

# SALZBURG

## Geschichte & Politik

---

Mitteilungen der Dr. Hans Lechner-Forschungsgesellschaft



22. Jahrgang 2012, Nr. 1/2, September 2012

**Mehr Direkte Demokratie!**  
*Impulse für Salzburg und Österreich*

**SALZBURG**  
**Geschichte & Politik**  
**Mitteilungen der Dr. Hans Lechner-Forschungsgesellschaft**  
**22. Jahrgang, Heft 1/2, September 2012**

---

Herausgeber:

Dr. Hans Lechner-Forschungsgesellschaft  
Vorsitzender: 2. Landtagspräsident a.D. MMag. Michael Neureiter  
Geschäftsführer: Norbert Holzhauser, BA

Redaktion:

Dr. Hans Lechner-Forschungsgesellschaft, Pfeifergasse 14, 5020 Salzburg  
office@lechner-forschungsgesellschaft.at  
www.lechner-forschungsgesellschaft.at

Medieninhaber:

Dr. Hans Lechner-Forschungsgesellschaft, Pfeifergasse 14, 5020 Salzburg

Förderer:

Land Salzburg  
Landeshauptstadt Salzburg

Preise: Einzelheft € 12,-  
für Schüler und Studenten: € 8,-  
Jahresabonnement € 23,-

Druck:

Druckerei Schönleitner, Markt 86, 5431 Kuchl

Blattlinie:

Wissenschaftliche Darstellung von Forschungsergebnissen  
auf dem Gebiet der Geschichte und der Politik  
vor allem der christlich-demokratischen Bewegung im Bundesland Salzburg,  
ihrer Vorläufer und ihrer nationalen und internationalen Verflechtungen

Für den Inhalt der Beiträge sind ausschließlich die Autoren verantwortlich.

Titelbild:

Aus der Einladung zum Open-Space „Demokratiereform“  
der ÖVP Salzburg am 13. August 2012

## ***DER INHALT***

<b><i>Wolfgang Mayer</i></b> Zum Thema „Direkte Demokratie“	3
<b><i>Wilfried Haslauer</i></b> Mehr direkte Demokratie auch in Salzburg	5
<b><i>Werner Zögernitz</i></b> Chancen und Grenzen der direkten Demokratie	17
<b><i>Peter Grünenfelder</i></b> Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung: Vorbild Schweiz?	33
<b><i>Phillip Achammer</i></b> Vorzugsstimmen, Direktmandate: Personen statt Parteien?	49
<b><i>Sebastian Kurz</i></b> Grenzenlose Möglichkeiten: Neue Medien und die direkte Demokratie	59
<b><i>Die Autoren</i></b>	72
<b><i>Bildnachweis</i></b>	73



## ***Zum Thema „Direkte Demokratie“***

*von Wolfgang Mayer*



Das große Unbehagen ist geradezu greifbar: Ein Unbehagen wegen konkreter politischer Skandale, ein Unbehagen gegenüber unethisch handelnden Personen in der Politik, aber auch eine diffuse Unzufriedenheit mit dem politischen System und ein Gefühl der Ohnmacht. Wie so oft antworten Teile von Politik und Medien auf eine komplexe Problematik mit simplen Slogans. Das Allheilmittel ist schnell gefunden: mehr direkte Demokratie.

Wenn man sieht, wie fast jeden Tag eine neue direktdemokratische Rezeptur durch das „Dorf“ der österreichischen Medienlandschaft und Politik getrieben wird, wenn man sich wundert, dass jene, die am lautesten nach direkter Demokratie rufen, diese im Einzelfall aus ideologischen Gründen ablehnen – wenn es passt, soll über alles, und wenn nicht, über nichts abgestimmt werden, und wenn man schließlich die Oberflächlichkeit betrachtet, mit der diese Diskussion geführt wird, kommt einem Bertolt Brechts „Der gute Mensch von Sezuan“ in den Sinn: „Wir stehen selbst enttäuscht und sehn betroffen/ Den Vorhang zu und alle Fragen offen.“

Die Salzburger Volkspartei hat als Reformkraft aus dem Westen daher mit der Veranstaltung „open space: Direkte Demokratie“ einen breiten, offenen und fundierten Diskussionsprozess mit nationalen und internationalen Experten gestartet. Dafür ist Wilfried Haslauer zu danken. Mein weiterer Dank gilt der Dr. Hans Lechner-Forschungsgesellschaft, namentlich Michael Neureiter und Norbert Holzhauser, die diesen Prozess mit der Veröffentlichung der Positionen der Referenten dieser Veranstaltung in ihrer Zeitschrift „Salzburg. Geschichte und Politik“ dokumentiert.



*Die Mitwirkenden am Open Space „Demokratiereform“ der ÖVP Salzburg am 13. August 2012 im Heffterhof, Salzburg: v.l. Landesgeschäftsführer Wolfgang Mayer, LAbg. Josef Schöchel, Günther Schackmann, LAbg. Walli Ebner, Prof. Werner Zögernitz, Klubobfrau Gerlinde Rogatsch, Landesobmann Wilfried Haslauer, LAbg. Brigitta Pallauf, JVP-Bundesobmann Sebastian Kurz, SVP-Landessekretär Philipp Achammer und Staatsschreiber Peter Grünenfelder. Nicht im Bild Bezirksobmann Christian Struber.*

## *Mehr direkte Demokratie auch in Salzburg!*

*von Wilfried Haslauer*



Die Politikverdrossenheit ist in aller Munde. Unter den Menschen herrschen Unzufriedenheit und Unbehagen vor. Man weiß, es muss irgendetwas passieren, man hat auch relativ schnell Antworten bereit: direkte Demokratie, Volksabstimmungen, verbindliche Volksbefragungen und direkt gewählte Mandatare... Aber letztlich bleibt die Frage: Wohin geht die Reise wirklich? Fühlen wir uns dabei auch wirklich wohl? Ist der eingeschlagene Weg der richtige?

Experten haben festgestellt, dass es sich bei der Politikverdrossenheit um kein österreichisches Phänomen handelt. Vielmehr zeigt der internationale Vergleich, dass die steigende Politikverdrossenheit überall zu finden ist. Egal ob in Europa oder in den USA. Dabei verwundert, dass auch Staaten mit sehr ausgeprägten, direktdemokratischen Elementen, wie etwa Kalifornien, darunter leiden. Zu einem Teil ist das sicher auch darauf zurückzuführen, dass sich die Bürger weiterentwickelt haben.

Die technische Revolution und die damit einhergehenden schier unbegrenzten Möglichkeiten des Internets haben die Menschen beeinflusst. Der Bürger denkt heute globaler, der Zugang zu Informationen wurde deutlich vereinfacht, und auch die Möglichkeiten der Kommunikation sind nicht mehr mit jenen vor 30 Jahren zu vergleichen. Der Austausch von Informationen und die Mobilisierung von Mitstreitern sind über das Internet viel schneller und einfacher geworden. Eine E-Mail an Freunde und Bekannte, eine Nachricht in einem der vielen sozialen Netzwerke - und die Mitbürger sind über die eigenen Pläne informiert. Ohne diese Möglichkeiten wären der „Arabische Frühling“, aber auch „Stuttgart 21“ kaum möglich gewesen.

## *Das weit verbreitete Unbehagen*

Und dennoch oder gerade deshalb herrscht in der Bevölkerung ein Unbehagen vor. Aber woher kommt eigentlich dieses Gefühl? Ich bin davon überzeugt, dass es mehr ist als nur die Korruptionsfälle. Dieses Unbehagen gäbe es auch ohne die Skandale, die die österreichische Innenpolitik erschüttern und medial breit getreten werden. Die Menschen erwarten sich hier Reaktionen und Änderungen, die mit Sicherheit auch kommen müssen. Dieses Unbehagen aber – so glaube ich – kommt aus einem Spannungsfeld an Widersprüchlichkeiten:

Da ist einmal der kollektive Rechtsbruch gegen die Sicherheit der Rechtsstaatlichkeit. Dieses Phänomen wird deutlich am Beispiel von Stuttgart 21. Hier gab es eine beeindruckende Mobilisierung der Bürger – über ein Jahr hinweg fanden jeden Montag Demonstrationen mit jeweils mehreren tausend Teilnehmern statt. Mittels dieses Protests leitete das Volk in der Folge einen Bürgerbeteiligungsprozess ein, der in eine grundlegende Abstimmung zu diesem Projekt mündete.

Dann gibt es die Stärkung der Individualrechte, die wir alle dann fordern, wenn wir etwa in einem Bauverfahren, einer Nachbarsache, einer Leitungs- oder Kraftwerksangelegenheit direkt betroffen sind, die aber möglicherweise in Widerspruch zum Interesse der Allgemeinheit stehen. Wenn ich also sozusagen sehr viel Gewicht in Individualansprüche lege, dann reduziere ich die Entscheidungskraft der öffentlichen Hand. Dazu kommt ein Zug zur Verrechtlichung unseres Lebens, der natürlich zu Lasten der Gestaltungskraft der Politik geht. Da gibt es etwa das Thema Verwaltungsgerichte der Länder. Das ist natürlich – das muss uns völlig klar sein – in zweiter Instanz in den verschiedenen Verwaltungsmaterien ein Verlagern von politischer Entscheidungskraft aus den Landesregierungen hin in Richtung Gerichtsbarkeit. Kurzum: Das Unbehagen führt oder resultiert vielleicht auch aus einer Entfremdung des Einzelnen vom Staat und von den Parteien, den Parteien, die um den Wiederaufbau Österreichs große Verdienste haben.

Woher dieses Gefühl auch kommt, letztlich bleibt die Frage offen: Wie

geht's jetzt eigentlich weiter? Um diese Frage beantworten zu können, müssen eine Vielzahl anderer Fragen beantwortet werden: Brauchen wir die Parteien noch? Brauchen wir den Staat überhaupt noch? Welches System wollen wir haben? Soll das Volk – die Wähler – über alles entscheiden? Oder delegieren sie sozusagen für eine bestimmte Anzahl von Jahren - je nachdem, wie lange die Legislaturperioden dauern - diese Entscheidungsbefugnis auf die Politik? Und das genau ist es, wo wir in Österreich stehen – wir befinden uns mitten in diesem Diskussionsprozess!

### ***Direkte Demokratie konkret stärken!***

Über alle Parteigrenzen hinweg wird die direkte Demokratie als Allheilmittel gegen die Politikverdrossenheit angesehen, fast jede österreichische Partei spricht sich inzwischen für die Stärkung der direktdemokratischen Mittel aus. Doch immer wieder erhärtet sich der Eindruck, dass dies mitunter eine leere Sprechblase ohne Konzept und fundamentale Auseinandersetzung mit der komplexen Thematik bleibt. Paradox erscheint vor allem, dass jene, die am lautesten nach der direkten Demokratie rufen, deren Anwendung im Einzelfall, vor allem dann, wenn es aus ideologischen Gründen nicht in ihr Konzept passt, verhindern. Beispiele hierfür sind die Trassenfreihaltung beim Kapuzinerberg in der Stadt Salzburg (hier wurde die Abstimmung von Rot-Grün verhindert) oder das Parkpickerl in Wien (wo eine Abstimmung ebenfalls von Rot-Grün verhindert wird).

Auch aufgrund des vielerorts vorherrschenden Unwissens setzt sich die Salzburger Volkspartei intensiv mit der Thematik auseinander. Dabei stellen wir uns die ehrliche Frage, ob direkte Demokratie die Lösung für die Politikverdrossenheit sein kann, und wo die Möglichkeiten, aber auch die Grenzen der direkten Demokratie liegen, und versuchen mit einem Blick über die Grenzen hinaus von anderen Staaten und ihren Erfahrungen zu lernen.

Schon im Herbst 2011 habe ich ein Demokratiepapier mit meinen Vorschlägen präsentiert und damit den parteiinternen Diskussionsprozess in Gang gesetzt. Besonders erfreulich war hierbei, dass die meisten

unserer Positionen in das JVP-Demokratiepaket übernommen und dann zur Parteilinie wurden. Ich bin davon überzeugt, dass Krisenzeiten auch Zeiten für Reformen sind. In einem internationalen Umfeld, das von großen Veränderungen geprägt ist, sehnen sich die Menschen nach Nähe zu den Entscheidungen, nach regionaler Verwurzelung, nach Möglichkeiten, direkt zu den Verantwortlichen vorzudringen, nach Mitbestimmung, die etwas bewirkt.



*Beim Open Space „Direkte Demokratie“ sprachen sich bei einer von Günther Schackmann moderierten elektronischen Abstimmung 46 Teilnehmerinnen und Teilnehmer für eine Stärkung der direkten Demokratie ergänzend zum jetzigen System aus.*

Die viel zitierte Politikverdrossenheit kann nicht nur auf eine Politikerverdrossenheit zurückgeführt werden, sondern ist eine Unzufriedenheit mit der derzeitigen Ausprägung des politischen Systems. Ich bin der festen Überzeugung, dass sich die Politik dieser Herausforderung stellen und Antworten liefern muss. Mit der Einführung der Bürgermeisterdirektwahl, der Abschaffung des Proporz in der Salzburger Landesregierung und der Novelle der Gemeindeordnung mit mehr Transparenz hat Salzburg

unter der Federführung der Salzburger Volkspartei bereits wichtige Schritte in diese richtige Richtung unternommen.

### ***Mehr Persönlichkeitswahlrecht!***

Mein Ziel ist es, diesen Weg konsequent fortzusetzen. Zentrale Forderungen, die dabei unbedingt umgesetzt werden sollen, sind etwa die Direktwahl der Hälfte der Abgeordneten. Die regionale Verankerung der Mandatare ist eine der großen Stärken der Landtage, in Salzburg sind etwa alle Regionen im Landesparlament vertreten. Daher trete ich für die Einführung eines Zwei-Stimmen-Modells ein, dessen Eckpunkte darin bestehen, dass der Sieger im jeweiligen Wahlkreis jedenfalls direkt in den Landtag gewählt wird. Neben der verstärkten Möglichkeit der Mitbestimmung für die Wählerinnen und Wähler kommt es dadurch sicher zu einer Stärkung der Verbindung zwischen den Mandataren und den Bürgern im Wahlkreis.

Daher muss aber auch verhindert werden, dass die Landtage und Landesregierungen verkleinert werden, da es sonst nicht mehr möglich ist, alle Regionen im Landtag vertreten zu haben. Umfragen nach dem Vertrauen der Menschen in die einzelnen Institutionen und Ebenen und danach, wo am effizientesten und bürgernah gearbeitet wird, lassen eine deutliche Reihenfolge erkennen: Gemeinden – Landesebene – Bund. Das kann nur bedeuten, dass wir ganz im Sinne des Subsidiaritätsgebotes die Gemeinden und die Landesebene stärken müssen.

