

Roman Pfefferle

Wer macht Politik?

Politische Akteure auf staatlicher, supranationaler und gesellschaftlicher Ebene

„Wer macht Politik?“ ist die Frage nach jenen, die dafür verantwortlich sind, innerhalb einer Gesellschaft allgemein verbindliche Regeln des Zusammenlebens herzustellen. Eine wichtige Funktion von Politik ist es, diese Regeln zu beschließen und darauf zu achten, dass sie auch eingehalten werden. Darüber, wie diese Regeln aussehen sollen, gibt es bei Gruppen innerhalb der Gesellschaft unterschiedliche Vorstellungen und Interessen. Somit ist es auch eine Aufgabe von Politik, zumindest von demokratischer Politik, einen Ausgleich zwischen diesen unterschiedlichen Standpunkten herbeizuführen.¹

**Interessens-
ausgleich**

Demnach ist zu klären, wer die Akteure, also die handelnden Personen, Gruppen oder Institutionen, sind und mit welchen Kompetenzen, Gestaltungs- und Handlungsspielräumen sie ausgestattet werden, um „Politik zu machen“ und damit das gemeinschaftliche Zusammenleben zu organisieren und zu regulieren. In Demokratien geht das Recht von der Bevölkerung aus: Sie ist es, die durch Wahlen andere politische Akteure legitimiert und so die Identität von Herrschern und Beherrschten gewährleistet. Neben den Mechanismen repräsentativer Demokratie existieren eine Reihe von direktdemokratischen Instrumenten sowie die Grundrechte der Vereins- und Versammlungsfreiheit oder das Petitionsrecht, die den BürgerInnen einräumen, als aktive Akteure am politischen Prozess zu partizipieren.

Sprechen wir von österreichischen politischen Akteuren, so sind damit zunächst zweifelsohne die in der Bundesverfassung genannten Organe gemeint. Hierzu gehören das Parlament, die Bundesregierung, der Bundespräsident oder die Bundespräsidentin, die Bundesländer, ihre Landtage und Regierungen, die Gemeinden mit ihren Gemeinderäten sowie die Gerichte. Hinzugekommen sind seit 1995 die Akteure auf Ebene der Europäischen Union, die in bestimmten Politikbereichen ebenfalls erheblichen Einfluss auf „österreichische“ Politik ausüben. Zusätzlich versucht auch eine große Zahl nicht-staatlicher Akteure „Politik zu machen“: Diese werden als gesellschaftliche Akteure bezeichnet. Wichtige gesellschaftliche Akteure des politischen Systems sind politische Parteien, unterschiedliche Interessensgruppen und Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs), aber auch Massenmedien.

