem Band hat sich zudem gezeigt, dass auf Onlineplattformen, ne-

ben reinen Unterstützungsleistungen, auch Motivationen von Menschen erhoben werden können, die Petitionssysteme nutzen.

Darüber hinaus ist das Potenzial von systematisch erfassten und gut dokumentierten Daten nicht nur an wissenschaftliche Interessen geknüpft. Die Petitionsforscher Riehm et al. heben die Informationsfunktion von Petitionen hervor, indem sie die Analogie eines Seismographen bemühen. Die thematische Breite sowie die Vielzahl an potenziellen PetentInnen und UnterstützerInnen erlauben es demnach, ein Stimmungsbild der Bevölkerung zu erhalten.³⁷ Dieses Stimmungsbild ist nicht nur für wissenschaftliche Forschung interessant. MeinungsforscherInnen könnten sich bei ausreichender Datenlage auf eine weitere Quelle zur Beurteilung der öffentlichen Meinung stützen – was letztlich auch für politische Parteien relevant ist. Zudem sind besonders saliente Petitionen immer wieder Teil der medialen Berichterstattung, die durch mehr Informationen zu einzelnen Petitionen und ihren UnterstützerInnen zu einer breiteren Resonanz dieser Instrumente beitragen kann.³⁸

Die Erhebung und Auswertung sensibler Individualdaten ist allerdings nicht leichtfertig durchzuführen.³⁹ Diesen Umstand anerkennend, setzt sich die Plattform Registerforschung für den Zugang zu öffentlichen Daten für WissenschaftlerInnen ein, jedoch nicht ohne Regulierung. Dabei stehen vor allem die Kompatibilität verschiedener Datensätze, die Vereinheitlichung der gesetzlichen Grundlagen und natürlich die Garantie wissenschaftlicher Standards im Vordergrund.⁴⁰ Zukünftige Reformen des öffentlichen Petitionssystems sollten sich an den in der internationalen Forschung verfolgten Ansätzen orientieren, um so tiefer gehende Erkenntnisse über Petitionen zu ermöglichen. In Zeiten allgegenwärtiger digitaler Transformationen bieten Onlinepetitionssysteme eine der wenigen Möglichkeiten, politisches Verhalten abseits von Wahlen systematisch zu erfassen und wissenschaftliche Ergebnisse daraus zu gewinnen.⁴¹

4. Ausblick

Petitionen können einen wichtigen Beitrag für die Legitimation von repräsentativ-demokratischen Systemen leisten. Dabei sind Fragen nach dem Zugang, dem Prozess und der Responsivität von Bedeutung. Internationale Beispiele zeigen, dass Petitionssysteme, die sich um Einbindung von PetentInnen und transparente Prozesse bemühen, die Zufriedenheit mit dem gesamten politischen System erhöhen.⁴²

Die Einführung einer formellen Möglichkeit, Petitionen online in den parlamentarischen Prozess einzubringen, ist

ein Weg, wie Reformen das österreichische Petitionsrepertoire erweitern können. Hand in Hand mit dieser Entwicklung könnte ein Ausbau der Kompetenzen des Ausschusses für *parlamentarische Petitionen* und Bürgerinitiativen das Parlament als repräsentativ-demokratische Institution stärken. Zu diesen Kompetenzen zählt beispielsweise die Möglichkeit, Empfehlungen an die Regierung auszusprechen oder Debatten im Parlament zu initiieren. Darüber hinaus würden mehr Ressourcen für diesen Ausschuss dessen Kommunikationskapazitäten erhöhen und eine stärkere Einbindung der BürgerInnen in den parlamentarischen Prozess erlauben.

Abseits der diskutierten internationalen Beispiele kann das öffentliche Petitionssystem in Österreich im Hinblick auf die Stärken von informellen Petitionssystemen auf spezialisierten Plattformen lernen. Integrierte Diskussions- und Deliberationsmöglichkeiten sowie die Kompatibilität mit anderen (Social - Media-) Plattformen helfen nicht nur, Anliegen zu verbreiten, sondern schaffen zudem Mitsprachemöglichkeiten, die nicht den Weg einer Stellungnahme im parlamentarischen Verfahren nehmen müssen.