Auch der Bundesrat muss, im Sinne einer echten Reform, schlanker und stärker werden, um seiner Funktion als echte Länderkammer nachkommen zu können. Denn in seiner derzeitigen Form wird er von den Österreicherinnen und Österreichern zu Recht in Frage gestellt. In der politischen Realverfassung ist er zu stark an den Nationalrat gekoppelt, um die Interessen der Länder wirklich effektiv vertreten zu können. Dies kommt auch in der organisatorischen Verknüpfung von Bundesratsklub und Nationalratsklub der im Nationalrat vertretenen Parteien zum Ausdruck. Die realpolitische Vertretung der Länderinteressen wird seit Jahrzehnten de facto von der Landeshauptleutekonferenz übernommen, obwohl diese als

Institution über keinerlei verfassungsrechtliche Legitimation verfügt. Unser Vorschlag sieht vor, den Bundesrat in seiner derzeitigen Form ersatzlos zu streichen und ihn durch eine Länderkammer nach deutschem Vorbild zu ersetzen. Diese Länderkammer soll durch die Mitglieder der neun Landesregierungen besetzt werden.



*Bei der elektronischen Abstimmung sprach sich beim Open Space die relative Mehrheit für ein Zwei-Stimmen-Modell aus, knapp gefolgt von „mehr Persönlichkeitswahlrecht“.*

### ***Für einen „Superwahlsonntag“!***

Leider führt die starke Zersplitterung der Wahltermine in Österreich zu negativen Entwicklungen, vor allem wenn auf Bundesebene aus taktischen Gründen auf Wahltermine in den Ländern Rücksicht genommen wird. Die Verschiebung des Budgetbeschlusses für den Bundeshaushalt 2011 im Sommer 2010 wird hierfür immer wieder als Beispiel angeführt. Um diese derzeit vorherrschenden taktischen Überlegungen soweit wie möglich zu minimieren, sollten alle Termine der Landtagswahlen zu einem österreichweiten „Superwahlsonntag“ zusammengelegt werden.

In meinem Positionspapier findet sich natürlich auch die Forderung nach einer Ausweitung der direktdemokratischen Instrumente. Hierbei stellt sich auch immer wieder die Frage der Verantwortung. Haben die gewählten Mandatäre nicht mehr den Mut, ihrer Verantwortung nachzukommen? Sind sie nicht mehr in der Lage, langfristige und nachhaltige Entscheidungen für das Volk zu treffen?

### *Verantwortung, Solidarität, Teilhabe*

„Verantwortung“ war der Titel der Salzburger Hochschulwochen 2012. Sie wurden 1931 gegründet, um auf einer intellektuellen Basis dem Ruf der Bevölkerung nach Wiedererrichtung der Universität Ausdruck zu verleihen. Es hat dann noch weitere 30 Jahre, genau genommen bis 1962, gedauert, dass unter entschiedenem Einsatz von Landeshauptmann Lechner und Finanzminister Klaus die Salzburger Universität wiedererrichtet wurde. Vor allem in der heutigen Zeit denkt man, wenn man das Wort „Verantwortung“ hört, sofort an den Satz „Ich übernehme die politische Verantwortung und trete zurück.“ Ein Satz, der in letzter Zeit selten gehört wird, zu selten – aber der auch viel zu kurz gegriffen ist, denn dieser Satz ist im Grunde genommen nur eine Zuständigkeitszurechnung.

Verantwortung ist mehr, sie ist eine Handlungsanweisung und für mich nur vor drei Hintergründen erklärbar: Es geht um Freiheit, es geht um Solidarität, es geht um Teilhabe!

Verantwortung ohne Freiheit gibt es nicht. Niemand kann Verantwortung übernehmen, wenn er nicht die Freiheit dazu hat, auch Verantwortung übernehmen zu dürfen. Im Gegenzug bedarf es der Verantwortungsübernahme vieler, um Freiheit für alle zu gewährleisten. Das ist ein ganz wichtiges Wechselspiel. Und je mehr ich mich mit diesen Fragen befasse, umso mehr komme ich immer wieder auf das Thema Freiheit zurück. Freiheit als den Kernbegriff einer bürgerlich aufgeklärten Gesellschaft.

Das zweite ist die Solidarität als Absage an die Gleichgültigkeit. Wer bereit ist, Verantwortung zu übernehmen, sich einzubringen, darf eben nicht gleichgültig sein. Politische Verantwortung heißt eben nicht nur

irgendeinen Job zu machen und irgendeine Karriere in einer politischen Sozialisierung anzustreben, sondern heißt, sich gegen die Gleichgültigkeit aufzulehnen, Beispiel zu geben, selbst andere mitzunehmen, denen es eben auch nicht egal ist, was vor der Haustüre passiert.

Und schließlich „Teilhabe“. Das bedeutet die Möglichkeit für alle, sich einbringen zu können, ja geradezu – und jetzt bin ich noch einmal bei der Verantwortung als Handlungsanordnung – die Verpflichtung, sich einzubringen.

Bei den Salzburger Festspielen 2012 wurde der „Prinz von Homburg“ gegeben, das preußische Offiziersstück von Heinrich von Kleist. In der Geschichte geht es darum, dass der Prinz von Homburg, ein vielleicht über-ehrgeiziger Offizier, der die Reiterei anführt, gegen ausdrücklichen Befehl in die Schlacht eingreift und die Schlacht zum Sieg wendet. Dennoch wird er zum Tode verurteilt, weil er gegen Befehl gehandelt hat. Nur vor diesem Hintergrund und vor einem zweiten Hintergrund, der heißt „Hans Kelsen“, sind die Entwicklung des „Dritten Reiches“, der Kadavergehorsam des deutschen Offizierscorps und die Blindheit der deutschen Richterschaft vor dem Grauen der NS-Diktatur zu verstehen.

Hans Kelsen hat in seiner Österreichischen Bundesverfassung 1921 Österreich mit dem ganz einfachen Satz umschrieben: „Österreich ist eine demokratische Republik, ihr Recht geht vom Volk aus.“ Dagegen das deutsche Grundgesetz, Artikel 1, Abs. 1: „Die Menschenwürde ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Aufgabe aller staatlichen Gewalt.“ Was für ein Paradigmenwechsel. Auf der einen Seite der preußische Offizier Prinz von Homburg, der in jeder Weise auch gegen sein Hirn, sein Gefühl, seine Rationalität, seinen Mut zum bedingungslosen Gehorsam verpflichtet ist. Zur selben Zeit in Österreich Maria Theresia mit dem Maria-Theresien-Orden, die den höchsten Orden dafür ausgesetzt hat, dass jemand aus Eigeninitiative – möglicherweise auch gegen Befehl – handelt, aber Erfolg damit hat.

Rund 200 Jahre später Paradigmenwechsel: Hans Kelsen in Österreich mit dem Rechtspositivismus, in Deutschland aus den schrecklichen

Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges heraus doch die Erkenntnis, dass es etwas Höheres gibt, als formal korrekt und richtig zustande gekommenes Recht. Denn die Formalität des Rechtes ist kein Eigenwert, sie ist nur der Versuch – und der bleibt immer ein „nicht vollendeter Versuch“ – das zu regeln, was Menschenwürde ausmacht. Das ist auch unsere Gemeinschaft; sie stellt sozusagen den Menschen, seine Menschenwürde in den Mittelpunkt. Hier sind wir natürlich in einem ganz weiten Feld drinnen. Um noch einmal „Stuttgart 21“ zu zitieren und kein hiesiges Problem anzusprechen, wie weit gibt es z.B., auch wenn es einen gesetzmäßig nach ordentlichem Verfahren zustande gekommenen rechtsgültigen Bescheid gibt, eine Art naturrechtlich fundierte moralische Verpflichtung, sich zu wehren gegen etwas, was man als völligen Unsinn erkannt hat?

Da steht kollektiver Rechtsbruch gegen Rechtssicherheit. Aber wie ich schon ausgeführt habe – das ist eine der Widersprüchlichkeiten – und um noch einmal zum Thema Verantwortung zurückzukommen: Wir haben auch die Verantwortung, unser System, an das wir uns gewöhnt haben, das momentan so viel Unbehagen bei uns auslöst, weiterzuentwickeln. Da reichen nicht kurzfristige Zurufe an Medien, da reichen nicht plakative Ansagen, da bedarf es vielerlei Nachdenkens, da bedarf es eines Blickes über die Grenzen – wie macht Ihr das in Südtirol, in der Schweiz, in Bayern? So können wir von den Erfahrungen anderer profitieren und ausloten, was der richtige Weg für uns ist.

In verschiedenen Veranstaltungen haben wir uns schon ein Bild von den Möglichkeiten, aber auch den Grenzen verschiedener Modelle gemacht. So luden wir Bundesminister a.D. Heiner Geißler im Rahmen einer „Zeitlinien“-Veranstaltung nach Salzburg. Er berichtete über seine Erfahrungen als Schlichter von Stuttgart 21, erläuterte den Prozess und präziserte in einer Diskussion mit Universitätsprofessor Reinhard Heinisch seine Einschätzung über die Chancen und Grenzen der direkten Demokratie.

Alleine das Ergebnis dieser Diskussion zeigte, wie groß die Bandbreite an Meinungen zu diesem Thema ist. Die Stellungnahmen reichten von der direkten Demokratie als einzigem Ausweg aus der Politikverdrossenheit

bis zu der Meinung, dass sich auch durch eine Stärkung der direktdemokratischen Mittel keine Besserung der Situation ergeben würde. Deutlich wurde in dieser Diskussion aber, dass es auch schon früher Protestbewegungen gegeben hat, auf diese wurde aber bei weitem nicht so sensibel reagiert, wie dies heute der Fall ist. Dies liegt vermutlich daran, dass ein Unterschied zwischen früheren und heutigen Protestbewegungen ist, dass sie damals von Randgruppen ausgingen und heute aus der Mitte der Gesellschaft kommen und somit viel breiter getragen werden. Darüber hinaus hat sich natürlich die Rolle des Individuums in der Gesellschaft gewandelt und an Bedeutung gewonnen.

Zu dieser Veranstaltung haben wir nationale und internationale Experten rund um das Thema „Direkte Demokratie“ eingeladen, damit sie gemeinsam mit Salzburgerinnen und Salzburgern in einem Open-Space-Format über unterschiedliche Aspekte der direkten Demokratie diskutieren konnten. Als nationale Experten stellten sich Werner Zögernitz, Leiter des Instituts für Demokratie- und Parlamentarismusfragen, und Staatssekretär Sebastian Kurz, der das Demokratiepapier der ÖVP ausgearbeitet hat, der Diskussion. Als internationale Experten luden wir den Staatsschreiber des Kantons Aargau Peter Grünfelder ein, über die Erfahrungen der Schweiz mit der Bürgerbeteiligung zu berichten, sowie den Geschäftsführer der Südtiroler Volkspartei Philipp Achammer, der über Erfahrungen im Bereich des Persönlichkeitswahlrechtes berichtete.

Einer der wichtigsten Inputs dieser Veranstaltung war, dass sich fast alle Teilnehmer in einer Live-Abstimmung mehrheitlich für eine Stärkung der direktdemokratischen Mittel aussprachen. Dieses Ergebnis bestärkt mich in meiner Ansicht, dass hier großer Handlungsbedarf besteht. In welche Richtung die Entwicklung gehen soll, zeigt, dass fast die Hälfte der Anwesenden der Meinung war, dass die Direkte Demokratie ergänzend und nicht als Ersatz zu unserem jetzigen System verstärkt eingesetzt werden soll.

Auch die Neuen Medien müssen verstärkt eingesetzt werden. Sie bieten eine ausgezeichnete Möglichkeit, um Kontakt zu Menschen aufzunehmen, können aber natürlich ein persönliches Gespräch nicht ersetzen. Darüber

hinaus ist Bürgerbeteiligung im Internet schon lange Realität und darf nicht ignoriert werden. Bevor aber Abstimmungen und Wahlen über das Internet durchgeführt werden können, muss die technische Umsetzung absolut sicher sein. Die persönliche Wahl und das Wahlgeheimnis dürfen nicht angegriffen werden.



*Die Referenten beim Open Space „Direkte Demokratie“ der ÖVP Salzburg: v.l. Staatsschreiber Peter Grünenfelder, Prof. Werner Zögernitz, Landesobmann Wilfried Haslauer, JVP-Bundesobmann Sebastian Kurz und SVP-Landessekretär Philipp Achammer*

### ***Für einen österreichischen Weg***

Faktum ist, dass weder ein Mehr an Bürgerbeteiligung noch eine verstärkte Direktwahl ein Allheilmittel gegen die Politikverdrossenheit darstellen. Auch ist es zu wenig, Modelle aus anderen Ländern einfach nur zu übernehmen. Es muss ein österreichischer Weg gefunden werden, der nicht „von oben“ diktiert wird, sondern vielmehr „von unten“ ausgeht, also von der Landes- und Gemeindeebene. Für das Funktionieren von Bürgerbeteiligung unerlässlich ist außerdem die Verstärkung der politischen

Bildung für die Jugendlichen und eine saubere Information ohne Manipulation. Hier können wir viel von unseren Schweizer Nachbarn lernen.

Auch beim Umgang mit dem Ergebnis einer Volksentscheidung brauchen wir eine neue Kultur. Es geht nicht um Sieg oder Niederlage einer Partei, sondern es geht um den Willen des Volkes, der von allen Beteiligten zu respektieren und umzusetzen ist. Als bürgerliche Partei brauchen wir uns vor Bürgerbeteiligung nicht zu fürchten.

Egal an welchem Punkt der Diskussion, immer wieder stellt sich die Frage nach der Verantwortung. Oft werden jene, die sich im Einzelfall für die Anwendung eines direktdemokratischen Instruments aussprechen, als verantwortungslose Populisten an den Pranger gestellt. Andererseits bleibt auch die Frage unbeantwortet, wie viel Verantwortung die Politik an die Bevölkerung abtreten kann, und wie viel Verantwortung die Bevölkerung überhaupt zu übernehmen bereit ist.

Oft, wenn ich durch unser Bundesland Salzburg fahre, denke ich mir, wie schön, wie wunderbar schön unser Land doch ist, und was wir für ein Glück haben, hier leben zu dürfen. Vollbeschäftigung, die geringste Jugendarbeitslosigkeit von Europa, Festspiele, Kultur, eine aktive prosperierende Wirtschaft und sozialer Frieden dominieren unser Leben.

Und trotzdem verstärkt sich immer mehr der Eindruck, dass die Generationen vor uns aus dem Nichts Alles gemacht haben und wir gerade im Begriff sind, aus dem Alles Nichts zu machen. Den Menschen muss die Möglichkeit geboten werden, mitzuarbeiten und mitzugestalten. Dabei darf aber das Gemeinwohl nicht aus den Augen verloren werden, um unseren Wohlstand und unsere Umwelt auch für kommende Generationen zu sichern. Es gilt, diesen Mittelweg zu finden.

# *Chancen und Grenzen der direkten Demokratie*

von *Werner Zögernitz*



Der britische Staatsmann Winston Churchill stellte Ende der 1940er Jahre fest, dass die Demokratie „die schlechteste aller Staatsformen, ausgenommen alle anderen“ sei. Mit anderen Worten ist die Demokratie das Beste aller erprobten Systeme. Er ging dabei von einer parlamentarischen, also repräsentativen, Demokratie aus. In einer solchen werden Sachentscheidungen im Gegensatz zur direkten Demokratie in erster Linie nicht unmittelbar durch das Volk selbst getroffen, sondern durch gewählte Volksvertreter. Diese entscheiden eigenverantwortlich.