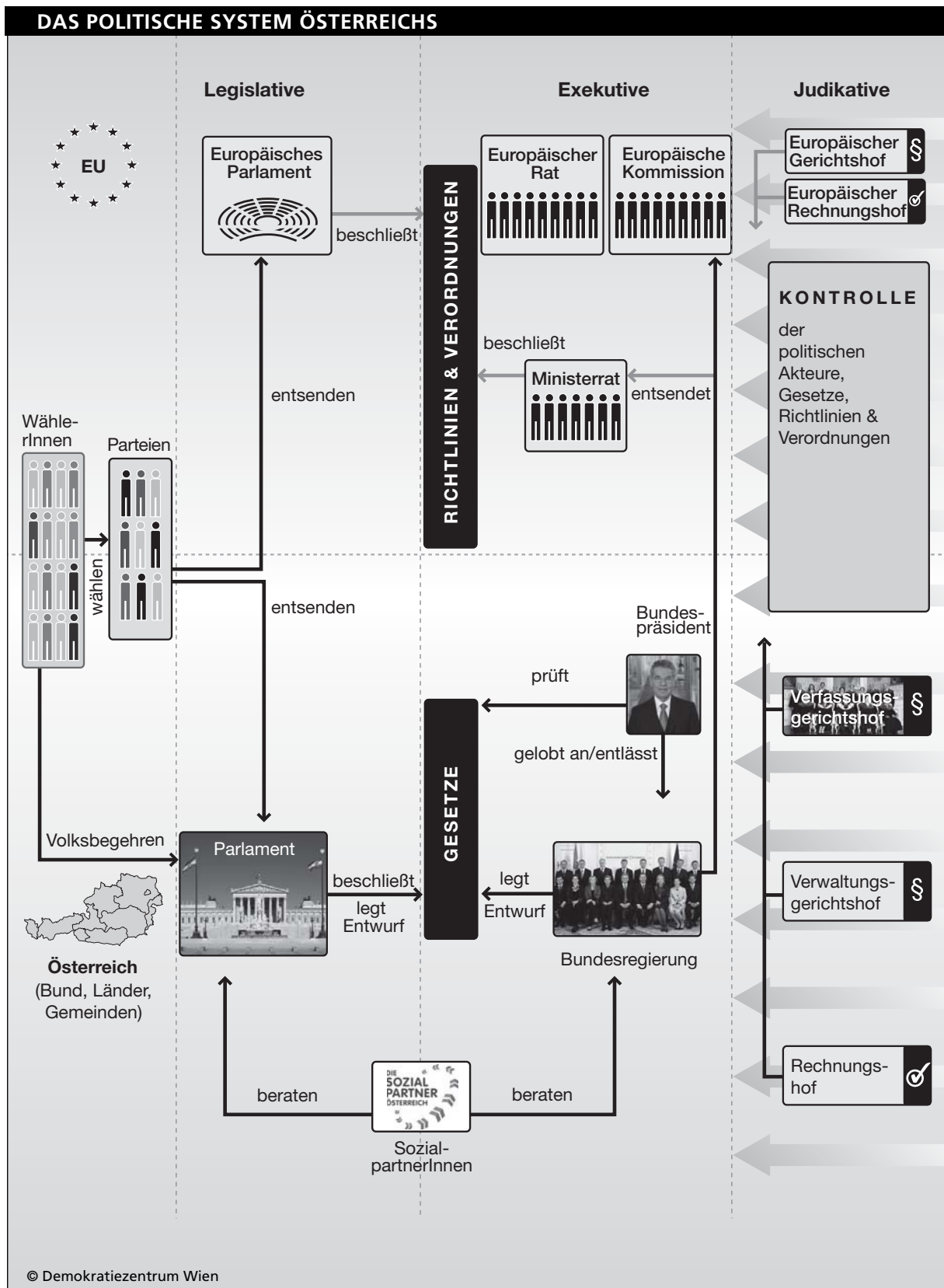
**Die
politischen
Akteure
Österreichs**

All diese Akteure bestimmen auf verschiedenen Ebenen und auf unterschiedliche Weise in Österreich und in der Europäischen Union mit, wie „Politik gemacht“ wird, und kämpfen gleichzeitig um ihren Einfluss und Handlungsspielraum gegenüber anderen Akteuren des politischen Systems.

Verfassung und Verfassungswirklichkeit

Menschliches Zusammenleben in einer Gemeinschaft braucht gewisse Spielregeln. Dies gilt insbesondere für Gemeinschaften in einem Staat oder in einem überstaatlichen politischen System wie der Europäischen Union. Solche Spielregeln für staatliches Handeln sind in der jeweiligen Verfassung eines Landes oder im Fall der Europäischen Union in grundlegenden

**Spielregeln
für staatliches
Handeln**



Diese Grafik stellt vereinfacht dar, wie das politische System in Österreich gegliedert ist und wie Gesetze entstehen.

Verträgen („Primärrecht“²) verankert. Eine Verfassung legt also fest, welche wichtigen Institutionen oder Organe es gibt, die Politik machen, und mit welcher Machtfülle diese ausgestattet sind. In demokratischen Verfassungen finden sich auch Vorgaben für die Gewaltenteilung im Staat, die festschreiben, dass es eine Trennung der Kompetenzen zwischen einer gesetzgebenden (Legislative), vollziehenden (Exekutive) und richtenden (Judikative) Gewalt geben muss. Des Weiteren regeln Verfassungen in Demokratien den Schutz der Gemeinschaft vor dem Staat (Grund- und Menschenrechte) und die Möglichkeiten der Mitbestimmung der Bevölkerung am staatlichen Handeln und an der Zusammensetzung der staatlichen Organe (Wahlen, direkte Demokratie). Demokratische Verfassungen haben also die Funktion, staatliche Herrschaft zu begrenzen und politische Macht zu verteilen.

Schutzfunktion

Verfassungen sind zwar schwieriger zu verändern als einfache Gesetze, sie spiegeln aber auch gesellschaftlichen Wandel und politische Innovationen wider. In diesem Zusammenhang ist die Unterscheidung zwischen „geschriebener“ (Rechtsverfassung) und „gelebter“ (Realverfassung oder Verfassungswirklichkeit) Verfassung zu nennen: Die Rechtsverfassung schreibt fest, wer auf welche Weise Recht erzeugt, wer regiert und wer die Einhaltung des Rechts kontrolliert. Sie legt also grundsätzlich fest, welche Organe und Institutionen wie Politik machen dürfen. Verfassungswirklichkeit oder Realverfassung meint in Ergänzung dazu die auf der Rechtsverfassung aufbauenden tatsächlichen politischen Prozesse und Machtträger innerhalb des politischen Systems.³ Denn der komplexe und vielschichtige Prozess der Produktion von Politik wird von der Rechtsverfassung nur grundlegend geregelt. Es sind auch dort nicht oder nur ansatzweise festgeschriebene Abläufe und Akteure – wie politische Parteien, Interessensverbände, Massenmedien oder zivilgesellschaftliche Organisationen –, die in der täglichen Praxis politischer Entscheidungsfindung eine Rolle spielen.

