

Wolfgang Stanek (Präsident des Oö. Landtages):

Herzlichen Dank für Ihr Interesse und Ihre Initiative. Zur Entwicklung der Bürgerinnen und Bürgerrechte in Oberösterreich auf Landesebene, speziell den Oö. Landtag betreffend, teile ich gerne mit:

Grundlagen und Entwicklung

Mit der Oö. Landes-Verfassungsgesetz-Novelle 2002 wurden – in Abrundung des sogenannten Demokratisierungspakets der 25. Gesetzgebungsperiode – die verfassungsrechtlichen Grundlagen über die in Oberösterreich bestehenden Instrumente direkter Demokratie geändert. In Ausführung dazu wurde gleichzeitig auch ein Oö. Bürgerinnen- und Bürgerrechtegesetz verabschiedet.

Die in Oberösterreich bis dahin geltenden Instrumente direkter Demokratie entsprachen weitgehend den Regelungen der Bundesverfassung und den Landesverfassungen der anderen Bundesländer; in Oberösterreich wurde bis dahin weder eine Volksabstimmung abgehalten noch ein Volksbegehren initiiert. Es gab lediglich eine auf Antrag von rund 4,02 Prozent der Bürgerinnen und Bürger verlangte Landes-Volksbefragung zur Frage der Errichtung eines Musiktheaters in Linz, bei der sich – bei einer Stimmbeteiligung von 50,05 Prozent – 59,69 Prozent der Bürgerinnen und Bürger gegen den Neubau aussprachen. Obwohl das Ergebnis der Volksbefragung nicht bindend war, hatte es nicht unbedeutende politische Auswirkungen, wurde doch der geplante Musiktheaterneubau am umstrittenen Standort „im Berg“ nicht realisiert.

Aufgrund der Rechtsentwicklung und insbesondere auch unter dem Eindruck der Erfahrungen der ersten Volksbefragung sollten die Instrumente direkter Demokratie neu gestaltet werden. Im Vordergrund stand dabei die Einführung einer klaren, einfachen und strukturierten Möglichkeit für die Bürgerinnen und Bürger zur Artikulation ihrer Interessen in Form eines Rechts auf Bürgerinnen- und Bürger-Initiative. Dieses Recht soll in erster Linie jenen Landesbürgerinnen und -bürgern eine Möglichkeit zur rechtlich geregelten Verfolgung ihrer politischen Anliegen auf Landesebene eröffnen, die nicht in anderer Art und Weise – etwa in Parteien oder Interessenvertretungen – organisiert sind.

Mit der Verfassungsnovelle 2015 wurde die Unterstützungshürde für die Bürgerinnen- und Bürgerbefragung auf 2 Prozent und jene für allfällige daran anschließende Volksbefragungen auf 4 Prozent gesenkt.

Die im 5. Hauptstück des Oö. Landes-Verfassungsgesetzes grundgelegten Bürgerinnen- und Bürgerrechte in Gesetzgebung und Vollziehung lassen sich wie folgt zusammenfassen; die näheren Regelungen enthält jeweils das Oö. Bürgerinnen- und Bürgerrechtegesetz.

Bürgerinnen- und Bürgerbegutachtung

Bei der Bürgerinnen- und Bürgerbegutachtung haben die Bürgerinnen und Bürger das Recht, innerhalb von sechs Wochen zu Gesetzgebungsvorhaben der Landesregierung und des Landtags – auf Beschluss des zuständigen Ausschusses – sowie zu Verordnungsentwürfen der Landesregierung eine schriftliche Stellungnahme abzugeben. Diese in den Art. 58 und 61 L-VG ausdrücklich verankerte Möglichkeit bei Entwürfen von grundsätzlicher Bedeutung hat in der Praxis aktuell kaum mehr Bedeutung, weil ohnehin die Begutachtung in elektronischer Form erfolgt und die Entwürfe regelmäßig auch öffentlich im Internet zur Verfügung gestellt werden.