Wenn auch die Demokratie im Laufe der letzten Jahre Erosionserscheinungen aufweist, ist sie weltweit nach wie vor die attraktivste aller Staatsformen. Dies zeigt sich nicht zuletzt darin, dass gerade auch in jüngster Zeit Diktaturen in Demokratien umgewandelt wurden bzw. die Einführung von Demokratien in absolut regierten Staaten angestrebt wird.

Allerdings darf nicht übersehen werden, dass bei uns wichtige Institutionen, die lange Zeit als Vorbilder galten, stark an Bedeutung verloren haben, und dass auch der gesellschaftliche Zusammenhalt abgenommen hat. Ferner sind überlieferte Selbstverständlichkeiten in Staat und Gesellschaft zum knappen Gut geworden.

Außerdem wird die Rolle der Medien immer wichtiger. Diese sind nämlich in der letzten Zeit zur vierten Staatsgewalt geworden und berichten schonungslos über tatsächliche oder manchmal auch vermeintliche Fehlentwicklungen und Missstände, wodurch die Bürger diesbezüglich sensibilisiert werden.

Dazu kommt, dass ein Nationalstaat nicht länger ein geschlossenes Entscheidungssystem ist und globale und transnationale Entwicklungen dazu führen, dass nur noch Sachzwänge „verwaltet und exekutiert werden“<sup>1</sup>. Die behauptete Alternativlosigkeit vieler Entscheidungen im Hinblick etwa auf die Finanz- und Schuldenkrise in Europa führte zu großem Frust bei den Bürgern, die sich jeder Mitentscheidungsmöglichkeit beraubt sehen.

Laut Stefan Hammer kann es nicht sein, dass wir unsere Wertschätzung für die Demokratie ständig davon abhängig machen, welchen Schwierigkeiten wir gegenüberstehen. Wörtlich stellte er dazu fest: „Nur weil wir in größeren Schwierigkeiten stecken, heißt das nicht, dass die Demokratie nichts wert ist, weil auch sie keine befriedigende Antwort auf die Probleme findet“. Er vertritt sogar die Auffassung, dass Krisen zur Demokratie gehören, weil so Strukturen in Frage gestellt und Türen für Innovationen geöffnet werden.

### ***Repräsentative Demokratie um direktdemokratische Instrumente ergänzen!***

Das Demokratiekonzept der österreichischen Bundesverfassung orientiert sich am Leitbild der repräsentativen (mittelbaren, parlamentarischen) Demokratie<sup>2</sup>. Dieses ist mit einzelnen direktdemokratischen (plebiszitären) Einrichtungen verfassungsrechtlich angereichert. Dabei handelt es sich derzeit um Volksbegehren, Volksbefragungen, Volksabstimmungen, Bürgerinitiativen und Petitionen.

Mit dem Wort von der „repräsentativen Demokratie“ ist dabei gemeint, dass die dem Volk obliegende Rechtserzeugung regelmäßig nicht durch das Volk selbst sondern durch von ihm gewählte allgemeine Vertretungskörper (Nationalrat, Landtage) ausgeübt wird.

---

<sup>1</sup> Siehe Wiener Zeitung vom 28./29. Juli 2012

<sup>2</sup> Siehe Korinek/Holoubek, (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (Textsammlung und Kommentar)

Da für die Rechtserzeugung auf Bundesebene Nationalrat und Bundesrat zuständig sind<sup>3</sup>, wäre die Einführung einer automatischen (an den Gesetzgebungsorganen vorbeigeleiteten oder gegen deren Willen durchgeführten) Volksabstimmung eine Gesamtänderung der Bundesverfassung und bedürfte selbst einer Volksabstimmung. Bei direktdemokratischen Instrumenten ohne rechtliche Verbindlichkeit würde eine Ausweitung jedoch wahrscheinlich keine Gesamtänderung der Bundesverfassung nach sich ziehen.

Nach wie vor sind die modernen Demokratien repräsentative Demokratien. So heißt es beispielsweise sogar im Vertrag der Europäischen Union (EUV) unter dem Titel „Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“ wie folgt: „Die Arbeitsweise der Union beruht auf der repräsentativen Demokratie“<sup>4</sup>.

Bei allen Diskussionen über die Staatsformen wird man also nicht umhinkommen, die indirekte (parlamentarische) Demokratie weiterhin als zentrale Staatsform zu betrachten, die um Elemente der direkten Demokratie angereichert ist.



---

<sup>3</sup> Art. 23 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)

<sup>4</sup> Art. 10 Abs. 1 EUV

So sehr das System der parlamentarischen Demokratie also nach wie vor die Grundlage darstellt, darf nicht übersehen werden, dass in den letzten Jahrzehnten Verfallserscheinungen eingetreten sind. Das Image der Politik, der Parteien und sonstiger politischen Einrichtungen hat sich dramatisch verschlechtert; die Bürger haben das Gefühl, dass an ihnen vorbeiregiert wird, und auch die Glaubwürdigkeit der Politiker hat sich drastisch verringert. Zuletzt hat sich insbesondere bei Wahlen Demokratieverdrossenheit und Wahlmüdigkeit deutlich gezeigt. Darüber hinaus haben die Bürger zunehmend das Gefühl, dass ihre Anliegen nicht entsprechend vertreten werden, und dass die Kosten des Systems sehr hoch sind. Dazu kommt der eingangs erwähnte Frust über die Alternativlosigkeit und Ohnmacht infolge der allgemeinen Globalisierungstendenzen.

Es ist also höchste Zeit, diesem Trend gegenzusteuern. Dabei entsprechen dem Zeitgeist insbesondere folgende Maßnahmen:

- Transparenz bei Entscheidungen und allenfalls auch deren Finanzierung
- Bürgernähe und verstärkte Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung
- Anstand, Vorbildwirkung und Glaubwürdigkeit der Politik, ihrer Repräsentanten und Einrichtungen
- Verbesserung des Images der Politiker und der politischen Kultur im Allgemeinen
- verstärkte Sachinformation der Bürger, insbesondere im Hinblick auf die komplexen und zunehmend internationalen Entscheidungen
- Mitwirkung der nationalen Parlamente und der Bürger an der EU-Rechtssetzung
- Sparsamkeit auch in der staatlichen Verwaltung und im politischen Bereich
- Schaffung von Zukunftsperspektiven für die Menschen seitens der Politik

### ***Transparenz in aller Munde***

Wie haben nunmehr die politischen Instanzen in Österreich bisher darauf reagiert bzw. was ist noch geplant?

Dem Transparenzgedanken wurde in Österreich vor kurzem mit dem sogenannten „Transparenzpaket“ Rechnung getragen. Dieses umfasst

- ein modernes Parteienfinanzierungsgesetz mit Sanktionen

- ein schärferes Korruptionsstrafrecht
- ein Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenzgesetz
- ein Medientransparenzgesetz
- eine Novelle zum Bezügebegrenzungsverfassungs- und zum Unvereinbarkeitsgesetz (Offenlegung von Funktionen und Bezügen von Abgeordneten sowie schärfere Abgrenzung beruflicher Tätigkeiten)

Zur Stärkung der Bürgernähe wird derzeit auch über Maßnahmen zum Ausbau des Persönlichkeitswahlrechtes und zur Anhebung der Wahlbeteiligung diskutiert.

Zur Imageverbesserung und zur Erhöhung der Glaubwürdigkeit der Politiker hat beispielsweise die ÖVP – in Ergänzung zum „Transparenzpaket“ – einen Verhaltenskodex beschlossen und zu dessen Einhaltung einen Ethikrat eingesetzt.

Der verstärkten Teilnahme der nationalen Parlamente und der Bürger an EU-Entscheidungen wurde im Wege der innerstaatlichen Umsetzung des Vertrages von Lissabon und des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) durch starke Mitwirkungsmöglichkeiten des nationalen Parlaments und durch die neue EU-Bürgerinitiative, für die auch ein Onlinesammelsystem geschaffen wurde, Rechnung getragen.

Um dem Gedanken der Sparsamkeit auch in der Politik zumindest symbolisch zu entsprechen, wurde im Rahmen des Sparpaketes der Regierung im Frühjahr dieses Jahres auch die Verkleinerung der Bundesregierung, des Nationalrates und des Bundesrates in Aussicht genommen. Diesbezügliche Verhandlungen sind derzeit auf parlamentarischer Ebene im Gange.

Schließlich finden substanzielle Gespräche der Parlamentsparteien über die Attraktivierung plebiszitärer Instrumente statt. Dabei wird von allen Fraktionen der Ausbau und die Stärkung der direkten Demokratie gefordert.

### ***Direktdemokratische Instrumente***

Derzeit bestehen bei uns folgende direktdemokratischen Einrichtungen mit unterschiedlicher Verbindlichkeit:

a) Instrumente mit rechtsverbindlicher Wirkung

Es sind dies Volksabstimmungen. Solche erfolgen in nachstehenden Fällen:

- obligatorisch bei einer Gesamtänderung der Bundesverfassung
- bei einer Teiländerung der Bundesverfassung, wenn dies von einem Drittel der Mandatare verlangt wird, sowie
- im Falle eines Beschlusses der Mehrheit des Nationalrates nach der dritten Lesung eines Gesetzesvorhabens;

b) Instrumente mit politischer Verbindlichkeit

Es handelt sich hierbei insbesondere um Volksbefragungen. Diese finden auf Bundesebene nur dann statt, wenn sie vom Nationalrat mit Mehrheit beschlossen werden. Auf Länderebene kann dies auch eine qualifizierte Anzahl der wahlberechtigten Bürger verlangen;

c) Instrumente, die im Parlament ergebnisoffen zu beraten sind. Dies sind insbesondere

- Volksbegehren, die von 100.000 Stimmberechtigten oder von je einem Sechstel der Stimmberechtigten dreier Länder unterstützt werden<sup>5</sup>. Für die parlamentarischen Beratungen bestehen in der Geschäftsordnung des Nationalrates (GOG-NR) spezielle Vorschriften und zeitliche Limits<sup>6</sup>. Es wird hierbei – so wie bei den Bürgerinitiativen – sogar das sogenannte „Diskontinuitätsprinzip“ durchbrochen, sodass solche Vorlagen mit Ablauf einer Gesetzgebungsperiode nicht gegenstandslos werden und in der nächsten Gesetzgebungsperiode weiter verhandelt werden müssen.
- Bürgerinitiativen: Anliegen, die von mehr als 500 Wahlberechtigten unterfertigt sind, werden in einem eigenen parlamentarischen Ausschuss beraten und dem Plenum in der Regel in Form eines Sammelberichts vorgelegt<sup>7</sup>.
- Ähnliches gilt für Petitionen, die von jedem Bürger einem Abgeordneten zwecks parlamentarischer Beratung übergeben werden können. Bürger-

---

<sup>5</sup> Art. 41 Abs. 2 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)

<sup>6</sup> § 24 Geschäftsordnungsgesetz 1975 (GOG-NR); Atzwanger/Zögernitz, Nationalrat-Geschäftsordnung (S. 138ff), Siehe „Behandlung von Volksbegehren im Nationalrat“ [www.parlamentarismus.at](http://www.parlamentarismus.at)

<sup>7</sup> Geschäftsordnungsgesetz 1975 (GOG-NR) §§ 100 bis 100d

initiativen und Petitionen bedeuten im Wesentlichen einen verstärkten Dialog zwischen Bürger und Volksvertretung.

- „Volksinitiativen“ zur Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens, die ohne Zustimmung oder gegen den Willen des Parlaments durchgesetzt werden können, sind derzeit gesetzlich nicht vorgesehen. Ihre Einführung wird jedoch – wie erwähnt – intensiv diskutiert.

Die Ziele und Chancen solcher neuen direktdemokratischen Maßnahmen müssten bzw. könnten sein:

- Anpassung der demokratischen Instrumente an die neuen Entwicklungen (z.B. teilweise Einführung von Onlinesammelsystemen und sonstiger einfacherer Zugangsmöglichkeiten)
- Beseitigung der bestehenden Demokratieverdrossenheit und des vorhandenen Ohnmachtgefühls
- Erhöhung der Beteiligung der Bürger an Wahlen und Abstimmungen
- größere Bürgernähe und stärkere Partizipation der Bürger generell
- Verbesserung des Image von Politik, Parteien, politischen Institutionen und Politikern
- qualitative Veränderungen im Bereich der politischen Kultur im Allgemeinen

Zunächst stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, inwiefern neue Instrumente der direkten Demokratie in Konkurrenz zur repräsentativen Demokratie stehen oder ob sie diese vielleicht sogar schwächen.

Bei einer vernünftigen Konstruktion sollte letzteres nicht der Fall sein, denn das Parlament muss (systemkonform) bei jeder Gesetzgebung wesentlich eingebunden werden. Es müsste also von beiden Seiten eher ein Interesse an einer verstärkten Zusammenarbeit bestehen. Der Parlamentarismus könnte durch solche direktdemokratischen Einrichtungen sogar belebt werden.

Schließlich könnten neue Instrumente der direkten Demokratie die parlamentarische Kultur ganz allgemein verbessern und ein Korrektiv zu einer allzu elitären Politik darstellen – also eine Art „Rute im Fenster“ sein oder zumindest symbolhaft wirken. Abgeordnete müssen sich nämlich

dessen bewusst sein, dass sie Volksvertreter sind und nicht nur als Person selbst handeln. Dieses Gefühl ist dem Politiker – zumindest in den Augen der Bevölkerung – vielfach abhanden gekommen.

Sowohl die repräsentative als auch die direkte Demokratie gehen vom Bürger aus und hängen letztendlich von dessen Willen ab. Sie verfolgen dasselbe Ziel auf verschiedenen Wegen.

Allerdings sind bei rechtlich verbindlichen direktdemokratischen Maßnahmen Risiken und Grenzen zu berücksichtigen. Außerdem sind Kollisionen mit anderen Einrichtungen möglichst zu vermeiden sowie eine Reihe von Vorgaben zu beachten. Gesetzliche Schranken bestehen insbesondere in folgenden Bereichen:

- Beachtung von Grund- und Freiheitsrechten, Verfassungsprinzipien, internationalen Verpflichtungen (inklusive EU-Gesetzgebung) u.a.m.
- Einhaltung der Kompetenz (Bundesgesetzgebung)
- möglicher Missbrauch durch Parteien, Medien, NGO s, Unternehmen oder begüterte Staatsbürger
- mangelnde Expertise der Bürger bzw. kostspieliger Zukauf von Know-how im Gesetzgebungsbereich
- zeitlicher Faktor (Insbesondere in Krisenzeiten muss man rasch handeln können.)