Rechtsverfassung und Realverfassung

Verfassungsakteure und ihre Kompetenzen

Innerhalb Österreichs gibt es mit der Bundes-, der Landes- und der Gemeindeebene drei Arenen, in denen „Politik gemacht“ wird. 1995 kam mit dem EU-Beitritt Österreichs eine weitere Ebene mit eigenen Akteuren hinzu. Die Frage, wo für die jeweiligen Politikfelder oder Aufgabenbereiche Gesetze beschlossen und diese vollzogen werden, legt innerhalb Österreichs die Kompetenzverteilung fest (vgl. Tabelle „Kompetenzverteilung zwischen der EU, Bund, Ländern und Gemeinden“). Bei der Bestimmung dieser Kompetenzverteilung äußert sich die Machtverteilung klar zugunsten des Bundes: Obwohl laut Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) alle Angelegenheiten, die nicht ausdrücklich dem Bund zugewiesen sind, im selbstständigen Zuständigkeitsbereich der Länder liegen, ist eine große Anzahl der wichtigsten Kompetenzen explizit auf Bundesebene verankert. Die EU hat sich mit dem Vertrag von Lissabon erstmals eine klare Verteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen ihr selbst und den Mitgliedstaaten gegeben.

Kompetenzverteilung

Vertrag von Lissabon

Politische Akteure auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene

Gesetzgebende Akteure

Bundesebene

Im Parlament werden Gesetze beschlossen und es ist somit der Sitz der gesetzgebenden Gewalt (Legislative) auf Bundesebene. Das österreichische Parlament besteht aus zwei Kammern, dem Nationalrat (183 Abgeordnete) als Bundesparlament und dem Bundesrat als Länderkammer. Die gesetzgebende Macht zwischen diesen beiden Kammern ist ungleich verteilt und liegt vorwiegend beim Nationalrat als wichtigstes Organ der Bundes-

Nationalrat

KOMPETENZVERTEILUNG ZWISCHEN DER EU, BUND, LÄNDERN UND GEMEINDEN						
EU	EU	Bund Gesetzgebung	Bund Gesetzgebung	Bund Grundsatzgesetzgebung	Land Gesetzgebung	Gemeinde (eigener Wirkungsbereich)
Ausschließliche Zuständigkeit	Geteilte Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten	Bund Vollziehung	Land Vollziehung	Land Vollziehung	Land Vollziehung	
Materien (Auswahl)	Zollunion, Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln, gemeinsame Handelspolitik, Währungspolitik in den Euro-Staaten, Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik	Äußere Angelegenheiten, Einwanderung, Geld- und Bankwesen, Gewerbe und Industrie, Zivil- und Strafrechtswesen, Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, Kraftfahr- und Postwesen, Berg- und Forstwesen, Wasserrrecht, Sozialversicherungswesen, Arbeitsrecht, militärische Angelegenheiten, Universitäten, div. Schulangelegenheiten (v.a. AHS, BMHS)	Staatsbürgerschaftsrecht, Straßenpolizei, Umweltverträglichkeitsprüfung, Dienstrecht der LehrerInnen in öffentlichen Pflichtschulen	Armenwesen (= Sozialhilfe), Heil- und Pflegeanstalten, Jugendfürsorge, Bodenreform, Pflanzenschutz, Teile des Elektrizitätswesens, land- und forstwirtschaftliches Arbeiter- und Angestelltenrecht, Errichtung und Organisation der öffentlichen Pflichtschulen, Bestellung der Landes- und Bezirksschulräte	Gemeinderecht, Baurecht, Wohnbauförderung, Raumordnung, Grundverkehr, Fremdenverkehr, Naturschutz, Jagd und Fischerei, Sport, Jugendschutz, Kindergärten und Hortwesen, land- und forstwirtschaftliches Schulwesen	Ortspolizeiliche Aufgaben in den Bereichen Sicherheits-, Veranstaltungs-, Straßen-, Flurschutz-, Markt-, Gesundheits-, Sittlichkeitsrecht, Bau- und Feuerpolizei, Verwaltungsgemeindlicher Verkehrsflächen, öffentliche Raumplanung (Flächenwidmungspläne, Baubewilligungen)

Quellen: Fallend, Franz: Arenen der Politik: Machtverteilung und Entscheidungsmuster in Bund, Ländern und Gemeinden, in: Dachs, Herbert/Fassmann, Heinz (Hg.): Politische Bildung. Grundlagen – Zugänge – Materialien. Wien 2003, S. 85; Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:DE:PDF> (17.11.2011)