Schließlich bleibt zu sagen, dass es für Reformen des österreichischen Petitionswesens internationale Vorbilder gibt, seien sie öffentlich oder privat, an denen man sich orientieren kann. Gleichzeitig hilft eine gut strukturierte Datenlandschaft bei der Evaluation der Prozesse und damit bei der Weiterentwicklung von *Petitionsinstrumenten*. Wenn Petitionen also als Supplement zu repräsentativ-demokratischen Institutionen fungieren, sollte deren Einbettung in das politische System Österreichs noch mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass das Instrument inklusiv und transparent genutzt werden kann.

Literaturverzeichnis

- Arrighi, Jean-Thomas und Rainer Bauböck (2017): A multi-level puzzle: Migrants' voting rights in national and local elections. In: *European Journal of Political Research*, 56, 619–639.
- Blümel, Barbara (2021): Anliegen der BürgerInnen. Petitionen und Bürgerinitiativen im Parlament. In: Rosenberger, Sieglinde und Benedikt Seisl (Hg.): *Petitionen in Österreich: AkteurInnen – Funktionen – Prozesse*. Wien: Parlamentsdirektion, 70–77.
- Carman, Christopher Jan (2010): The Process is the Reality: Perceptions of Procedural Fairness and Participatory Democracy. In: *Political Studies*, 58:4, 731–751.
- Carman, Christopher Jan (2014): Barriers are Barriers: Asymmetric Participation in the Scottish Public Petitions System. In: *Parliamentary Affairs*, 67:1, 151–171.
- Dalpra, Elio (2021): Petitionsrecht in Österreich – nur einen Klick entfernt? In: Rosenberger, Sieglinde und Benedikt Seisl (Hg.): *Petitionen in Österreich: AkteurInnen – Funktionen – Prozesse*. Wien: Parlamentsdirektion, 56–69.
- Halpin, Darren, Ariadne Vromen, Michael Vaughan und Mahin Raissi (2018): Online petitioning and politics: the developments of Change.org in Australia. In: *Australian Journal of Political Science*, 53:4, 428–445.
- Inglehart Ronald F. (1990): *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.
- Jungherr, Andreas und Pascal Jürgens (2010): The Political Click: Political Participation through E-Petitions in Germany. In: *Policy & Internet*, 2:4, 131–165.
- Konrath, Christoph (2021): Altes Recht und neue Herausforderungen: Parlamentarische Petitionen und BürgerInneninitiativen im Kontext der Bundesverfassung. In: Rosenberger, Sieglinde und Benedikt Seisl (Hg.): *Petitionen in Österreich: AkteurInnen – Funktionen – Prozesse*. Wien: Parlamentsdirektion, 78–87.
- Kronen Zeitung (2018): Volksbegehren kommt: ÖVP/FPÖ im Raucher-Dilemma. <https://www.krone.at/1629064> (aufgerufen am 08.09.2020).
- Leston-Bandeira, Cristina (2019): Parliamentary petitions and public engagement: an empirical analysis of the role of e-petitions. In: *Policy & Politics*, 47, 415–436.
- Lindner, Ralf und Ulrich Riehm (2011): Broadening Participation Through E-Petitions? An Empirical Study of Petitions to the German Parliament. In: *Policy & Internet*, 3:1, 1–23.
- Plattform Registerforschung (2020): Mission. <https://www.registerforschung.at/mission> (aufgerufen am 03.09.2020).
- Die Presse (2014): Hypo-Petition durchbricht 100.000er-Marke. <https://www.diepresse.com/1582623/hypo-petition-durchbricht-100000er-marke> (aufgerufen am 08.09.2020)
- Riehm, Ulrich, Knud Böhle und Ralf Lindner (2013): *Elektronische Petitionssysteme. Analysen zur Modernisierung des parlamentarischen Petitionswesens in Deutschland und Europa*. Berlin: Edition Sigma.
- Rosenberger, Sieglinde und Jeremias Stadlmair (2016): Petitionen und *Parlamentarische Bürgerinitiativen* – Zivilgesellschaft im Parlament? In: Dimmel, Nikolaus und Christina Stelzer-Orthofer (Hg.): *TransForm – Journal für zivilgesellschaftliche Innovation*. Bremen: Wiener Verlag für Sozialforschung, 68–89.
- Rosenberger, Sieglinde, Benedikt Seisl, Jeremias Stadlmair und Elio Dalpra (2020): What Are Petitions Good for? Institutional Design and Democratic Functions. In: *Parliamentary Affairs*. Online first. DOI: <https://doi.org/10.1093/pa/gsaa058>.
- Rosenberger, Sieglinde (2021): Petitionen im politischen System Österreichs. In: Rosenberger, Sieglinde und Benedikt Seisl (Hg.): *Petitionen in Österreich: AkteurInnen – Funktionen – Prozesse*. Wien: Parlamentsdirektion, 10–21.
- The Scottish Parliament (2020a): Getting involved: Petitioning in the Scottish Parliament. [http://www.parliament.scot/S5_PublicPetitionsCommittee/General%20Documents/Petitions_leaflet_-_Aug_2019_\(web\).pdf](http://www.parliament.scot/S5_PublicPetitionsCommittee/General%20Documents/Petitions_leaflet_-_Aug_2019_(web).pdf) (aufgerufen am 02.09.2020).
- The Scottish Parliament (2020b): Public Petitions Committee. Statement of Expectations. https://www.parliament.scot/S5_PublicPetitionsCommittee/General%20Documents/Statement_of_Expectations_FINAL.pdf (aufgerufen am 02.09.2020).
- The Scottish Parliament (2020c): Privacy Notice – Committee Office – Submitting a Public Petition. https://www.parliament.scot/S5_PublicPetitionsCommittee/General%20Documents/COPetitionsSubmitting.pdf (aufgerufen am 02.09.2020).
- The Scottish Parliament (2020d): Public Petitions Committee. Vision Statement. https://www.parliament.scot/S5_PublicPetitionsCommittee/General%20Documents/Vision_Statement_FINAL.pdf (aufgerufen am 02.09.2020).
- Seisl, Benedikt, Sieglinde Rosenberger und Jeremias Stadlmair (2021a): Nutzung und Themen von Petitionsinstrumenten. In: Rosenberger, Sieglinde und Benedikt Seisl (Hg.): *Petitionen in Österreich: AkteurInnen – Funktionen – Prozesse*. Wien: Parlamentsdirektion, 22–33.
- Seisl, Benedikt, Sieglinde Rosenberger und Jeremias Stadlmair (2021b): Institutionelles Design von Petiti-