Damit ist sichergestellt, dass alle potenziell Betroffenen davon Kenntnis erlangen und ihre Interessen und Meinungen durch die Abgabe einer Stellungnahme in das Verfahren einbringen können.

Bürgerinnen- und Bürger-Initiative

Nach Art. 59 Oö. L-VG können Landesbürgerinnen und Landesbürger durch Bürgerinnen- und Bürger-Initiative verlangen:

- die Erlassung, Änderung oder Aufhebung von Landesgesetzen einschließlich der Landesverfassungsgesetze,
- die Fassung sonstiger, in den selbstständigen Wirkungsbereich des Landes fallender Beschlüsse durch den Landtag,
- die Erlassung, Änderung oder Aufhebung von in den selbstständigen Wirkungsbereich des Landes fallenden Maßnahmen der Verwaltung.

Die Bestellung und die Wahl von Organen des Landes, Angelegenheiten der Bediensteten des Landes sowie Angelegenheiten, die ausschließlich den Inhalt einer konkreten individuellen behördlichen Entscheidung betreffen, können nicht Gegenstand einer Bürgerinnen- und Bürger-Initiative sein.

Eine Bürgerinnen- und Bürger-Initiative muss von mindestens 2 Prozent der Wahlberechtigten für die vorangegangene Wahl zum Landtag unterstützt werden. Auf Basis der Zahl der zur Landtagswahl 2015 Wahlberechtigten (1.094.497) braucht eine solche Initiative derzeit daher die Unterstützung von 21.889 Wahlberechtigten. Sie ist von der Landesregierung unverzüglich dem Landtag zur geschäftsordnungsmäßigen Behandlung vorzulegen beziehungsweise von der Landesregierung zu beraten.

Initiativen, die die nötige Zahl an gültigen Unterstützungserklärungen nicht erreichen, gelten als Petitionen an den Landtag oder an die Landesregierung (§ 8 Bürgerinnen- und Bürgerrechtegesetz).

Fasst der Landtag oder die Landesregierung über eine Bürgerinnen- und Bürger-Initiative, die von mindestens 4 Prozent der für die vorangegangene Wahl zum Landtag Wahlberechtigten unterstützt wurde (das wären auf der Basis der Landtagswahl 2015 43.780 Wahlberechtigte), nicht innerhalb von sechs Monaten einen der Bürgerinnen- und Bürger-Initiative wenigstens den Grundsätzen nach entsprechenden Beschluss, dann ist die Bürgerinnen- und Bürger-Initiative einer Befragung der Bürgerinnen und Bürger zu unterziehen, wenn dies von der zustellungsbevollmächtigten Person spätestens vier Wochen nach Ablauf der sechs Monate verlangt wird.

Bürgerinnen- und Bürger-Befragung

Eine Bürgerinnen- und Bürger-Befragung kommt nach der Oberösterreichischen Landesverfassung, mit der die skizzierten Verpflichtungen des Landtags beziehungsweise der Landesregierung verbunden sind, nur infolge einer Bürgerinnen- und Bürger-Initiative infrage (Art. 59 Abs. 5 – 7 Oö. L-VG).

Haben die Landesbürgerinnen und -bürger in der Befragung entschieden, dass einer Bürgerinnen- und Bürger-Initiative Rechnung zu tragen ist, so hat sich der Landtag oder die Landesregierung mit dem Anliegen neuerlich zu beschäftigen und innerhalb von sechs Monaten einen Beschluss zu fassen. Dieser Beschluss ist zu begründen und in geeigneter Weise kundzumachen.

Bürgerinnen- und Bürger-Abstimmung

Nach Art. 60 Oö. L-VG ist ein Gesetzesbeschluss des Landtags vor seiner Kundmachung einer Abstimmung durch die Landesbürgerinnen und -bürger zu unterziehen, wenn es vom Landtag beschlossen wird. In diesem Fall ist mit der Kundmachung des Gesetzesbeschlusses zuzuwarten, bis das Ergebnis der Abstimmung vorliegt. Wenn ein Gesetzesbeschluss durch Bürgerinnen- und Bürger-Abstimmung abgelehnt worden ist, hat seine Kundmachung zu unterbleiben.