Diese Tabelle zeigt auf, welche Materien bzw. welche Kompetenzen in welchen Zuständigkeitsbereich fallen – also wie Kompetenzen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten, aber auch innerhalb Österreichs verteilt sind.

gesetzgebung. Ohne ihn kann kein Bundesgesetz zustande kommen. Er setzt sich aus 183 Abgeordneten zusammen, die von ihren jeweiligen politischen Parteien auf Wahllisten gesetzt und von allen ÖsterreicherInnen über 16 Jahren gewählt werden können. Neben der Gesetzgebung ist die Unterstützung der Bundesregierung (Exekutive) durch eine Mehrheit im Nationalrat eine wichtige Aufgabe von Nationalratsabgeordneten. Die die jeweilige Regierung nicht unterstützende Minderheit im Nationalrat wird als Opposition bezeichnet.

Der Bundesrat vertritt die Interessen der Bundesländer auf Bundesebene und sichert somit die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. Seine Mitglieder – ihre Zahl ist nicht festgeschrieben und ändert sich mit der Bevölkerungsentwicklung in den Ländern – werden nicht direkt von der Bevölkerung gewählt, sondern nach Landtagswahlen vom jeweiligen Landtag entsandt. Der Bundesrat hat deutlich weniger Macht als der Nationalrat und kann den Gesetzgebungsprozess in den meisten Fällen nur verzögern. Aufgrund dessen spricht man auch von einem „unechten Zweikammersystem“. Viel stärker als vom Bundesrat werden die Interessen der Bundesländer von der Landeshauptleutekonferenz vertreten. Sie ist ein im B-VG nicht genanntes Organ, versucht aber als Akteur der Verfassungswirklichkeit Konsens unter den Länderinteressen herzustellen und diesen auf Bundesebene zu vertreten. Aufgrund der verfassungsrechtlichen und realpolitischen schwachen Stellung des Bundesrates ist seine Reform – betreffend Stärkung oder gänzliche Abschaffung – Gegenstand fortlaufender Diskussion.⁴

Bundesrat**Landeshauptleutekonferenz**

Landtage

Auf Landesebene fungieren die neun österreichischen Landtage als Parlamente, in die die Landtagsabgeordneten durch direkte Wahlen in den Bundesländern für eine Dauer von fünf bzw. sechs Jahren (Oberösterreich) entsandt werden. Die Zahl der Mitglieder der einzelnen Landtage ist durch Landesverfassungen festgelegt und schwankt zwischen 100 (Wien) und 36 (Burgenland, Kärnten, Salzburg, Tirol und Vorarlberg). Die Landtage agieren in den Angelegenheiten, die in den selbstständigen Wirkungsbereich der Länder fallen, als gesetzgebende Organe. Zusätzlich gibt es Politikfelder, in denen der Bund für die Grundsatzgesetzgebung und die Länder für die Ausführungsgesetzgebung zuständig sind (vgl. Tabelle „Kompetenzverteilung“ auf S. 8).

Ausführungsgesetzgebung

Gemeinderäte

Auch auf Ebene der Gemeinden (bundesweit gibt es derzeit 2.357 Gemeinden) existieren mit den Gemeinderäten gewählte „Parlamente“, welche laut Verfassung aber Organe der (Selbst-)Verwaltung darstellen. Die Mitglieder der Gemeinderäte hängen von der Gemeindegröße ab, in kleinen Gemeinden sind das meist 9, in großen gibt es Gemeinderäte mit bis zu 45 Mitgliedern. Gemeinderäte stellen formal die obersten Beschluss- und Beratungsorgane auf Gemeindeebene dar, obwohl sie keine Gesetze beschließen, sondern nur Verordnungen erlassen können.

Organe der (Selbst-)Verwaltung

Vollziehende Akteure (Exekutive)

Bundesregierung und BundespräsidentIn

Das oberste Organ der vollziehenden Gewalt (Exekutive) auf Bundesebene ist die Bundesregierung. Sie spielt auch im Prozess der Gesetzgebung eine zentrale Rolle, da rund 80 Prozent der Gesetzesvorschläge aus der Verwaltung kommen und in weiterer Folge auf Initiativen der Bundesregierung zurückgehen (sogenannte Regierungsvorlagen). Sie besteht laut Verfassung aus dem/der BundeskanzlerIn, dem/der VizekanzlerIn, dem/der FinanzministerIn und den übrigen Mitgliedern der Bundesregierung, deren Anzahl und Zuständigkeiten bei jeder ihrer Neu- oder Umbildung durch ein einfaches Gesetz (Bundesministeriengesetz) bestimmt werden. Da die Bundesregierung vom politischen Vertrauen der Mehrheit des Nationalrats abhängig ist, wird sie von der Mehrheitsfraktion

Bundesministeriengesetz

oder den Mehrheitsfraktionen im Nationalrat unterstützt. Die SpitzenpolitikerInnen der Regierungsparteien sind in der Regel in der Bundesregierung vertreten und üben aus der Ministerposition Einfluss auf die regierungsunterstützende Mehrheit im Nationalrat aus. Auch Österreichs EU-Beitritt brachte eine Stärkung der Position der Bundesregierung mit sich. Dies insbesondere deshalb, weil es die Mitglieder der Bundesregierung sind, die in den insgesamt neun fachspezifischen EU-Ministerräten (z.B. Agrar-, Finanz- oder Umweltministerrat) vertreten sind und hier auf Gemeinschaftsebene rechtssetzend tätig werden.