onen - Vorbestimmte Funktionen und gemischte Erwartungen. In: Rosenberger, Sieglinde und Benedikt Seisl (Hg.): Petitionen in Österreich: AkteurInnen – Funktionen – Prozesse. Wien: Parlamentsdirektion, 34–45.

Stadlmair, Jeremias (2018): Demokratische Mitbestimmung von Fremden aus politikwissenschaftlicher Perspektive. In: Salzburger Landtag und Katharina Weiser (Hg.): Demokratische Zukunft der (Salzburger) Landesgesetzgebung. Wien: Jan Sramek Verlag, 121–155.

derStandard (2012): Vorratsdaten: Parlament gibt 106.067 Gegnern keine 10 Minuten. <https://www.derstandard.at/story/1338558603690/petitionsausschuss-vorratsdaten-parlament-gibt-106067-gegnern-keine-10-minuten> (aufgerufen am 08.09.2020).

Tibúrcio, Tiago (2015): The Right to Petition. In: European Parliament, Directorate General for Internal Policies, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1daa3359-de89-4d8b-b7c5-fafe75656dab> (aufgerufen am 24.08.2020).

United Kingdom Parliament (2020): Petitions. <https://peti->

[tion.parliament.uk/](https://petition.parliament.uk/) (aufgerufen am 08.09.2020).

Urbinati, Nadia und Mark E. Warren (2008): The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, 11, 387–412.