Die Einleitung einer von einer qualifizierten Anzahl von Staatsbürgern unterstützten Initiative zu einer an sich systemfremden „Volksgesetzgebung“, also eines Gesetzesbeschlusses, notfalls auch ohne Befassung des Parlaments bzw. gegen dessen Willen, erfordert jedenfalls die Einrichtung von Prüfungsorganen hinsichtlich der verfassungsmäßigen Zulässigkeit. Ein solches Organ muss die Frage klären, ob bei einer entsprechenden Initiative die gesetzlichen Voraussetzungen gewährleistet sind. Darüber hinaus sind auch faktische Barrieren zu beachten.

### ***Eine neue „Volksinitiative“?***

Eine solche „Volksinitiative“ kann grundsätzlich nur eine Ergänzung zur parlamentarischen Gesetzgebung sein. Darüber hinaus sollten die

bisherigen plebiszitären Instrumente beibehalten und sogar noch ausgebaut werden. Welche gesetzlichen und faktischen Vorgaben sind also bei „Volksinitiativen“ im Detail zu beachten?

Gesetzliche Schranken bestehen – wie bereits erwähnt – jedenfalls bei den Grund- und Freiheitsrechten, bei den Menschenrechten, bei Minderheitsrechten, bei internationalen Verpflichtungen, bei EU-Bestimmungen (EU-Recht hat Vorrang vor nationalem Recht) u.a.m.

Um die Missbrauchsmöglichkeiten einer solchen „Volksinitiative“ zu verringern, wäre es unter anderem überlegenswert, die Finanzierung einer solchen Maßnahme offen zu legen und auch für die Durchführung einer zwingenden Volksabstimmung Mindestquoten (allenfalls auch Mindestwerte pro Bundesland) festzulegen, wobei solche allerdings wiederum die Gefahr mit sich bringen, dass die Beteiligung von den Gegnern bewusst niedrig gehalten wird.

Es muss auch alles vermieden werden, dass ein solches Instrument mangels Praktikabilität und Bürokratie dazu führt, dass es zum toten Recht und vom Bürger nicht angenommen wird. Um dies zu vermeiden, bietet sich bei der Einleitung auch die Möglichkeit von Onlinesammelsystemen zusätzlich zur bestehenden Methode an. Die Volksabstimmung selbst soll zur Wahrung des Wahlgeheimnisses in der bisher üblichen Form, also direkt bei den Behörden, durchgeführt werden.

Darüber hinaus wäre zu überlegen, ob man zumindest in einer Probephase nur einfachgesetzliche Bestimmungen hiefür zulässt, die man im Falle einer erfolgreichen Praxis ausweitet oder verbessert.

Allerdings sind auch hier Kriterien zu beachten, um zu verhindern, dass ein entsprechendes Gesetz das gesamte Staatsgefüge gefährdet. Daher sollten z.B. die Abschaffung bzw. eine maßgebliche Reduzierung wichtiger Einnahmequellen nicht zulässig sein. Denkbar wäre hingegen beispielsweise ein Gesetz über die Zweckwidmung eines geringfügigen Teiles bestimmter Steuern und Abgaben – wie z.B. für die Bildung, die Entwicklungshilfe usw. – im Wege einer „Volksinitiative“.

Je weniger verbindlich die Instrumente sind und je stärker das Parlament eingebunden wird, desto einfacher können die Kontrollmaßnahmen sein. Als Prüfungsorgane denkbar wären beispielsweise die Regierung als Ganzes, die Bundeswahlbehörde oder auch der Verfassungsgerichtshof direkt. Die Vorkontrolle durch letzteren ist jedoch problematisch, da sie

der österreichischen Verfassungsstruktur widerspricht und am Ende des Gesetzgebungsprozesses eine allfällige Nachkontrolle durch dieselbe Institution erforderlich wäre. Allerdings sollte der Verfassungsgerichtshof im Falle von Meinungsverschiedenheiten zwischen den Initiatoren und der Prüfungsstelle als Entscheidungsinstanz angerufen werden können.

Neben diesen qualitativen rechtlichen Fragen sind auch quantitative Elemente zu berücksichtigen. Es wird z.B. festzulegen sein, wie hoch die Zahl der Bürger sein muss, die eine „Volksinitiative“ unterstützen, um diese letztendlich auch gegen den Willen des Parlaments einer Volksabstimmung unterwerfen zu können. Hier sind unterschiedliche Prozentsätze im Gespräch. Der von der Salzburger ÖVP vorgeschlagene Wert (10 % der Wahlberechtigten) wird auch auf Bundesebene von ÖVP und SPÖ unterstützt. Die Opposition und diverse Bürgerinitiativen sprechen sich für weit niedrigere Ziffern aus, da sie darauf hinweisen, dass von den bisherigen 35 Volksbegehren auf Bundesebene lediglich acht diese 10 % Grenze überschritten haben. Allerdings wird dabei nicht bedacht, dass das Interesse der Bürger sicherlich zunehmen würde, wenn sie davon ausgehen können, dass ihre Anliegen auch tatsächlich durchsetzbar sind. Außerdem bieten sich Onlinesysteme – analog der Europäischen Bürgerinitiative – bei der Sammlung von Unterstützungserklärungen zusätzlich zu den bisher bestehenden Möglichkeiten an.

Um die Repräsentativität solcher Volksabstimmungen zu gewährleisten, wird es zu überlegen sein, auch Quoren für die Beteiligung festzulegen. Hier stehen – analog den parlamentarischen Regeln – die Ziffern von einem Drittel der Wahlberechtigten bei einfachen Gesetzen und von 50 % bei Verfassungsgesetzen im Raum. Außerdem wäre es in einem föderalistischen Staat auch angebracht, Mindestquoten für die Beteiligung in den einzelnen Bundesländern zu überlegen.

Gegen Quoren wird angeführt, dass auch bei Wahlen und sonstigen Volksentscheidungen keine Beteiligungsquoten vorgesehen sind. Ferner wird erwähnt, dass durch entsprechende Propaganda der Mehrheitsparteien die Wahlbeteiligung sehr niedrig gehalten werden könnte und dadurch der Erfolg zunichte gemacht würde. Experten schlagen in diesem Zusammen-

hang ein zweistufiges Verfahren vor, wobei Quoren nur bei der ersten Abstimmung in Frage kommen sollten.

Zu bedenken ist dabei allerdings, dass beim Wegfall von Mindestquoren nicht nur die Repräsentativität fehlt, sondern auch gewisse privilegierte Gruppen ihre Interessen relativ einfach durchsetzen könnten.

Gegen eine mögliche zahlenmäßige Überbordung von verbindlichen „Volksinitiativen“ spricht auch die Tatsache, dass umfassendere Gesetze in der Regel ein langes und gründliches Vorverfahren durchmachen. Man könnte daher allenfalls eine ziffernmäßige Begrenzung pro Jahr überlegen.



*Der Round Table brachte im Rahmen des Open Space „Direkte Demokratie“ die Positionen auf den Punkt: v.l. SVP-Landessekretär Philipp Achammer; JVP-Bundesobmann Sebastian Kurz, Prof. Werner Zögernitz, Staatsschreiber Peter Grünenfelder und Moderatorin Klubobfrau Gerlinde Rogatsch*

Regierungsvorlagen z.B. werden von fachkundigen Beamten aufgrund von politischen Entscheidungen bzw. von sachlichen Notwendigkeiten eingehend vorbereitet. Der entsprechende Ministerialentwurf wird in der Regel einer mehrwöchigen Begutachtung von Dutzenden amtlicher Stellen und Interessensvertretungen unterzogen. Danach werden die Ergebnisse des

Begutachtungsverfahrens gesichtet und wenn sie den Intentionen des Ressorts entsprechen, auch berücksichtigt, bevor sie als Regierungsvorlage im Ministerrat einstimmig beschlossen werden. Außerdem werden in einem Vorblatt die Auswirkungen des Regelungsvorhabens z.B. in finanzieller, beschäftigungspolitischer, verwaltungsmäßiger, umweltpolitischer und EU-wirksamer Hinsicht angegeben.

Danach werden sie dem Parlament zugeleitet und je nach Bedeutung in Ausschüssen und im Plenum des Nationalrates und des Bundesrates entsprechend beraten, bevor sie als Gesetz kundgemacht werden können.

Gesetze müssen jedenfalls praktikabel sein, um von der Verwaltung und den Betroffenen möglichst friktionsfrei umgesetzt werden zu können. Andernfalls führen sie zu negativen Reaktionen.

Gemäß § 28 GOG-NR benötigen selbständige Anträge von Abgeordneten Angaben über finanzielle Belastungen des Bundes und Vorschläge für deren Bedeckung. Auch bei Initiativanträgen von Abgeordneten bedient man sich des Know-how von Experten und Mitarbeitern der Klubs sowie von Vollzugsorganen und führt häufig Hearings in den Parlamentsausschüssen durch. Dabei werden nicht selten Änderungen vorgenommen.

Ähnliche Kriterien und ein entsprechendes Verfahren sollten auch bei „Volksinitiativen“ gewährleistet sein, um die Qualität der Gesetzgebung nicht zu verschlechtern oder die Vollziehbarkeit der Gesetze sogar unmöglich zu machen. Außerdem müsste gewährleistet sein, dass alle Gesetze – also auch die sogenannten „Volksgesetze“ – wegen Verfassungswidrigkeit in gleicher Weise angefochten und durch den Verfassungsgerichtshof aufgehoben werden können. Eine höhere Bestandsgarantie für sogenannte „Volksgesetze“ wäre unzulässig.

Eine Grenze für eine umfassende „Volksgesetzgebung“ bildet neben dem Mangel an Know-how sicherlich auch die Frage der finanziellen Ressourcen. Es wird daher auch die Frage zu klären sein, ob seriösen Initiativen öffentliche Mittel in vertretbarem Umfang zur Verfügung gestellt werden sollen. Dies wäre ein Gebot der Fairness.

Dass die „Volksgesetzgebung“ nur ein Nebenschauplatz sein kann, zeigt sich also nicht nur an den formalen und kapazitätsmäßigen Grenzen, sondern auch darin, dass es sich bei jeder modernen Demokratie, wie sie weltweit praktiziert wird, in der Regel um eine repräsentative Staatsform handelt.

Bei der Diskussion über „Volksinitiativen“ wird auch die Frage zu prüfen sein, inwieweit dadurch allenfalls das freie Mandat des Abgeordneten weiter eingeschränkt wird. Dies wäre besonders dann relevant, wenn eine „Volksinitiative“ nicht in Gesetzesform, sondern nur als Punktation mit konkreten Zielvorgaben eingebracht würde, und der Nationalrat einen entsprechenden Gesetzesentwurf erarbeiten müsste.

Ein besonders wichtiger Aspekt ist daher der Text der Initiative selbst, der für den Bürger verständlich sein soll. Ferner ist die Frage zu beantworten, ob ein solches Vorhaben nur in Gesetzesform oder auch als Punktation mit konkreten Zielvorgaben eingebracht werden kann. In letzterem Fall wird man wohl davon ausgehen müssen, dass das Parlament die rechtliche Umsetzung vornimmt. Da hierfür weder Garantien noch Sanktionen bei Nichteinhaltung gegeben sind, wäre einer entsprechenden Initiative in Gesetzesform der Vorrang einzuräumen.

Letztendlich wird auch zu klären sein, ob eine der Volksabstimmung zu unterwerfende Vorlage in Alternativform (auch ein Entwurf des Parlaments), in – allenfalls einvernehmlich – abgeänderter Form oder nur in der ursprünglichen Form dem Volk zur Entscheidung vorgelegt wird. Jedenfalls wird dem Parlament ein ausreichender Zeitraum für seriöse Beratungen einzuräumen sein, um eventuell einen Konsens mit den Initiatoren herzustellen zu können.

### ***Gesamtänderung der Bundesverfassung***

Bei der gesetzlichen Einführung verbindlicher direktdemokratischer Instrumente („Volksinitiativen“) bedarf es zunächst einer Gesamtänderung der Bundesverfassung, wofür eine Zweidrittelmehrheit im Parlament und eine Mehrheit der Bevölkerung im Rahmen einer Volksabstimmung notwendig sind.

Dabei ist auch die Tradition zu beachten sowie darauf Rücksicht zu nehmen, dass Österreich ein föderalistischer Staat ist. Eine erfolgreiche Entwicklung wird daher nur langsam möglich sein, um die Bürger und die vorhandenen Strukturen nicht zu überfordern und neues totes Recht zu schaffen.

Neben einer solchen „Volksinitiative“ ist es auch wünschenswert, die rechtlich nicht verbindlichen Instrumente für den Bürger attraktiver und unbürokratischer zu gestalten. Dabei ist an technische (Onlinesammelsysteme) und zahlenmäßige Zugangserleichterungen (niedrigere Einleitungsquoren) zu denken. Jedenfalls sollte dies die bestehenden Instrumente (Volksbegehren, Volksbefragung, Bürgerinitiativen und Petitionen) betreffen. Eine Onlinesammlung sollte – wie erwähnt – auch bei der Einleitung einer von den Bürgern betriebenen „Volksinitiative“ möglich sein. Ferner könnten die parlamentarischen Beratungen transparenter und mit den Initiatoren dialogischer durchgeführt werden.

Eine wichtige Begleitmaßnahme stellt dabei die Verbesserung der politischen Bildung dar. Letzteres gilt aber nicht nur für die Instrumente der direkten Demokratie, sondern auch für die Funktionen und Aufgaben des Staates, der politischen Einrichtungen und der Gesellschaft im Allgemeinen.



Die Einführung neuer und die Verbesserung bestehender direktdemokratischer Instrumente ist zwar eine interessante Maßnahme in den Augen der Bevölkerung; allerdings wird die Politik nicht umhinkommen, alles zu unternehmen, um das Image der Politik, der Parteien sowie der politischen und staatlichen Einrichtungen allgemein anzuheben.

Ein Imageverlust der Politik ist allerdings nicht nur in Österreich sondern in vielen demokratischen Staaten erkennbar. So ermittelte ein britisches Forschungsinstitut (Hansard) beispielsweise, dass 75 % aller Befragten gerne einen Arzt aber nur 22 % einen Politiker in ihrer Verwandtschaft hätten.<sup>8</sup> Der deutsche Bundestagspräsident Norbert Lammert vertrat wiederum die Auffassung, dass „wenig für die Vermutung eines Bedeutungsverlustes der Parlamente, aber manches für die Wahrnehmung eines Bedeutungsverlustes der Politik“ spricht.<sup>9</sup> Auch Stefan Hammer beklagt, dass wir verlernt haben, die bloße Mitwirkung am Entscheidungsprozess als Wert an sich zu empfinden, und dass wir uns mit der Frage beschäftigen müssen, wie wir bei den Bürgern wieder das Bewusstsein für den Selbstzweck der Demokratie als Ort der politischen Freiheit schärfen können.