**Staats-
oberhaupt**

Der Bundespräsident/die Bundespräsidentin ist das österreichische Staatsoberhaupt und wird durch direkte Volkswahl für eine Amtszeit von sechs Jahren gewählt. Obwohl er/sie in der geschriebenen Verfassung mit einer relativen Machtfülle ausgestattet ist, hält er/sie sich in der Regel aus dem tagespolitischen Geschehen heraus und tritt beispielsweise bei einer Staatskrise in Erscheinung. In diesem Zusammenhang ist vom „Rollenverzicht“ des Bundespräsidenten bzw. der Bundespräsidentin oder von einer „Autorität in Reserve“ die Rede.

**Vollzugs-
föderalismus**

Landesregierungen

Auf Länderebene sind die Landesregierungen die obersten Akteure der Vollziehung. Politik in den Bundesländern ist generell stärker von Vollziehung und Verwaltung als von Gesetzgebung bestimmt, womit in diesem Zusammenhang auch von einem „Vollzugsföderalismus“ gesprochen wird. Denn wie in der Tabelle „Kompetenzverteilung zwischen der EU, Bund, Ländern und Gemeinden“ ersichtlich ist, haben die Länder nicht nur Landesgesetzgebung zu vollziehen, sondern treten im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung auch als Vollzugsorgane von Bundesgesetzen auf. Die Zusammensetzung der jeweiligen Landesregierung ist von den Mehrheitsverhältnissen in den Landtagen abhängig, wobei in fünf Bundesländern (Niederösterreich, Oberösterreich, Kärnten, Steiermark, Burgenland) noch der Proporz, die anteilmäßige Beteiligung von Landtagsparteien in der Landesregierung, gepflogen wird.⁵ Die Abkehr vom Proporzsystem war gerade in jüngster Zeit Gegenstand der Diskussion in den Ländern Niederösterreich und Steiermark, wobei Letztere mit Beginn der kommenden Legislaturperiode ab 2015 den Proporz aufgibt.

**Proporz-
system**

Gemeindevorstände und BürgermeisterInnen

Die Gemeindevorstände sind Exekutivorgane auf Gemeindeebene und gemäß B-VG (Art. 117 Abs. 5) nach dem Proporzprinzip eingerichtet, d.h., die im Gemeinderat vertretenen politischen Parteien sind automatisch im Vorstand vertreten. Hervorzuheben ist hier der/die BürgermeisterIn, der/die einerseits den Vorsitz im Gemeinderat führt und andererseits das allein zuständige Gemeindeorgan im übertragenen Wirkungsbereich gegenüber den Landes- und Bundesverwaltungsorganen ist.

**Ordentliche
und außer-
ordentliche
Gerichte**

Gerichtsbarkeit

Die rechtssprechende Gewalt geht von der Justiz mit ihren unterschiedlichen Gerichten aus. Diese sind in Österreich in ordentliche und außerordentliche Gerichte unterteilt. Zur ordentlichen Gerichtsbarkeit zählen die Bezirksgerichte, die Landesgerichte (LG), die vier Oberlandesgerichte (OLG – Wien, Graz, Linz und Innsbruck) und der Oberste Gerichtshof (OGH). Als fünfte Instanz existiert in Fällen des Europäischen Rechts noch der Europäische Gerichtshof (EuGH) und in Fragen der Menschenrechte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte. Der Verfassungsgerichtshof (VfGH) und der Verwaltungsgerichtshof (VwGH) sind die Höchstgerichtshöfe der außerordentlichen Gerichtsbarkeit. Der VfGH befasst sich mit die Verfassung betreffenden Konflikten und prüft, ob einfache Gesetze der Verfassung zuwiderlaufen. Der VwGH ist die oberste Instanz im Verwaltungsverfahren und sorgt somit für die Kontrolle der Verwaltung.⁶ Die rechtssprechende Gewalt wird mit Ausnahme der europäischen Gerichtshöfe nur von Bundesbehörden ausgeübt, auch die Landes- und Bezirksgerichte sind Bundesbehörden.