Endnoten

- 1 Urbinati und Warren, 2008; Arrighi und Bauböck, 2017.
- 2 Ibid., S. 396.
- 3 Ibid., S. 403.
- 4 Ibid., S. 405.
- 5 Ibid.
- 6 Carman, 2010.
- 7 Rosenberger, 2020 (in diesem Band); Inglehart, 1990.
- 8 Interview 1.
- 9 Interview 2.
- 10 Interview 5.
- 11 Interview 3.
- 12 Zu Entwicklungen in Österreich siehe auch Konrath, 2020 (in diesem Band).
- 13 Seisl et al., 2020b (in diesem Band); siehe auch Rosenberger et al., 2020; Rosenberger und Stadlmair, 2016.
- 14 Seisl et al., 2020a (in diesem Band).
- 15 Siehe Leston-Bandeira, 2019; UK Parliament, 2020.
- 16 Tibúrcio nennt hier Litauen, Portugal und die Tschechische Republik, 2015, S. 37.
- 17 Blümel, 2020 (in diesem Band); siehe auch Konrath, 2020 (in diesem Band).
- 18 Carman, 2010; 2014.
- 19 The Scottish Parliament, 2020a, S. 2, S. 4.; 2020b.
- 20 Siehe Dalpra, 2020 (in diesem Band); Blümel, 2020 (in diesem Band). Zum schottischen Parlament siehe The Scottish Parliament, 2020a, S. 3.
- 21 Ibid.; 2020b.
- 22 Siehe dazu Blümel, 2020 (in diesem Band).
- 23 Siehe hierzu auch Tibúrcio, 2015; Details zur Umsetzung des deutschen Onlinepetitionssystems liefern Riehm et al., 2013, S. 51 ff.
- 24 Zu Divergenzen in der Nutzung von Petitionen siehe auch Lindner und Riehm, 2011.
- 25 Arrighi und Bauböck, 2017.
- 26 Siehe Stadlmair, 2018.
- 27 Siehe Arrighi und Bauböck, 2017.
- 28 Stadlmair, 2018, S. 8 ff.
- 29 Ibid.
- 30 Ibid., S. 152; Hervorhebungen im Original. Kursivierung des Begriffs "Citizenship Stakeholders" (auf Seite 91) Originalzitat: „Dementsprechend kann auch eine Differenzierung vorgenommen werden, zwischen Sachentscheidungen (als direkte Demokratie), bei denen allen betroffenen Personen eine Teilhabemöglichkeit offensteht und Personalentscheidungen (als repräsentative Demokratie, die StaatsbürgerInnen als Citizenship Stakeholders vorbehalten bleiben.“
- 31 Siehe Rosenberger, 2020 (in diesem Band); Konrath, 2020 (in diesem Band).
- 32 Jungherr und Jürgens, 2010.
- 33 Ibid. S. 156 ff.
- 34 Siehe Halpin et al., 2018.
- 35 Zu Individualdaten von PetentInnen siehe Lindner und Riehm, 2011.
- 36 Carman, 2010.
- 37 Riehm et al., 2013.
- 38 Siehe derStandard, 2012; Die Presse, 2014; Kronen Zeitung, 2018.
- 39 Siehe dazu auch Konrath, 2020 (in diesem Band).
- 40 Plattform Registerforschung, 2020.
- 41 Zur digitalen Transformation und ihren Auswirkungen auf die Gesellschaft forscht die Fakultät für Sozialwissenschaften der Universität Wien im Projekt „Digitize! Computational Social Sciences in der digitalen und sozialen Transformation“.
- 42 Carman, 2010.