### ***Keine Alibiabstimmungen!***

Jedenfalls dürfen dem Bürger keine Alibiabstimmungen oder -befragungen vorgelegt werden, und er darf auch nicht dazu missbraucht werden, aufgrund mangelnden Entscheidungswillens der Regierenden einspringen zu müssen. So stellte beispielsweise Roman Huber<sup>10</sup> folgendes fest: „Wenn ich den Bürger frage, muss ich so fragen, dass ich ihn damit ernst nehme. Oder ich lasse es.“

Es wird auch manchmal die Frage der Zusammenlegung von Wahlen und Volksbegehren sowie allfälligen sonstigen plebiszitären Entscheidungen

---

<sup>8</sup> Siehe „Geringes Vertrauen, wenig Einfluss aber von Bedeutung – das britische Parlament“, [www.parlamentarismus.at](http://www.parlamentarismus.at)

<sup>9</sup> Siehe N. Lammert, „Weder machtlos noch allmächtig. Parlamentskultur in Deutschland“, WZB-Vorlesungen, Berlin, 2006.

<sup>10</sup> Siehe Der Standard vom 28./29. Juli 2012

auf bestimmte Tage diskutiert. Eine solche Konzentration scheint mir bei den direktdemokratischen Initiativen durchaus begrüßenswert, um das Interesse an der Teilnahme zu erhöhen. Bei Landtagswahlen müsste es in einem föderalistischen Staat – wie Österreich – eine Sache der Bundesländer sein, entsprechende Termine selbst festzulegen und gegebenenfalls auch gleichzeitig Landtags- und Gemeinderatswahlen abzuhalten.

Ein Zusammenlegen von Wahlen auf verschiedenen Ebenen scheint mir eher problematisch, da die höhere Ebene (Nationalratswahl) im Wahlkampf dominiert und gleichzeitige Landtags- bzw. Gemeinderatswahlen in der Öffentlichkeit zu kurz kommen würden.

Schließlich kann zwar nicht garantiert werden, dass der Ausbau der direkten Demokratie einige aufgeworfene Fragen nachhaltig löst. Eine berechtigte Chance besteht allerdings darin, dass die Bürger wieder stärkeres Interesse an der Demokratie und der Politik insgesamt zeigen. Mit Sicherheit ist aber davon auszugehen, dass dann, wenn auf diesem Gebiete nichts geschieht, sich das Image der Politik und ihrer Einrichtungen weiter verschlechtert und die Demokratieverdrossenheit und Abstinenz der Bürger bei Wahlen zunimmt.

Allerdings sind dabei die aufgezeigten Grenzen und Risiken einer neuen direktdemokratischen Einrichtung („Volksinitiative“) zu beachten, und es sollte alles unternommen werden, um dieses Instrument für den Bürger möglichst attraktiv und einfach zu gestalten.

## ***Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung: Vorbild Schweiz?***

*von Peter Grünenfelder*



Nebst den Wahlen findet Bürgerbeteiligung in der Schweiz vornehmlich über die direkt-demokratischen Instrumente statt, welche eine Abstimmung über bestimmte vom Parlament gefällten Entscheide (Referendum) oder über ein Volksbegehren (Initiative) herbeiführen können. Informelle Verfahren der Bürgerbeteiligung sind seltener und werden in der Regel nur als Ergänzung zu einem direkt-demokratischen Entscheid gesehen. Der Aufsatz gibt in einem ersten Teil einen Überblick über die formellen Instrumente der direkten Demokratie in der Schweiz im Allgemeinen und im Kanton

Aargau im Besonderen. In der Folge wird das Verhältnis zwischen formeller und informeller Bürgerbeteiligung dargelegt und die Frage der Höhe der Stimmbeteiligung sowie der Wünschbarkeit von Quoren diskutiert. Abschließend werden anhand der aktuellen Diskussion in der Schweiz die Herausforderungen der direkten Demokratie aufgezeigt.

### ***Formen direkt-demokratischer Beteiligung: eine Begriffsklärung***

Die Verfassungen und Gesetze im deutschsprachigen Raum weisen in Bezug auf direkt-demokratische Instrumente eine unterschiedliche Terminologie auf. Eine Begriffsklärung und -abgrenzung ist daher notwendig. Die Schweiz kennt im Wesentlichen zwei Instrumente mit jeweiligen Unterformen: Das Referendum und die Volksinitiative. Das sogenannte Referendum setzt immer einen Entscheid des Parlaments voraus, der mittels Volksabstimmung nachträglich bestätigt oder verworfen wird<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Im Kanton Zürich besteht gar die Möglichkeit, einem vom Parlament verabschiedeten Gesetz mittels Referendum eine oder gar mehrere weitere Varianten gegenüberzustellen. Aus der Volksabstimmung kann deshalb die Bestätigung der parlamentarischen Vorlage oder die Annahme der von den Ergreifern des Referendums vorgeschlagenen Variante oder die Ablehnung beider Vorschläge resultieren.

Es wird unterschieden zwischen obligatorischem und fakultativem Referendum. Im ersten Fall gelangt ein Entscheid des Parlaments (zum Beispiel eine Verfassungsänderung) zwingend zur Volksabstimmung. Damit Vorlagen, welche unter das fakultative Referendum fallen, zur Volksabstimmung gelangen, braucht es zwingend ein von einer bestimmten Anzahl Stimmberechtigter oder acht Kantonen eingereichtes Referendumsbegehren.

Dagegen ist bei einer Initiative immer das Volk der Urheber. Die Initiative erzwingt eine in ihrem Ausgang für die Behörden verbindliche Volksabstimmung über das von ihr vorgebrachte Begehren. Der schweizerischen Initiative entspricht im Bundesland Salzburg am ehesten das Volksbegehren; jedoch mit dem gewichtigen Unterschied, dass der Ausgang der Volksabstimmung über ein Volksbegehren in Salzburg für den Landtag nicht bindend ist, sondern Letzterer selber abschließend entscheiden kann.

Ebenfalls verwandt mit der Initiative ist im Salzburger Landesrecht die Volksbefragung, die jedoch nicht nur vom Volk, sondern auch von der Landesregierung oder dem Landtag initiiert werden kann. Das Resultat einer Volksbefragung ist für die Landesbehörden ebenfalls nicht bindend.

Das Salzburger Recht kennt indes auch Volksabstimmungen mit verbindlichem Ausgang für die Behörden. Eine solche Volksabstimmung wird anberaumt bei einer vom Landtag beschlossenen Gesamtänderung der Landesverfassung oder bei weiteren Gesetzesbeschlüssen, sofern eine bestimmte Anzahl Landtagsabgeordnete eine Volksabstimmung verlangt. Diese Regelung hat Ähnlichkeiten mit dem schweizerischen Referendumsrecht, wobei den Salzburger Stimmberechtigten im Gegensatz zu den schweizerischen keine Kompetenz zur Auslösung der Abstimmung zusteht.

### ***Referendum***

Zum besseren Verständnis der schweizerischen direkten Demokratie soll die Ausgestaltung der einzelnen Instrumente und deren direkte und indirekte Wirkung kurz dargelegt werden. Zusätzlich von Bedeutung sind die Unterschiede zwischen dem Bund und den (insgesamt 26) Kantonen.

Zum Instrument des Referendums: Verschiedene vom Bundesparlament verabschiedete Gegenstände ziehen zwingend eine Volksabstimmung nach sich (obligatorisches Referendum). Zu den wichtigsten Fällen gehören die Änderung der Bundesverfassung sowie der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften. Vorlagen zu diesen beiden Gegenständen bedürfen nebst einer Mehrheit aller Stim-menden auch der Zustimmung einer Mehrheit der Kantone (sogenanntes Ständemehr). Dabei werden alle Kantone, auf deren Gebiet sich in der Volksabstimmung eine Mehrheit der Stimmenden für die Vorlage ausgesprochen hat, zu den zustimmenden Kantonen gezählt.

Auch der Kanton Aargau kennt das obligatorische Referendum für Verfas-sungsänderungen. Daneben gelangen aber auch alle Gesetze, welche nicht von der absoluten Mehrheit aller Mitglieder des Parlaments angenommen wurden, zwingend zur Volksabstimmung. Außerdem kann jede Gesetzes-änderung von einem Viertel der Parlamentsmitglieder der Volksabstim-mung unterstellt werden.

Das fakultative Referendum im Bund bezieht sich vor allem auf vom Par-lament verabschiedete Gesetzesvorlagen und wichtige völkerrechtliche Verträge.

Auch die Verfassung des Kantons Aargau ermöglicht Referenden gegen Gesetzesvorlagen sowie internationale oder interkantonale Verträge. Auf kantonaler Ebene ist das Referendumsrecht zudem stärker ausgebaut als auf Bundesebene. Im Kanton Aargau haben die Stimmberechtigten beispielsweise auch die Möglichkeit, gegen vom Parlament beschlossene, neue Ausgaben ab einem bestimmten Betrag das Referendum zu ergreifen. Gleiches gilt für den Beschluss des Parlaments, mittels Aufnahme fremder Gelder die Gesamtverschuldung des Kantons zu erhöhen.

Dank dem Gesetzesreferendum haben die Stimmberechtigten auch bei Steuergesetzesrevisionen das letzte Wort und somit eine Kontrolle über die Höhe der staatlichen Einnahmen. Das Mitspracherecht bei der Erhebung und Verwendung der öffentlichen Gelder ist unbestritten eines der wirksamsten Mittel des Volkes, Einfluss auf die Tätigkeit der Behörden

zu nehmen. Die Schweizer Kantone sind auf diesem Gebiet exemplarisch für einen ernst gemeinten und Vertrauen schenkenden Einbezug des Volks in die öffentlichen Angelegenheiten.



### *Volksabstimmungen sind politischer Alltag*

Ein weiteres Merkmal, welches die schweizerische Form des Referendums von ähnlichen Instrumenten in anderen Staaten unterscheidet, ist die Tatsache, dass es nebst den zwingenden Referendumsabstimmungen allein in der Macht des Volks liegt, eine Volksabstimmung herbeizuführen. Dies gilt natürlich lediglich für die in der Verfassung bezeichneten Gegenstände, welche indes die wichtigsten parlamentarischen Entscheidungen einschliessen. Die Stimmberechtigten sind somit nicht vom Wohlwollen des Parlaments abhängig, das darüber entscheidet, ob beispielsweise eine Gesetzesrevision dem Volk vorgelegt wird oder nicht. Die direkte Demokratie in der Schweiz ist keine plebiszitäre, wo Politikerinnen und Politiker nach ihrem Ermessen das Volk befragen oder es lassen können. Die Vorstellung, dass die Mitsprache der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von der „Güte“ der politischen Elite abhängt, widerspricht dem demokratischen Verständnis unseres Landes zutiefst. Volksabstimmungen verkommen so

auch nicht zu Beliebtheitstests für Regierungen oder einzelne Persönlichkeiten. Sie gehören viel mehr zum politischen Alltag und führen dank ihrer hohen Anzahl und der verschiedenen Gewinner-Verlierer-Konstellationen auch nicht mehr zu großer oder lang anhaltender Aufregtheit. Niederlagen werden von der politischen Führung in der Regel gut akzeptiert. Der Ausblick, bald wieder zu den Abstimmungsgewinnern zu gehören, spendet Trost.

Referendumsabstimmungen finden nur im Falle eines obligatorischen Referendums automatisch statt – in allen anderen Fällen bedarf ihre Abhaltung des Zutuns des Volks. Auf Bundesebene muss eine Volksabstimmung anberaumt werden, wenn innerhalb von 100 Tagen nach Publikation eines referendumpflichtigen Beschlusses des Parlaments mindestens 50.000 Stimmberechtigte ein Begehren gegen das entsprechende Gesetz oder den betreffenden Staatsvertrag einreichen. Die gleiche Möglichkeit haben auch mindestens acht Kantone, wobei dieses Recht nur sehr selten benutzt wird. Die verlangte Unterschriftenzahl steht in folgendem Verhältnis zur Bevölkerung: 50.000 Stimmberechtigte entsprechen rund einem Prozent aller Schweizer Stimmberechtigten. Die Verfassung des Kantons Aargau sieht eine Mindestzahl von 3.000 Stimmberechtigten vor, was weniger als ein Prozent aller Stimmberechtigten ausmacht. Die Sammelfrist im Aargau beträgt 90 Tage. Die von Bund und Kanton geforderte Mindestzahl an Unterschriften ist vergleichsweise gering und ermöglicht es den meisten politischen Parteien und Organisationen, die erforderlichen Unterschriften innert der verlangten Frist zu sammeln. An dieser relativ tiefen Hürde zur Ergreifung eines Referendums zeigt sich abermals das Selbstverständnis der Schweiz als eine bürgernahe Demokratie mit dem Willen, das Volk tatsächlich mitbestimmen zu lassen.

In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass das Referendum zwar nur gegen einen kleinen Teil der referendumsfähigen Beschlüsse des Parlaments ergriffen wird, seine Erfolgchancen nach einer Ergreifung jedoch bei rund 50 Prozent liegen. Dieses Damoklesschwert, das während des gesamten Gesetzgebungsprozesses über einer Vorlage schwebt, wirkt sich denn auch auf deren Inhalt aus. Die politischen Akteure sind bestrebt, eine möglichst ausgewogene Vorlage zu erarbeiten, um die Ergreifung des Referendums

durch eine Partei zu verhindern beziehungsweise die Chancen einer Abstimmungsniederlage zu minimieren.

Es wird denn auch der Existenz des Referendums zugeschrieben, dass die Behörden bereits bei der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs eine breite und aufwändige Anhörung durchführen. Während dieses mittlerweile gesetzlich verankerten „Vernehmlassungsverfahrens“ werden alle betroffenen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteure um eine Stellungnahme zum Gesetzesentwurf gebeten. Selbstverständlich können sich auch einzelne interessierte Bürgerinnen und Bürger einbringen. Damit soll bereits am Anfang des Gesetzgebungsprozesses der Grundstein zu einer möglichst ausgewogenen und konsensualen Lösung gelegt werden, welche auch in einer allfälligen Volksabstimmung eine Mehrheit finden kann.

### ***Initiative***

Mit dem demokratischen Instrument der Initiative können auf Bundesebene 100.000 Stimmberechtigte eine Verfassungsänderung (Aufhebung, Änderung oder Ergänzung von Verfassungsbestimmungen) oder eine Totalrevision der Verfassung verlangen. Zum Sammeln der Unterschriften bleibt den Initiantinnen und Initianten 18 Monate Zeit.

Wiederum gewähren die Kantone ihren Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern ein weiter gehendes Initiativrecht als auf Bundesebene. Im Kanton Aargau können 3.000 Stimmberechtigte nicht nur eine Teil- oder Totalrevision der Verfassung, sondern auch die Änderung eines Gesetzes verlangen. Die auf Bundesebene fehlende und viel diskutierte Gesetzesinitiative wird in den Kantonen also seit langer Zeit erfolgreich umgesetzt.