In der Übersicht lassen sich die Bürgerinnen- und Bürgerrechte wie folgt darstellen:

Bürgerinnen- und Bürgerrecht	Artikel L-VG	Ziel/Bereich	
		Gesetzgebung (Landtag)	Vollziehung (Landesregierung)
Begutachtungsrecht	58 und 61	✓	✓
Initiativrecht	59	✓	✓
„Folge-“Bürgerbefragung	59 Abs. 5 – 7	✓	✓
Bürgerabstimmung	60	✓	

Bis heute gab es auf Landesebene weder eine Bürgerinnen- und Bürgerinitiative, daher auch keine Bürgerinnen- und Bürgerbefragung, noch eine Bürgerinnen- und Bürgerabstimmung auf Basis der neugefassten Rechtsgrundlage. Über die Gründe dafür, kann ich nur Mutmaßungen anstellen: Ich denke aber, dass es nicht an den (verfassungs)gesetzlichen Rahmenbedingungen liegt, sondern vielmehr die politischen Themen auf Landesebene in der Realität nicht vorhanden sind oder wenig umstritten sind oder dies jedenfalls so wahrgenommen wird. Darüber hinaus stehen für konkrete Themen den Bürgerinnen und Bürgern offenbar andere Möglichkeiten zur Meinungsäußerung und Vertretung ihrer Interessen und Rechte zur Verfügung.

Ein solches Recht ist das Petitionsrecht, von dem in den letzten Jahren auch gegenüber dem Oö. Landtag durchaus merkbar gesteigert Gebrauch gemacht wurde.

Petitionsrecht

Im Rahmen des Petitionsrechts haben die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, an die Organe der Gesetzgebung und der Verwaltung des Landes Petitionen gemäß Art. 11 des Staatsgrundgesetzes zu richten; es darf ihnen daraus kein Nachteil erwachsen. Dieses im Art. 64 Oö. L-VG ausdrücklich verankerte Recht umfasst die Verpflichtung für die Organe, die Petition zu behandeln und zu beantworten.

Petitionen (mitunter auch als Resolutionen bezeichnet) sind Eingaben und Anträge allgemeiner Art, die an Organe der Gesetzgebung oder Vollziehung gestellt werden dürfen und die Erlassung bestimmter genereller Anordnungen oder die Abstellung bestimmter rechtlicher Zustände begehren. Vom Landtag nicht behandelt werden können Interventionen (individuelle Anliegen oder Begehren zur „Lösung“ bestimmter konkreter Sachverhalte) und sonstige Eingaben, die keine Petitionen darstellen (etwa weil sie sich – was in der Praxis auch häufig vorkommt – auf eine Angelegenheit beziehen, die weder in Gesetzgebung noch in Vollziehung Landessache sind oder Eingaben, die so unbestimmt sind, dass schon deshalb eine Behandlung im Landtag nicht infrage kommt); solche Eingaben werden von der Landtagsdirektion an die zuständige Stelle weitergeleitet beziehungsweise den Landtagsklubs zur Information übermittelt.