Anhang

Tabelle A1: Liste der Interviews

Interview-nummer	Interviewter	Datum
Interview 1	Abgeordnete/r zum Nationalrat – Österreichische Volkspartei (ÖVP)	15. Mai 2019
Interview 2	Ehem. Abgeordnete/r zum Nationalrat – Die Grünen	17. Juni 2019
Interview 3	Abgeordnete/r zum Nationalrat – NEOS	10. Juli 2019
Interview 4	Ehem. Abgeordnete/r zum Nationalrat – Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ)	22. März 2019
Interview 5	Ehem. Abgeordnete/r zum Nationalrat – Bündnis Zukunft Österreich (BZÖ)	18. Juni 2019
Interview 6	Pressesprecher des FPÖ Landtagsklub Oberösterreich	24. Juli 2019
Interview 7	Ehem. Landesregierungsmitglied Oberösterreich – Die Grünen	8. Mai 2019
Interview 8	RepräsentantIn der Bürgerinitiative „Stoppt die Vorratsdatenspeicherung“ (37/BI)	7. Mai 2019
Interview 9	RepräsentantIn der Bürgerinitiative „Nein zum Entwurf des neuen Islamgesetzes - Für die Gleichheit aller BürgerInnen Österreichs“ (56/BI)	10. Juli 2019
Interview 10	RepräsentantIn der Bürgerinitiative „Herausnahme von Cannabis aus dem österreichischen Suchtmittelgesetz (53/BI)“	19. Juni 2019

Über die AutorInnen

Barbara-Anita Blümel studierte an den Universitäten Salzburg und Warwick (GB) Politikwissenschaft, Publizistik und Geschichte und sie absolvierte den Universitätslehrgang für Öffentlichkeitsarbeit an der Universität Wien. Sie ist Referentin des Ausschusses für Petitionen und Bürgerinitiativen im Nationalrat, Leiterin des Infoteams der Parlamentsdirektion und Geschäftsführerin der Margaretha-Lupac-Stiftung.

Elio Dalpra arbeitet als Universitätsassistent (post doc) am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien und war wissenschaftlicher Projektmitarbeiter im OeNB-Forschungsprojekt PETICIPATE am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien. Studium der Rechtswissenschaften, der Politikwissenschaft sowie Interdisciplinary Legal Studies. Forschungsschwerpunkte sind Verfassungsrecht, Grund- und Menschenrechte sowie Hacktivism.

Christoph Konrath ist Jurist und Politikwissenschaftler in der Parlamentsdirektion und leitet die Abteilung 3.2 Parlamentswissenschaftliche Grundsatzarbeit. Er lehrt regelmäßig an den Universitäten Wien, Salzburg und Innsbruck und befasst sich vor allem mit Parlamentarismus, Verwaltungsforschung und der politischen Analyse von Recht.

Sieglinde Rosenberger ist Professorin für Politikwissenschaft an der Universität Wien. Sie leitete das von der OeNB unterstützte Forschungsprojekt PETICIPATE. Ihre Forschungsschwerpunkte beinhalten Migrations- und Integrationspolitik, Asyl, Partizipation und Protest. Jüngste Publikation (gemeinsam mit Oliver Gruber): Integration erwünscht? Österreichs Integrationspolitik zwischen Fördern, Fordern und Verhindern; Czernin-Verlag, Wien 2020.

Benedikt Seisl studierte Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre an der Universität Wien. Er arbeitete zunächst als studentischer Mitarbeiter und später als Prae-Doc im vom Jubiläumsfonds der österreichischen Nationalbank finanzierten Projekt PETICIPATE.

Jeremias Stadlmair studierte Politikwissenschaft an den Universitäten Salzburg und Wien (Dr. phil., 2017) und ist derzeit Vorsitzender der Österreichischen Gesellschaft für Politikwissenschaft. Berufliche Stationen umfassen die Universitäten Wien und Innsbruck. Seine Forschung widmet sich Staatsbürgerschaftspolitik, politischer Partizipation und demokratischen Innovationen, mit einem Fokus auf Österreich im internationalen Vergleich. Publikationen erschienen unter anderem im Austrian Journal of Political Science und in International Migration.

Impressum:

Herausgeberin, Medieninhaberin und Herstellerin: Parlamentsdirektion

Adresse: Dr.-Karl-Renner-Ring 3, 1017 Wien

Grafische Gestaltung (Layout): Dieter Weisser

Korrektorat: Johanna Axmann, Aida Besirevic, Gerda Helscher

Druck: Parlamentsdirektion | Wien, im März 2021

ISBN: 978-3-901991-37-0