Dem Volk kommt die alleinige Kompetenz zur Auslösung einer Initiative inklusive der nachfolgenden Abstimmung zu. Die Parlamente geben im Vorfeld der Abstimmung eine Empfehlung ab und können als Alternative zur Initiative einen Gegenvorschlag ausarbeiten. Auch wenn in den letzten Jahren einige – teilweise aufsehenerregende – Volksinitiativen eine Mehrheit im Stimmvolk fanden, sind ihre Erfolgchancen allgemein eher

gering. Dies soll aber nicht über ihre tatsächliche Wirksamkeit hinwegtäuschen. Initiativen entfalten nämlich bereits ab ihrem Zustandekommen eine Wirkung, indem sie die politische Agenda und die öffentliche Debatte beeinflussen. Ihre Diskussion in den Medien führt zu einer ersten Auseinandersetzung mit einer Thematik, die vielleicht sonst nie Gegenstand der öffentlichen Debatte geworden wäre. Die darauffolgende Beratung im Parlament, in welcher eine Abstimmungsempfehlung und allenfalls ein Gegenvorschlag beschlossen werden muss, beschert dem Anliegen weitere Aufmerksamkeit. Damit haben die Initiantinnen und Initianten bereits ein wichtiges Ziel erreicht: Bevölkerung und politische Führung wurden für ihr Anliegen sensibilisiert. Übernimmt gar das Parlament einige Forderungen der Initiative in seinen Gegenvorschlag, ist bereits ein weiteres wichtiges Ziel erreicht. Oftmals entschließt sich das Initiativkomitee in solchen Fällen auch für den Rückzug seiner Initiative, weil wichtige Bestimmungen übernommen wurden und die Regelung des Parlaments nicht selten ausgewogener und rechtlich stringenter ausfällt.

Ein Merkmal der Schweizer Volksinitiative hebt sie klar von den meisten Volksbegehren in anderen Staaten ab: Die durch eine Initiative herbeigeführte Volksabstimmung ist für Parlament und Regierung bindend. Eine einmal gültig zustande gekommene Volksinitiative führt zwingend zu einer Volksabstimmung, sofern die Initiantinnen und Initianten ihr Begehren nicht freiwillig zurückziehen. Eine Ausnahme bildet hier der Fall, in dem das kantonale Parlament eine Gesetzesinitiative vollständig und unverändert übernimmt. Ein solcher Entscheid untersteht allerdings weiterhin dem fakultativen Referendum. Die Verbindlichkeit, die die Volksinitiative nach Schweizer Recht mit sich bringt, ist auch der Grund für die Entfaltung der beschriebenen indirekten Wirkungen der Initiative und aus Schweizer Sicht zentral für die Ausgestaltung jeglicher Art von Volksbegehren.

Das zweite nicht minder relevante Unterscheidungsmerkmal ist die vergleichsweise tiefe Hürde zur Ergreifung einer Initiative. Im Bund werden dafür die Unterschriften von mindestens 100.000 Stimmberechtigten benötigt; im Kanton Aargau sind es deren 3.000. Dies entspricht rund zwei beziehungsweise weniger als einem Prozent aller Stimmberechtigten. Auch wenn das Sammeln der erforderlichen Unterschriften für ein oftmals noch

unbekanntes Anliegen selbst in der Schweiz nicht selten einer Herausforderung gleichkommt, liegen die Hürden in vielen umliegenden Ländern deutlich höher. In den meisten deutschen Bundesländern etwa beträgt das erforderliche Quorum über 10 Prozent.

Im internationalen Vergleich stellt sich die vom Volk ausgelöste und in ihrer Konsequenz für die politische Führung bindende Schweizer Initiative als eine der demokratiefreundlichsten heraus. Aus Schweizer Sicht reichen plebiszitäre oder Konsultativabstimmungen nicht aus, um dem Anspruch auf eine echte Teilhabe des Volkes gerecht zu werden. Will ein Land das Mitspracherecht des Volkes ernst nehmen, dann muss es ihm wirksame und verbindliche Instrumente in die Hand geben, so dass dieses Recht auch tatsächlich ausgeübt werden kann.

### ***Stimmbeteiligung und Quoren***

Im Unterschied etwa zu Deutschland oder Österreich kennt die Schweiz keine Zustimmungs- oder Beteiligungsquoren bei Volksabstimmungen<sup>12</sup>. Die Stimmbeteiligung in der Schweiz variiert je nach Abstimmungsgegenstand zwischen 30 und 70 Prozent und liegt im Durchschnitt auf Bundesebene bei rund 44 Prozent. Eine Stimmbeteiligung von unter 50 Prozent wird teilweise als unbefriedigend kritisiert. Es gilt jedoch zu beachten, dass in der Schweiz in der Regel drei- bis viermal jährlich über je eine Vielzahl an eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Vorlagen abgestimmt wird. Das Elektoorat pro Abstimmungstermin setzt sich dabei unterschiedlich zusammen und tatsächlich haben während eines Jahrs in der Regel mehr als 50 Prozent der Stimmberechtigten mindestens an einer Abstimmung teilgenommen. Gegen eine zu starke Problematisierung der teilweise geringen Stimmbeteiligung spricht auch die Auffassung, wonach die Legitimation durch das Verfahren und nicht durch die Anzahl Stimmdenden geschaffen wird.

---

<sup>12</sup> Einzig beim obligatorischen Referendum in Bezug auf Verfassungsänderungen oder Beitritten zu bestimmten internationalen Organisationen gilt ein föderalistisches Quorum, welches nebst der Volksmehrheit auch eine Mehrheit der Kantone verlangt.

Dazu kommt: Neben der brieflichen Stimmabgabe (die von der überwiegenden Mehrheit der Stimm- und Wahlberechtigten genutzt wird) und dem Gang an die Urne sind in zahlreichen Schweizer Kantonen Pilotprojekte zur Einführung der elektronischen Stimmabgabe – dem sogenannten E-Voting – lanciert worden. Gerade Befürworter von E-Voting sehen damit eine Chance, die Stimmbeteiligung zu erhöhen. Auch der Kanton Aargau bietet einem Großteil seiner im Ausland wohnenden Stimmberechtigten die Möglichkeit, heute via E-Voting an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen, was denn auch bereits von rund der Hälfte aller Auslandschweizerinnen und -schweizer wahrgenommen wird.

In der Schweiz wird die Einführung eines Quorums bei Abstimmungen kaum in Erwägung gezogen. Es sprechen nicht unerhebliche Gründe dagegen. Die in unseren Nachbarländern ansässigen Verfechter eines Zustimmungsquorums führen jeweils Argumente wie die höhere beziehungsweise erst dann gegebene Legitimation des Abstimmungsentscheids oder die Motivation der Stimmberechtigten zur Teilnahme an der Abstimmung ins Feld. Paradoxerweise können jedoch vor allem hohe Quoren zu sinkender Stimmbeteiligung führen. Sie öffnen nämlich Tür und Tor zu strategischem Stimmverhalten und laufen so dem ursprünglichen Zweck des Quorums diametral entgegen. Dies gilt vor allem für Beteiligungsquoren, wo ein Abstimmungsergebnis erst verbindlich wird, wenn sich ein bestimmter Anteil Stimmberechtigter am Urnengang beteiligt hat. Dies verführt jedoch einen rational denkenden Gegner einer Vorlage dazu, anstelle einer Nein-Stimmabgabe der Abstimmung ganz fern zu bleiben, um die Erreichung des erforderlichen Quorums zu verhindern. Hohe Beteiligungsquoren bevorzugen somit die Gegner einer Vorlage und benachteiligen ihre Befürworter. Gleichzeitig wirkt sich eine solche Verweigerungshaltung auch negativ auf die öffentliche Diskussion der Vorlage im Vorfeld der Abstimmung aus. Die Gegner sind daran interessiert, eine solche gar nicht erst entstehen zu lassen, damit möglichst wenige Stimmberechtigte zu einer Teilnahme an der Abstimmung motiviert werden. Dies schwächt die Qualität der politischen Auseinandersetzung.

## ***Informelle Bürgerbeteiligungsverfahren in der Schweiz***

Informelle Bürgerbeteiligungsverfahren in Form von Runden Tischen, Bürgerforen oder Mediationsverfahren werden in der Schweiz seltener angewendet als beispielsweise in Deutschland. Ausnahmen bilden Großprojekte wie zum Beispiel der Bau eines Atomendlagers. Die informelle Bürgerbeteiligung wird in der Schweiz vermutlich deshalb weniger praktiziert, weil der Einbezug der Stakeholder bereits durch die gesetzliche Pflicht zur Anhörung (im Vernehmlassungsverfahren) im Vorfeld eines neuen Gesetzesvorhabens gewährt ist und die Bürgerinnen und Bürger sich nach Verabschiedung der Vorlage erneut über die direkt-demokratischen Verfahren selber ins Spiel bringen können.

Informelle Beteiligungsverfahren können zum Vorteil haben, dass eine sehr fundierte Auseinandersetzung über ein bestimmtes Vorhaben stattfinden kann. Trotzdem werden solche informellen Beteiligungsverfahren in der Schweiz nicht als Ersatz für eine direkt-demokratische Mitsprache akzeptiert. Nur eine Abstimmung verfügt im schweizerischen Selbstverständnis über die notwendige Legitimation, einen abschließend verbindlichen Entscheid zu fällen. Informelle Bürgerbeteiligungsverfahren bringen den Nachteil mit sich, dass es schwierig ist, ein Kriterium zu finden, welches den Teilnehmendenkreis abschließend definiert. Bei Freiwilligkeit der Teilnahme kommt es zu einer Selbstselektion der Teilnehmenden. Die Auswahl verfügt in beiden Fällen über keinerlei Repräsentativität oder demokratische Legitimation. Zusätzlich problematisch ist die Tatsache, dass sehr wortgewandte und gebildete Personen in einem solchen Verfahren ein stärkeres Gewicht erhalten als Personen mit weniger Ausdruckskraft. Diese Mängel bestehen bei einer Volksabstimmung dank dem Gebot „one man, one vote“ nicht.

## ***Herausforderungen der direkten Demokratie***

Es gehört zum helvetischen Selbstverständnis, das System immer wieder zu hinterfragen und auf die Erfüllung seines eigentlich zgedachten Zwecks hin zu überprüfen. Die Prozesse der Demokratie und insbesondere der direkten Demokratie bedürfen der steten Auseinandersetzung und

Pflege. Der Kanton Aargau stellt sich dieser Aufgabe beispielsweise in Form von Austauschveranstaltungen mit Gliedstaaten anderer Länder. Die kürzlich durchgeführte Demokratiekonferenz mit dem Land Baden-Württemberg, welche Akteure aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft beider Seiten zusammenbrachte, führte auch auf Schweizer wie Aargauer Seite zu einer Reflexion der gelebten Praxis.



*Beim Open Space „Direkte Demokratie“ erfolgte die geheime elektronische Abstimmung durch Knopfdruck auf ein kleines Gerät.*

In den letzten Jahren wurden auf Bundesebene einige Initiativen angenommen, welche völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz verletzen oder mindestens stark tangieren. Dies trifft beispielsweise auf die sogenannte Minarettinitiative zu, welche den Bau von Minaretten in der Schweiz verbietet und das sowohl national als auch international verankerte Grundrecht der Religionsfreiheit tangiert. Ebenfalls als aktuelle Herausforderung erweist sich die völkerrechtskonforme Umsetzung der „Ausschaffungsinitiative“ – ein Unterfangen, welches aktuell Gegenstand teilweise hitziger Diskussionen und deshalb noch nicht abgeschlossen ist.

Dazu kommt der verfassungsrechtliche Aspekt: Da die Schweizer Bundesverfassung lediglich einen Verstoß gegen zwingendes Völkerrecht als

inhaltlichen Ungültigkeitsgrund einer Initiative vorsieht und es auf Bundesebene weder für neue Verfassungsbestimmungen noch für Gesetze, welche diese Bestimmungen ausführen, eine gerichtliche Überprüfungsmöglichkeit gibt, kann das System diesen Widerspruch nicht ohne Weiteres lösen. Zurzeit werden verschiedene Wege diskutiert, wie ein Konflikt zwischen Initiative und Völkerrecht aufgelöst beziehungsweise verhindert werden könnte. Sowohl die einzelnen Vorschläge als auch der Handlungsbedarf überhaupt sind nach wie vor politisch umstritten. Zur Diskussion stehen beispielsweise der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit auch auf Bundesgesetze und Verfassungsbestimmungen oder die Einführung von weiteren Ungültigkeitsgründen in die Bundesverfassung und somit eine Stärkung der Rolle des Parlaments. Während ersteres einer grundlegenden Reform des aktuellen Systems gleichkäme, löst letzteres teilweise deshalb Unbehagen aus, weil die neutrale Beurteilung von Rechtsfragen durch eine politische Behörde wie dem Parlament vorgenommen werden soll.

Mit der zunehmenden Mediatisierung von Gesellschaft und Politik entstand in den letzten Jahren ein weiteres Phänomen, welches in Teilen der Bevölkerung und in politischen Kreisen demokratietheoretisch begründete Bedenken hervorrief. Es betrifft dies die mangelnde Transparenz hinsichtlich der Finanzierung von Abstimmungskampagnen durch politische Parteien. In der Schweiz besteht mit ganz wenigen Ausnahmen in einzelnen Kantonen keine gesetzliche Verpflichtung zur Offenlegung von Parteispenden oder finanziellen Beteiligungen an politischen Kampagnen. Dieser Umstand ist nicht unerheblich, da davon auszugehen ist, dass die von den Parteien im Vorfeld einer Abstimmung geführten Kampagnen zur Meinungsbildung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger einen wichtigen Beitrag leisten. Hinzu kommt die Tatsache, dass die schweizerischen Parteien im Sammeln von Parteispenden und dem finanziellen Zuspruch für politische Kampagnen unterschiedlich erfolgreich sind. Es kommt deshalb nicht selten zu einer Situation, in der die Höhe der finanziellen Mittel, welche Gegner und Befürworter einer Abstimmung zur Verfügung haben, markant voneinander abweichen. Eine Transparenz hinsichtlich der Herkunft der eingesetzten Gelder könnte – so die Befürworter erhöhter Transparenz – die Glaubwürdigkeit der kommunizierten Inhalte stärken und Ungleichheiten teilweise relativieren. Da aber die Schweiz keine

staatliche Parteienfinanzierung kennt und die Parteien deshalb zur Ausübung ihrer Funktion auf private Unterstützung angewiesen sind, ist der Staat bei der Reglementierung ihrer Finanzierung zurückhaltend.

### ***Schlussfolgerungen***

Im Rahmen des regelmäßigen Austauschs mit ausländischen Regionen wird oft sichtbar, wie sich bereits die Ausgangspunkte bei der Auseinandersetzung mit direkter Demokratie zwischen der Schweiz und dem Ausland unterscheiden. Für die Schweizerinnen und Schweizer ist das Volk der Souverän und hat selbstredend bei allen wichtigen Angelegenheiten das letzte Wort. Am Beispiel des an den Kanton Aargau angrenzenden deutschen Bundeslandes Baden-Württemberg scheint man eher von der abschließenden Entscheidungskompetenz des Parlaments auszugehen und fragt sich, welche Gegenstände denn dem Volk zur Entscheidung anvertraut werden könnten.