Für den Oberösterreichischen Landtag enthält die Landtagsgeschäftsordnung die näheren Regelungen, wobei nach § 5 Abs. 2 Z 2 Oö. LGO 2009 zur Behandlung von Petitionen an den Landtag ein Pflichtausschuss einzurichten ist. Dieser kann nach § 59 Oö. LGO 2009 insbesondere beschließen,

- von der Verhandlung sogleich Abstand zu nehmen, wenn er die Auffassung vertritt, dass der Gegenstand zur weiteren Verhandlung offenkundig ungeeignet ist,
- das nach der Geschäftsverteilung der Landesregierung zuständige Mitglied der Landesregierung um Abgabe einer Stellungnahme zum Gegenstand zu ersuchen,
- den Gegenstand in die bereits laufenden Beratungen anlässlich der Behandlung eines anderen Verhandlungsgegenstands einzubeziehen,
- den Gegenstand an das nach der Geschäftsverteilung der Landesregierung zuständige Mitglied der Landesregierung im Hinblick auf ein bevorstehendes oder auf Verwaltungsebene bereits laufendes Gesetzgebungsverfahren mit dem Ersuchen um Einbeziehung des Anliegens und entsprechende Information für die Einschreiterin beziehungsweise den Einschreiter weiterzuleiten oder
- den Gegenstand an einen anderen Ausschuss wegen des sachlichen Zusammenhangs mit Verhandlungsgegenständen dieses Ausschusses zuzuweisen.

Der Petitionsausschuss kann auch beschließen, dass Petitionen, die ihm inhaltlich gleichlautend bereits vorliegen, nur noch dann dem Ausschuss zugeleitet werden sollen, wenn der Ausschuss in der Angelegenheit noch keine Entscheidung getroffen hat oder seit dieser Entscheidung geänderte Rahmenbedingungen vorliegen.

Wird ein solcher Beschluss gefasst – was in der Praxis regelmäßig der Fall ist –, ist die Einschreiterin beziehungsweise der Einschreiter von der Landtagsdirektion im Namen der beziehungsweise des Vorsitzenden des Petitionsausschusses über die bereits erfolgte Entscheidung des Petitionsausschusses in der Sache selbst zu informieren. In allen anderen Fällen bedarf der Text eines abschließenden inhaltlichen Schreibens an die Einschreiterin beziehungsweise den Einschreiter jedenfalls eines Beschlusses des Ausschusses. In der Erledigung ist ausdrücklich anzugeben, ob der Beschluss einstimmig oder mehrstimmig gefasst wurde; bei nicht einstimmigen Beschlüssen ist anzugeben, welche Fraktion(en) sich dagegen ausgesprochen hat (haben).

Die Anzahl der an den Landtag gerichteten und von ihm zu behandelnden Petitionen hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Gründe dafür sind einerseits die einfachen technischen (elektronischen) Kommunikationsmöglichkeiten, die vor allem auch für mehrfach gleichlautende Eingaben genutzt werden, andererseits auch die schon genannte Emanzipation der Bürgerinnen und Bürger, die sich verstärkt bei im weitesten Sinn politischen Themen aktiv engagieren. Dies geschieht in Form offizieller Eingaben oder auch in der Unterstützung von Eingaben Dritter. Zusätzlich steigt die Zahl der von Gemeinden beschlossenen Resolutionen, auch hier mitunter mit im Wesentlichen gleichlautenden Anregungen oder Forderungen.

Konkret hat der Oö. Landtag in der seit Ende 2015 laufenden Gesetzgebungsperiode bisher 346 mit knapp über 300 unterschiedlichen Anliegen zu behandeln; dazu kamen 27 Eingaben, die wir als bloße Interventionen nicht im Ausschuss behandeln konnten, allerdings an die zuständige Stelle (meist Bundesregierung oder Landesregierung) weitergeleitet haben.

Wir werden darüber hinaus in den nächsten Wochen die Zugangsmöglichkeit für Petitionen sowohl über die Homepage als auch über die OÖ-App technisch noch vereinfachen und

erwarten uns dadurch eine noch weitere Steigerung dieser Möglichkeit der Artikulation der Interessen und der Teilnahme am politischen Diskurs.

Darüber hinaus wurde über meine Initiative ein Diskussionsforum unter www.demokratieforum.at eingerichtet, wo jede Bürgerin bzw. jeder Bürger die Möglichkeit hat, sich aktiv mit Verbesserungsvorschlägen, Kritikpunkten usw. zu beteiligen.