Politische Akteure auf Ebene der Europäischen Union

Seit dem EU-Beitritt Österreichs mit 1. Jänner 1995 wird Politik neben den drei beschriebenen von einer vierten Ebene und deren Akteuren „gemacht“. Das von der EU als supranationale Organisation ausgehende Recht schlägt nationales Recht (ausgenommen sind die Grundprinzipien des B-VG) und ist von Österreich wie auch von den anderen Mitgliedstaaten umzusetzen und anzuwenden. In welchen Politikfeldern die EU Rechtssetzungskompetenz besitzt, ist in den primärrechtlichen Verträgen bestimmt und wird vom sogenannten Subsidiaritätsprinzip⁷ beeinflusst. Mit dem Ende 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon regelt ein Kompetenzkatalog die Frage der Zuständigkeiten der EU. Seit Bestehen der EU übertragen die Mitgliedstaaten mehr und mehr Kompetenzen auf diese Ebene.

4. Ebene EU

Kompetenzkatalog zu Zuständigkeiten

Die wichtigsten Organe der EU sind der Europäische Rat, bestehend aus den Staats- und Regierungschefs und -chefinnen der Mitgliedstaaten, als Leitliniengeber und „konstitutioneller Architekt“; der Rat der EU (Ministerrat), der die einzelnen Mitgliedstaaten vertritt; die Europäische Kommission, die als „EU-Regierung“ Interessen der Union wahrt; das Europäische Parlament, das die BürgerInnen vertritt und von diesen direkt für fünf Jahre gewählt wird; und der Europäische Gerichtshof, der die Einhaltung des Gemeinschaftsrechtes kontrolliert. Jegliche Rechtssetzung (Gesetzgebung) auf EU-Ebene nimmt mit einem Vorschlag der Kommission ihren Anfang (Initiativmonopol) und wird schließlich von Rat und Parlament beschlossen, die sich seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon in vielen Politikbereichen als gesetzgebende Gewalten gleichwertig gegenüberstehen. Politische Entscheidungen auf EU-Ebene werden also entscheidend von den drei letztgenannten Institutionen bestimmt: Ihr Zusammenspiel wird auch als „institutionelles Dreieck“ bezeichnet. Die Entsendung bzw. Wahl von österreichischen VertreterInnen in alle EU-Organe ist in den EU-Verträgen geregelt und auch im B-VG (Art. 23e) festgeschrieben.

Die wichtigsten Organe der EU

Initiativmonopol der Kommission

Die „Europäisierung“ des österreichischen politischen Systems seit 1995 hat eine Verschiebung politischer Macht weg von der Legislative (Kompetenzreduktion für das nationale Parlament bzw. schwache Stellung des Europäischen Parlaments) hin zur Exekutive (RegierungsvertreterInnen sind im Ministerrat der EU rechtssetzend tätig) mit sich gebracht.

Mehr Macht für Exekutive

Gesellschaftliche Akteure

Neben den beschriebenen Institutionen gibt es auf allen vier Ebenen auch gesellschaftliche Akteure, die auf Institutionen einwirken und so politische Prozesse mitbestimmen. Als zentrale Akteure sind hier zunächst politische Parteien anzuführen, innerhalb derer sich Menschen mit ähnlichen politischen Zielen vereinigen. Im Wesentlichen haben Parteien drei Aufgaben:

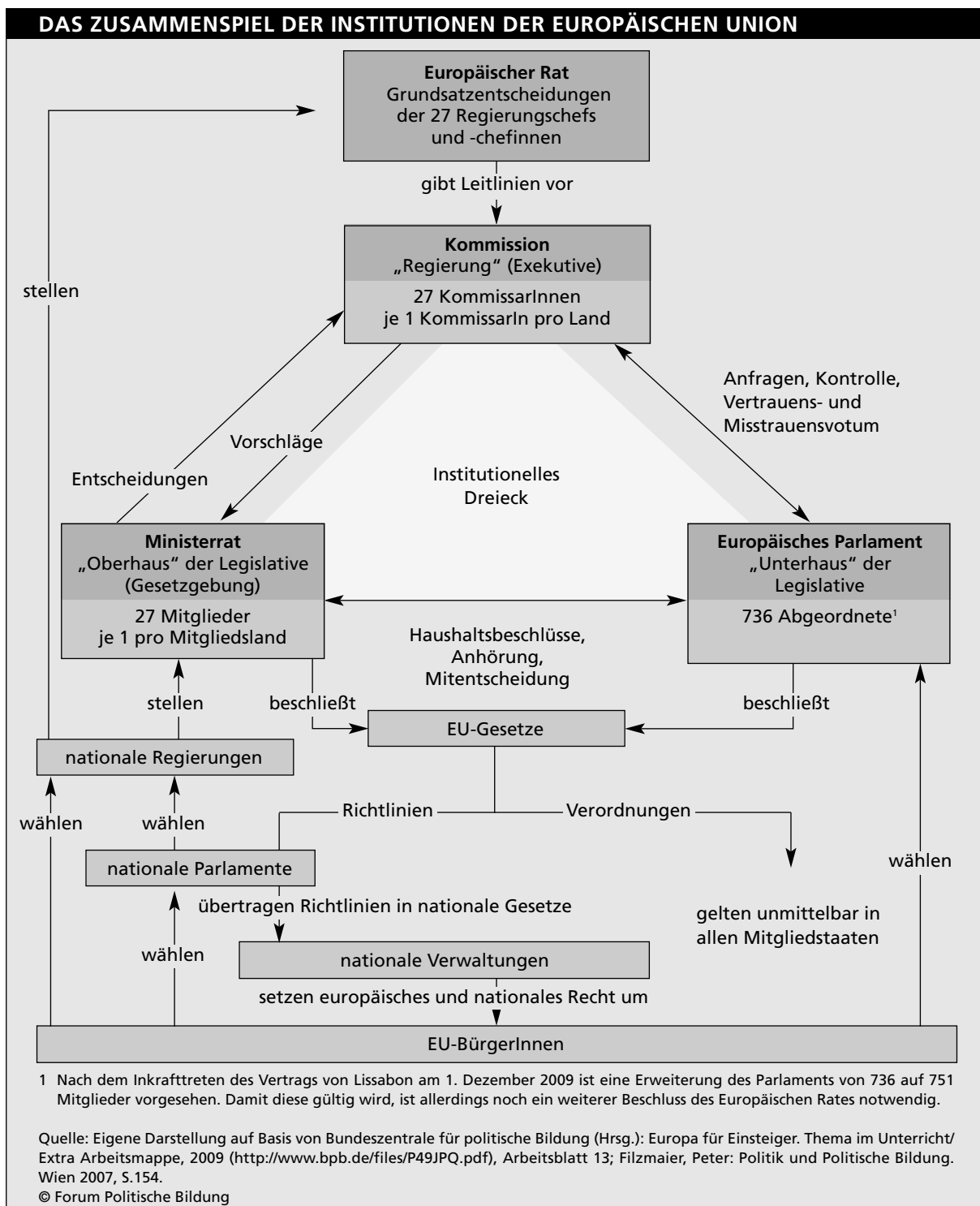
- ▶ Erstens wählen sie jene Personen aus, die dann in ihrem Namen in die Institutionen einziehen (Rekrutierungsfunktion).
- ▶ Zweitens sammeln sie unterschiedliche Interessen, leiten diese dann weiter und beeinflussen auf diese Weise die getroffenen Entscheidungen (Aggregatsfunktion).
- ▶ Drittens sollen sie dafür sorgen, dass die Herrschaft in einem politischen System rechtmäßig ausgeübt wird und dieses von der Bevölkerung akzeptiert wird (Legitimationsfunktion).⁸

Es sind also die politischen Parteien, die den politischen Prozess und die Institutionen mit Leben erfüllen und wesentlich zum Funktionieren des Systems beitragen.

Politische Parteien

Neben den Parteien sind insbesondere die als politische Akteure mit dem Ziel der Durchsetzung von Interessen bestimmter Gruppen zu nennen. Diese Aufgabe obliegt in Österreich auf oberster Ebene mit den Kammern (Kammer für Arbeiter und Angestellte, Wirtschaftskammer Österreich und Landwirtschaftskammer) einerseits den gesetzlich eingerichteten

Interessensvertretungen



Im institutionellen Dreieck der EU werden die politischen Programme und Rechtsvorschriften, die in der gesamten EU gelten, erarbeitet. Die Kommission schlägt neue EU-Rechtsvorschriften vor, aber angenommen werden sie vom Parlament und vom Ministerrat. Die Kommission und die Mitgliedstaaten setzen diese dann um. Das Europäische Parlament wird direkt von den wahlberechtigten EU-BürgerInnen gewählt, der Ministerrat (Rat der Europäischen Union) indirekt. Im Europäischen Rat kommen die Staats- und Regierungschefs und -chefinnen der Mitgliedstaaten sowie der/die PräsidentIn der Europäischen Kommission regelmäßig zusammen. Der Europäische Rat tagt zweimal jährlich, er befasst sich mit den politischen Zielvorstellungen der EU und entscheidet diese, wie beispielsweise beim Vertrag von Lissabon.

Interessensvertretungen und andererseits den großen freien Verbänden (Vereinigung der Österreichischen Industrie und Österreichischer Gewerkschaftsbund). Die drei Kammern und der ÖGB bilden die sogenannte Sozialpartnerschaft. Auch auf EU-Ebene existieren ähnlich gelagerte Vertretungen, wenngleich diese deutlich schwächer ausgebildet sind.