Solche unterschiedlichen Ausgangslagen haben ihren Ursprung und ihre Rechtfertigung unbestritten auch in der Geschichte eines Landes. Sie sind denn auch nicht richtig oder falsch, aber ein Beleg dafür, dass gut funktionierende direkt-demokratische Systeme nicht einfach exportierbar sind. Die einzelnen Instrumente müssen in ein gesamtes Gefüge eingepasst und aufeinander abgestimmt werden sowie die lokalen Gegebenheiten berücksichtigen.

Entscheidend ist, dass direkt-demokratische Instrumente nicht durch den Einbau möglichst hoher Hürden wie eine sehr hohe Mindestanzahl erforderlicher Unterschriften oder sehr knappe Sammelfristen ihres eigentlichen Zwecks beraubt und praktisch verunmöglicht werden. Gleiches gilt für nicht bindende Volksabstimmungen und (zu hohe) Zustimmungs- oder Beteiligungsquoten.

Will ein Staat seinem Volk ein Mitspracherecht einräumen, muss er ihm auch einen vernünftigen Zugang zu den entsprechenden Instrumenten gewähren und diese mit der notwendigen Verbindlichkeit ausstatten. In dieser Hinsicht können einzelne Elemente der direkten Schweizer

Demokratie durchaus auf ihre Anwendbarkeit geprüft werden – genauso wie die Schweizer Demokratie sich über die Ausgestaltung von demokratischen Entscheidungsprozessen im Ausland regelmässig informieren soll, um allfälliges Optimierungspotential rechtzeitig zu erkennen.

Wirkungsvolle direkt-demokratische Instrumente sollten nicht als Bedrohung für oder Schwächung von Parlament und Regierung verstanden werden. Vielmehr fördert die eingehende Auseinandersetzung der Bürgerinnen und Bürger mit politischen Sachfragen sowie die Gewährung von tatsächlichen und verbindlichen Mitspracherechten deren Integration in und Identifikation mit dem Staat. Verschiedene Abstimmungsresultate in der Schweiz belegen, dass in direkter Demokratie geübte Bürgerinnen und Bürger nicht nur die Maximierung ihres Eigennutzens verfolgen, sondern durchaus auch Entscheidungen im Sinne des Gemeinwohls zu fällen bereit sind. Zuletzt war dies bei der Ablehnung einer Volksinitiative zu beobachten, welche die Einführung von mindestens sechs Wochen Ferien für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zum Ziel hatte. Diese staatsbürgerliche Verantwortung für das Allgemeinwohl werden die Stimmberechtigten eher übernehmen, wenn man ihnen auch das notwendige Vertrauen schenkt.

### *Ausgewählte Literatur in deutscher Sprache*

Auer, Andreas (2012) „Das Bild des Stimmbürgers in der Rechtssprechung des Bundesgerichts“, in: Ziegler, Béatrice und Wälti, Nicole (Hrsg.) Wahl-Probleme der Demokratie. Zürich, Schulthess, 19-37.

Caroni, Martina (2009) Geld und Politik: Die Finanzierung politischer Kampagnen im Spannungsfeld von Verfassung, Demokratie und politischem Willen. Bern, Stämpfli Verlag.

Christmann, Anna (2012) „Das Vorbild unter der Lupe“, in: Neumann, Peter und Renger, Denise (Hrsg.) Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2009/2010: Deutschland, Liechtenstein, Oesterreich, Schweiz und Europa. Baden-Baden, Nomos, 154-175.

Decker, Frank (2012) „Sachunmittelbare Demokratie auf der Ebene der Länder“, in: Neumann, Peter und Renger, Denise (Hrsg.) Sachun-

- mittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2009/2010: Deutschland, Liechtenstein, Oesterreich, Schweiz und Europa. Baden-Baden, Nomos, 29-47.
- Jung, Otmar (2010) „Zur Problematik des Beteiligungsquorums“, in: Feld, Lars P., Huber, Peter M., Jung, Otmar, Welzel, Christian und Wittreck, Fabian (Hrsg.) Jahrbuch für direkte Demokratie 2009. Baden-Baden, Nomos, 40-65.
- Kirchgässner, Gebhard, Feld, Lars P. und Savioz, Marcel R. (1999) Die Direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig. Basel/Genf/München, Helbing & Lichtenhahn.
- Kriesi, Hanspeter (2009) „Sind Abstimmungsergebnisse käuflich?“, in: Vatter, Adrian, Varone, Frédéric, Sager, Fritz (Hrsg.) Demokratie als Leidenschaft: Planung, Entscheidung und Vollzug in der schweizerischen Demokratie. Bern/Stuttgart/Wien, Haupt Verlag, 83-106.
- Neumann, Peter (2009) Sachunmittelbare Demokratie im Bundes- und Landesverfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder. Baden-Baden, Nomos.
- Patzelt, Werner (2010) „Populäre Missverständnisse 'direkter Demokratie' als Herausforderungen von Politik und politischer Bildung“, in: Neumann, Peter und Renger, Denise (Hrsg.) Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009: Deutschland, Österreich, Schweiz. Baden-Baden, Nomos, 211-223.
- Rohner, Gabriela (2012) Die Wirksamkeit von Volksinitiativen im Bund 1848-2010. Diss. Zürich, Schulthess.
- Rux, Johannes (2008) Direkte Demokratie in Deutschland: Rechtsgrundlagen und Rechtswirklichkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Ländern. Baden-Baden, Nomos.
- Serdült, Uwe und Kuoni, Beat (2010) „Finanzielle und mediale Rahmenbedingungen von Volksabstimmungen in der Schweiz und in Deutschland“, in: Neumann, Peter und Renger, Denise (Hrsg.) Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009: Deutschland, Österreich, Schweiz. Baden-Baden, Nomos, 235-255.

- Trechsel, Alexander and Serdült, Uwe (1999) Kaleidoskop Volksrechte: Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen (1970-1996). Basel/Genf/München, Helbing & Lichtenhahn.
- Vatter, Adrian (2006) Kantonale Demokratien im Vergleich: Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen. Opladen, Leske + Budrich.

## ***Vorzugsstimmen, Direktmandate: Personen statt Parteien?***

*von Philipp Achammer*



In Zeiten wachsender Politik- oder besser gesagt Politiker/innen- und Parteienverdrossenheit stellt sich die Frage, ob ein stärkeres Persönlichkeitswahlrecht, die Möglichkeit zur Vergabe von Vorzugsstimmen oder vielleicht sogar parteiinterne Urwahlen als Instrumente geeignet sind, um verloren gegangenes Vertrauen wieder herzustellen. Aufgrund der Erfahrungen, die auf Südtiroler Seite in dieser Hinsicht gemacht worden sind, kann dieser Annahme zugestimmt werden.

Jedoch ist es nötig, dass die Vor- und Nachteile von Vorzugsstimmensystemen ausreichend hinterfragt und analysiert werden, um möglichen negativen Folgen, die heute in Südtirol ohne Zweifel festzustellen sind, aus dem Weg zu gehen. Im Folgenden werde ich daher versuchen, aufgrund der in Südtirol geltenden gesetzlichen und politischen Situation die Ist-Situation aufzuzeigen und aus meiner subjektiven Betrachtung heraus Verbesserungsvorschläge aufzulisten.

### ***Verhältniswahlssystem und Vorzugsstimmen***

Vorauszuschicken ist, dass das Südtiroler Wahlsystem im Kern durch das Zweite Autonomiestatut aus dem Jahre 1972 vorgegeben ist. In Artikel 47, Absatz 3 desselben heißt es unter anderem: „In der autonomen Provinz Bozen erfolgt die Wahl des Landtags nach dem Verhältniswahlssystem.“ Mit dieser Bestimmung im Autonomiestatut, welches sich im Verfassungsrang befindet, soll im Besonderen auf den notwendigen Schutz der Sprachminderheiten und der angemessenen Vertretung der in Südtirol lebenden Sprachgruppen im Landtag Rücksicht genommen werden.

Auf diese Notwendigkeit hat auch der italienische Verfassungsgerichtshof

in diversen Urteilen Bezug genommen: Dementsprechend ist auch der Versuch, eine Sperrklausel für den Einzug in den Landtag gesetzlich einzuführen, bis heute gescheitert. Ein vom Regionalrat Trentino-Südtirol im Jahre 1998 verabschiedetes regionales Wahlgesetz, welches ein Grundmandat, also eine Prozenzhürde von heute 2,8 Prozent, als Hürde für ein Landtagsmandat vorsah, wurde in demselben Jahr als verfassungswidrig erklärt, da es im Besonderen gegenüber der kleinsten in der Region lebenden Sprachgruppe, den Ladinern, minderheitenfeindlich sei. Die Folge ist heute eine starke Zersplitterung der Parteienlandschaft in zahlreiche Ein-Mann/Frau-Parteien.

Das im Südtiroler Autonomiestatut vorgesehene Verhältniswahlrecht wird durch eine sehr großzügige Möglichkeit zur Vergabe von Vorzugsstimmen, welche im geltenden Südtiroler Landeswahlgesetz vorgesehen ist, ergänzt: Dem Wähler/ der Wählerin steht es frei, neben der Präferenz für eine Partei bis zu vier Vorzugsstimmen für Kandidaten/innen derselben Partei zu äußern. Während die Parteipräferenz für die Berechnung der ihr zustehenden Landtagsitze ausschlaggebend ist, entscheiden ausschließlich die abgegebenen Vorzugsstimmen über die Zuweisung der Sitze innerhalb einer Partei. Die von einer Partei vorgenommene Reihung der Kandidaten/innen ist somit irrelevant.

Aufgrund des Ergebnisses der vergangenen Landtagswahlen im Jahre 2008 lässt sich dies besser veranschaulichen: Damals kam die Südtiroler Volkspartei auf 146.545 Stimmen (48,1 Prozent), was einer absoluten Mandatsmehrheit von 18 Sitzen entsprach. Die Zuweisung dieser 18 Sitze innerhalb der Südtiroler Volkspartei erfolgte laut geltendem Wahlgesetz nach den erhaltenen Vorzugsstimmen der 35 Kandidaten/innen – die 18 meistgewählten Kandidaten/innen, welche zwischen 97.868 und 6.783 persönliche Vorzugsstimmen erhielten, galten somit als gewählte Abgeordnete.

### ***Ausgeprägtes Persönlichkeitswahlrecht***

Die Vorteile dieses Wahlsystems für den/die Wähler/in sind offenkundig: keine Parteienlogik und keine von einer Partei vorgenommene Listenreihung entscheidet über die personelle Zusammensetzung des Landtages,

sondern ausschließlich die von den Wahlberechtigten abgegebenen Vorzugsstimmen. Dieses stark ausgeprägte Persönlichkeitswahlrecht stellt die Parteien vor besondere Herausforderungen, äußert sich aber auch in einem Wettbewerbsvorteil für jene Parteien, welche die besten Köpfe anbieten können. Denn ausschlaggebend für die Wahl einer Partei ist in den meisten Fällen nicht die Partei selbst, sondern die Kandidaten/innen. Da die Auswahl des politischen Personals in der Hand der Bevölkerung liegt, entscheidet der/die Wähler/in auch über die Frage nach der Erneuerung desselben, über einen Generationenwechsel und indirekt über die Bestimmung bzw. Abwahl einer Parteispitze. Dies führt zwangsweise zu einer Abwertung von parteipolitischen Hierarchien, bietet aber auch eine große Chance: Unmut oder Kritik gegenüber einer Partei müssen nicht zwingend zur Wahl einer anderen Partei führen. Der/die Wähler/in hat die Möglichkeit, über das Instrument der Vorzugsstimmen zu einer Erneuerung der Partei beizutragen. Die entsprechende Bindung zwischen dem/der Wähler/in und dem/der Abgeordneten ist sehr hoch, genauso hoch ist aber auch die kritische Erwartungshaltung gegenüber der/dem Gewählten.

Es steht außer Frage, dass sich ein ausgeprägtes Persönlichkeitswahlrecht auch im Wahlkampf selbst äußert: Dadurch, dass der persönliche Zuspruch schlussendlich wahlentscheidend ist, bringen die 35 Kandidaten/innen in der Regel eine hohe persönliche Motivation und Mobilisierung mit ein, was auch zu kostenintensiven Einzelwahlkämpfen führen kann. Die Bereitstellung von persönlichen Geldmitteln zur Finanzierung eines eigenen Wahlkampfes stellt indirekt sogar eine Voraussetzung für eine Kandidatur dar. In der öffentlichen Wahrnehmung stehen daher häufig nicht die Parteienwahlkämpfe, sondern die Einzelwahlkämpfe im Mittelpunkt. Das bringt mit sich, dass jede/r Kandidat/in ein persönliches Programm präsentieren muss, um für den/die Wähler/in attraktiv zu sein, wodurch das Gesamtprogramm der Partei jedoch verschwommener und unerkennbarer wird. Es liegt also in der Hand der Partei selbst, ein verbindliches Regelwerk zu erarbeiten, welches eine Parteilinie vorgibt, den individuellen Wahlkampf einschränkt und ethisch/moralische Grundsätze vorschreibt. Insbesondere der erhebliche Einsatz von Finanzmitteln vonseiten der einzelnen Kandidaten/innen bringt mit sich, dass schwächere Gruppierungen

innerhalb einer Volkspartei oder Gruppierungen mit einer geringeren finanziellen Ausstattung einen wesentlichen Wettbewerbsnachteil hinnehmen müssen.

Gerade in diesem Punkt ist eine Volkspartei gefordert, gewisse Gruppierungen aktiv zu unterstützen, will sie weiterhin die Vertretung sämtlicher Alters- und Interessengruppen gewährleisten. Dies kann beispielsweise durch eine besondere (personelle und thematische) Berücksichtigung der Gruppierung im Gesamtwahlkampf der Partei, durch eine zumindest symbolische vordere Listenreihung oder nicht zuletzt auch durch eine entsprechende finanzielle Unterstützung erfolgen.

### ***Parteibindung der Abgeordneten nimmt ab***

Schlussendlich bringt das Persönlichkeitswahlrecht jedoch auch deutliche Veränderungen für die Arbeitsweise im Laufe der Amtsperiode: Die Machtposition eines/einer über Vorzugsstimmen gewählten einzelnen Abgeordneten wird wesentlich gestärkt. Durch die hohe Erwartungshaltung des/der Wählers/in ist jede/r Abgeordnete/r daran interessiert, möglichst viel von seinem/ihrer eigenen, persönlichen Programm umzusetzen. Dies kann sich in sehr lebhaften parteiinternen Diskussionen bis hin zur Verweigerung der Zustimmung des/der Einzelnen zu Gesetzesvorhaben der Partei oder zu einer geringeren Bindung zur Partei selbst äußern. Denn es darf nicht vergessen werden, dass jede/r Abgeordnete schlussendlich auf eine starke persönliche Zustimmung angewiesen ist, um wieder gewählt zu werden, weshalb auch eine intensive Medien- und Öffentlichkeitsarbeit der einzelnen Abgeordneten nötig ist. Eine Gesamtkoordinierung der Öffentlichkeitsarbeit vonseiten der Leitung der Partei ist in diesem Fall eine absolute Notwendigkeit, aber häufig nur schwerlich umsetzbar. Klar ist, dass dadurch alles in allem die Konsensbildung innerhalb einer Partei erschwert wird und die Parteiräson tendenziell abnimmt. In dieser Hinsicht ist wiederum ein straffer Verhaltenskodex innerhalb einer Partei notwendig.