Politische Willensbildung findet aber nicht nur auf Ebene von politischen Parteien und Interessensverbänden statt, sondern auch innerhalb der Zivilgesellschaft. Hier ist im Wesentlichen zwischen sogenannten Nichtregierungsorganisationen und Bürgerinitiativen zu unterscheiden. Erstere sind zumeist längerfristig eingerichtet und vertreten Interessen in unterschiedlichen Bereichen wie den Menschenrechten (amnesty international, Liga für Menschenrechte, Asylkoordination) oder der Wohlfahrt (Caritas, Rotes Kreuz, Ärzte ohne Grenzen). Bürgerinitiativen sind im Gegensatz dazu kurzfristige, meist anlassbezogene Vereinigungen von Menschen zur Umsetzung bestimmter politischer Ziele.⁹

Akteure der Zivilgesellschaft

Abschließend sind noch Massenmedien (Zeitungen, Radio, Fernsehen und das Internet) als gesellschaftliche Akteure der Politik anzuführen, denn ob jemand politisch wahrgenommen wird, hängt hauptsächlich damit zusammen, ob er/sie auch medial wahrgenommen wird. Massenmedien haben in Demokratien drei Hauptfunktionen zu erfüllen.

Massenmedien: die „vierte Gewalt“

- ▶ Erstens sollen sie möglichst vollständig, sachlich und verständlich über Politik informieren (Informationsfunktion).
- ▶ Zweitens gewährleistet ihre Unterschiedlichkeit Meinungsvielfalt, wodurch es den Menschen ermöglicht wird, sich unterschiedliche Meinungen zu bilden (politische Meinungsbildungsfunktion).
- ▶ Darüber hinaus zählt es zu ihren Aufgaben, politische Prozesse und Akteure zu kritisieren und zu kontrollieren (Kritik- und Kontrollfunktion).¹⁰

Gelingt die Umsetzung der ihnen zugewiesenen Funktionen, können Massenmedien nicht zu Unrecht als „vierte Gewalt“ in der Demokratie bezeichnet werden.

Wie beschrieben, sind es eine Reihe unterschiedlicher staatlicher und nicht-staatlicher Akteure, die auf verschiedenen Ebenen den politischen Prozess mitbestimmen und somit auch in Abhängigkeiten zueinander „Politik machen“. Einerseits werden sie von der Verfassung oder den EU-Verträgen vorgegeben, andererseits entstehen sie im Prozess der „Verfassungsverwirklichung“ und tragen so zur gelebten Politikproduktion bei.

1 Vgl. Gärtner, Reinhold: Politiklexikon für junge Leute. Wien 2008, S. 191f.

2 Das Primärrecht ist das ranghöchste Recht der Europäischen Union. Es setzt sich aus den Gründungsverträgen der EU und sämtlichen nachfolgenden Verträgen und Rechtsakten zu ihrer Änderung und Anpassung sowie den Verträgen über den Beitritt einzelner Länder zur EU zusammen. (Quelle: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114530_de.htm)

3 Vgl. etwa Welan, Manfred: Verfassung: Die rechtliche Grundordnung für Demokratie, in: Forum Politische Bildung (Hrsg.): Jugend – Demokratie – Politik (= Informationen zur Politischen Bildung 28). Wien 2007, S. 20

4 Vgl. z.B. „Der ewige Jammer mit der zweiten Kammer“, in: Der Standard vom 7./8.11.2009

5 Vgl. Fallend, Franz: Arenen der Politik. Machtverteilung und Entscheidungsmuster in Bund, Ländern und Gemeinden. Wien 2002, S. 85

6 Vgl. Filzmaier, Peter: Politik und Politische Bildung. Wien 2007, S. 37f.

7 Übergeordnete gesellschaftliche Einheiten (z.B. Parteien, Staat) übernehmen nur solche Aufgaben, die nicht von untergeordneten Einheiten wahrgenommen werden können.

8 Vgl. Gärtner, Politiklexikon, S. 193f.

9 Als aktuelles Beispiel wäre hier etwa die Initiative Steinhof zu nennen, die sich gegen den geplanten Wohnungsbau innerhalb des Wiener Steinhofgeländes stark macht. Siehe <http://www.steinhof-erhalten.at/> (31.10.2011)

10 Vgl. Filzmaier, Politik, S. 93f

Weiterführende Literatur

Dachs, Herbert u.a. (Hrsg.): Politik in Österreich. Das Handbuch. Wien 2006

Europäische Union: Der Vertrag von Lissabon, abrufbar unter http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/democracy/index_de.htm (31.10.2011)

Gerlich, Peter/Panagl, Oswald: Wörterbuch der politischen Sprache in Österreich. Wien 2007

Ucakar, Karl/Gschiegl, Stefan: Das politische System Österreichs und die EU. Wien 2010