Auch die Regierungsbildung wird durch ein Vorzugsstimmensystem wesentlich beeinflusst: Der/die Wähler/in erwartet sich von der Partei, dass weniger ein Ausgleich zwischen Bezirken und Interessengruppen

als vielmehr das persönliche Vorzugsstimmenergebnis in der Zusammensetzung der Landesregierung eine Rolle spielt. Der Druck auf den Regierungschef nimmt entsprechend zu.

Gerade deshalb und aufgrund der bereits aufgelisteten Folgen eines ausgeprägten Persönlichkeitswahlrechts sollte über eine parteiinterne bzw. gesetzliche Regelung zur zeitlichen Begrenzung der Mandatsdauer nachgedacht werden. Heute gilt in Südtirol eine gesetzliche Mandatsbegrenzung von drei Amtsperioden für die Kommunalebene (Bürgermeister/innen und Gemeindereferenten/innen bzw. Mitglieder des Gemeindevorstandes) sowie eine SVP-interne Mandatsbegrenzung von drei Amtsperioden für die Landesebene (Landesregierung).



Das Abgeordnetenmandat ist hingegen ebenso durch eine SVP-interne Regelung auf insgesamt 25 Jahre begrenzt worden. In der Umsetzung der Mandatsbegrenzung hat sich gezeigt, dass dadurch gerade in einer großen Volkspartei laufende Erneuerung gewährleistet wird, ganz im Sinne eines Amtsverständnisses als Berufung auf Zeit.

Die wohl weitreichendste Auswirkung eines Persönlichkeitswahlrechts ist jedoch die rasch aufkommende Forderung der Wählerschaft, die Möglichkeit zur Vergabe von Vorzugsstimmen auf alle Ebenen auszudehnen.

Dies trägt zwar zu einem größeren Interesse an politischen Zusammenhängen und Diskussionen sowie an Parteien und Kandidaten/innen bei, erschwert jedoch parteiinterne Personalentscheidungen unter dem Druck der Wählerschaft zunehmend. Denn blockierte Listen mit „vorgetzten“ Kandidaten/innen ohne Auswahlmöglichkeit für den/die Wähler/in werden nur mehr widerwillig hingenommen. Nachdem ein Persönlichkeitswahlrecht jedoch nicht auf allen Ebenen gesetzlich umsetzbar ist, hat sich die Südtiroler Volkspartei auf einem Reformparteitag im Jahre 2009 für die Einführung von Vorwahlen (bzw. Urwahlen) unter den Parteimitgliedern entschieden – und zwar für all jene Wahlgänge, bei denen der/die Wähler/in keine Möglichkeit zur Vergabe von Vorzugsstimmen besitzt. Das Instrument der Vor- bzw. Urwahlen ist als Grundregel sogar im Statut der Südtiroler Volkspartei verankert worden.

### ***Das parteiinterne Aufstellungsverfahren mittels Vorwahlen***

Während das Wahlgesetz zum Südtiroler Landtag eine sehr ausgeprägte Möglichkeit zur Vergabe von Vorzugsstimmen vorsieht, gewährten die Wahlgesetze zum italienischen staatlichen Parlament oder zum Europäischen Parlament in dieser Hinsicht bisher nur sehr wenig Spielraum. Während sich einerseits Kandidaten/innen im Rahmen von Landtagswahlen einer sehr kritischen Analyse der Wähler/innen unterziehen müssen, werden andererseits innerhalb der Partei Kandidaten/innen über blockierte Listen für Parlaments- oder Europawahlen „durchgewinkt“. Diese sehr simple Argumentation in der Parteibasis führte im Jahre 2009 zur Überlegung, die Vorzugsstimmenentscheidung im zweiten Falle innerhalb der Partei zu gestalten.

Am 28. März 2009 entschied sich die Landesversammlung der Südtiroler Volkspartei für folgende Formulierung, welche als Artikel 131 in das Parteistatut aufgenommen wurde:

#### *§ 131 – Vorwahlen*

*Alle Kandidaten/innen für politische Wahlen auf jedweder Ebene können mittels Vorwahlen gemäß § 90, Buchstaben f) und g) ermittelt werden.*

*Zur Stärkung der Basis und Förderung der Mitsprache von allen Mitgliedern werden grundsätzlich zur Nominierung des/der Spitzenkandidaten/in*

*für die Europawahlen sowie für alle Kandidaturen für politische Wahlen auf jedweder Ebene, die nicht mit Vorzugsstimmen bestimmt werden, Vorwahlen unter den Mitgliedern durchgeführt.*

Die Nagelprobe erfuhr diese Regelung mit den Europawahlen im Jahre 2009. Nachdem nur durch die Entscheidung für einen Spitzenkandidaten die Erfolgsaussichten zur Wiederwahl eines Abgeordneten für die SVP gewahrt werden konnten, wurden am 5. April 2009 Vorwahlen unter den 56.603 Parteimitgliedern abgehalten, an denen sich vier Kandidaten/innen beteiligten. Die Wahlbeteiligung überstieg mit 25.674 Mitgliedern (45,36 Prozent) deutlich die Erwartungen, der heutige Europaparlamentarier Herbert Dorfmann konnte die Vorwahl mit 42,28 Prozent der Stimmen für sich entscheiden.

Im Rahmen der Gemeinderatswahlen in 111 Südtiroler Gemeinden im Mai 2010 kam erstmals die gesetzliche Mandatsbegrenzung für Bürgermeister/innen zum Tragen, weshalb sich 56 amtierende Bürgermeister/innen nicht mehr für dasselbe Amt bewerben durften. In 102 Gemeinden entschieden sich die Ortsgruppen der Südtiroler Volkspartei auf freiwilliger Basis für eine Vorwahl unter den eigenen Parteimitgliedern, um den/die Bürgermeisterkandidaten sowie die Kandidaten/innen für den Gemeinderat ermitteln zu lassen.

Die Bestimmung der Kandidaten/innen für landesweite Vorwahlen erfolgte durch die Ortsgruppen der Partei selbst, welche in einer ersten Phase Kandidaten/innen-Vorschläge abgeben und in einer zweiten Phase aus den Vorschlägen die effektiven Kandidaten/innen (welche in der Regel vorher numerisch beschränkt werden) mittels ihrer Ortsgruppenstimmrechte auswählen konnten.

### ***Vor- und Nachteile von Vorwahlen***

Sowohl bei den Vorwahlen für die Europawahlen als auch für die Gemeinderatswahlen wurden die Vorteile sehr rasch deutlich: Die Mitgliedschaft wurde innerhalb der Partei wesentlich aufgewertet, was der Partei nicht zuletzt zwei Jahre in Folge einen Mitgliederzuwachs bescherte.

Die Mobilisierung der Parteistruktur und die Identifikation mit dem/den Kandidaten/innen wurden durch Vorwahlen erheblich gesteigert, weshalb auch im Rahmen des Wahlkampfes ein verstärktes Engagement der Parteibasis feststellbar war. Nicht zuletzt bestimmte die Partei mit der öffentlichen Diskussion über Vorwahlen wochenlang das Geschehen, was sich auch in der Öffentlichkeitsarbeit und Medienberichterstattung niederschlug. Alles in allem kann festgestellt werden, dass parteiinterne Vorwahlen den zunehmenden Wunsch nach mehr Mitbestimmung und Partizipation zum Ausdruck bringen.

Es muss jedoch genauso festgehalten werden, dass Vor- bzw. Urwahlen nicht nur positive Aspekte besitzen: In erster Linie sind ein hoher Organisationsgrad und erhebliche finanzielle Mittel nötig, um Vorwahlen überhaupt abwickeln zu können. Zusätzlich ist zu erwarten, dass parteiintern auch in Hinblick auf Vorwahlen geworben und öffentlich Wahlkampf geführt wird, weshalb entsprechende Regelungen bzw. Beschränkungen von Werbemaßnahmen nötig sind. Parteiintern getroffene Personalentscheidungen, welche eine Ausnahme darstellen, wenn Vorwahlen zur Regel werden, werden zunehmend schwieriger. Und nachdem die Personalentscheidung einzig und allein den Mitgliedern überlassen wird, ist es auch kaum möglich, kleine oder benachteiligte Gruppierungen innerhalb einer Volkspartei ausreichend zu berücksichtigen.

Schlussendlich verlangen Vor- bzw. Urwahlen jedoch eine große Bereitschaft zum Konsens und zur Einigkeit innerhalb einer Partei: Auch wenn sich im Rahmen eines innerparteilichen Wettbewerbes klare Fronten bilden, so muss es dennoch außer Frage stellen, dass der/die unterlegenen Kandidaten/innen sowie deren Anhänger/innen den/die aus der Vorwahl als Sieger/in hervorgehenden Kandidaten/in im nachfolgenden Wahlkampf sowie bei der effektiven Wahl mit aller Kraft unterstützen. Dies klingt natürlich leichter, als es in Wahrheit ist. Im engeren Sinne stellt dieser Umstand eine Partei im Rahmen von Vor- bzw. Urwahlen vor die größte Bewährungsprobe.

Im Rahmen der 58. Ordentlichen Landesversammlung der Südtiroler Volkspartei am 24. März 2012 entschieden sich die Delegierten dafür,

auch die/den Spitzenkandidaten/in für die Landtagswahlen 2013 von den Parteimitgliedern bestimmen zu lassen. Somit werden allein im Wahljahr 2013 zwei Vorwahlen unter den SVP-Parteimitgliedern stattfinden: zur Nominierung der Kandidaten/innen für die Wahl zum staatlichen Parlament, nachdem das staatliche Wahlgesetz die Vergabe von Vorzugsstimmen derzeit nicht vorsieht, sowie zur Bestimmung der/des Spitzenkandidaten/in für die Landtagswahlen. Die Erfahrung dieser Vorwahlen wird zeigen, ob eine ähnliche Mobilisierung wie im Jahre 2009 bzw. 2010 erzielt werden kann, und wie sich diese im Wahlergebnis selbst niederschlagen wird.

Abschließend muss jedoch davor gewarnt werden, Vor- bzw. Urwahlen als Allheilmittel zu verklären. In der Vorbereitung für die Landtagswahlen 2013 haben sich inzwischen sogar Bezirke oder Organisationen und Richtungen innerhalb der Südtiroler Volkspartei für Vorwahlen zur Bestimmung ihrer Kandidaten/innen entschieden. Somit wird der Landtagswahl, die ja bereits die Vergabe von Vorzugsstimmen vorsieht, noch eine Vorwahl mit einer Vorzugsstimmenentscheidung vorgeschaltet. Dies kann zwar sinnvoll sein, indem eine Einigkeit für Kandidaten/innen innerhalb eines Bezirkes oder einer Organisation erzielt wird. Im Allgemeinen muss jedoch die Sinnhaftigkeit von „doppelten“ Vorzugsstimmenwahlen bzw. Wahlkämpfen sehr bezweifelt werden. Es ist also nötig, frühzeitig Sinn und Zweck einer Vorwahl zu hinterfragen und die Voraussetzungen einer eventuellen Vorwahl zu klären.

### ***Fazit***

In der Diskussion um eine Reform des Wahlgesetzes ist innerhalb der Südtiroler Volkspartei im Jahr 2011 unter anderem ein gemischtes System zwischen blockierter Liste und Vorzugsstimmen vorgeschlagen worden. Über eine blockierte Liste sollten jene Gruppierungen berücksichtigt werden, welche bei der Vergabe von Vorzugsstimmen negative Voraussetzungen besitzen oder aufgrund ihres geringeren Einflusses keine Vertretung mehr stellen. Nachdem durch ein gemischtes System bzw. eine blockierte Liste die Auswahlmöglichkeit der Wähler/innen wieder eingeschränkt würde, lehnte die große Mehrheit der SVP jedoch diese Initiative ab. Gerade dieser Umstand zeigt, dass die negativen Aspekte eines

Vorzugsstimmensystems ausreichend berücksichtigt bzw. eingeschränkt werden sollten, bevor die gesetzlichen Voraussetzungen für ein ausgeprägtes Persönlichkeitswahlrecht geschaffen werden. Denn die Rücknahme von Teilaspekten eines bereits geltenden Persönlichkeitswahlrechts ist realpolitisch kaum durchsetzbar.

## ***Grenzenlose Möglichkeiten: Neue Medien und die Direkte Demokratie***

*von Sebastian Kurz*



Die Lage der Demokratie in Österreich ist alles andere als erfreulich: Politikverdrossenheit, eine stetig sinkende Wahlbeteiligung und wachsende Kluft zwischen Politik und Bevölkerung. Dieser Entwicklung wird seitens der Politik kaum mit Veränderungswillen begegnet, es scheint, als habe man sich schlicht damit abgefunden. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass viele Menschen die Motivation verlieren, sich politisch zu engagieren oder auch einfach nur wählen zu gehen, denn ihre Stimme würde ja sowieso nicht gehört werden.

Wir in der Jungen ÖVP finden, dass es so nicht weitergehen kann. Wir wollen einen Perspektivenwechsel hin zu den Wählerinnen und Wählern. Sie – und damit wir alle – müssen wieder ins Zentrum der Politik rücken. Damit untrennbar verbunden sind die vielfältigen Möglichkeiten, die uns das Internet bietet. Es ist nicht zu hoch gegriffen, wenn man meint, dass das Internet unser Verständnis von Mitbestimmung und Partizipation revolutioniert hat und es tagtäglich weiter tut.

Doch das Internet stößt auch auf Skepsis, speziell wenn es um bestehende Ängste um die Sicherheit und Transparenz der bestehenden Systeme geht. Diese Sorgen und Einwände sind auch völlig legitim, denn immerhin handelt es sich beim Internet um eine vergleichsweise junge Technik, deren Entwicklung noch lange nicht abgeschlossen ist.

Beim Thema Demokratie und Internet befinden wir uns also hinsichtlich der weiteren Entwicklung durchaus an einer Weggabelung: Der eine Weg wäre es, die Augen vor der modernen Technik zu verschließen und die

Möglichkeiten des Internets etwa bei der politischen Teilhabe aus Sicherheitsgründen gänzlich abzulehnen. Andere wiederum vertreten diese Position aus Angst davor, dass durch zu viel und zu einfache Mitbestimmung das vielbeschworene „Primat der Politik“ abhanden kommen könnte. Es ist einfach, so zu denken, aber es ist verfehlt und kurzsichtig, da so die Lebensrealität der Menschen von heute ignoriert wird. Wir vertrauen in den technischen Fortschritt, der bereits jetzt viel mehr möglich gemacht hat, als sich viele Skeptiker je erträumt hätten. Daher sehen wir Demokratie über das Internet als große Chance an, um die Gesellschaft moderner und fairer zu machen und die Mitbestimmungsmöglichkeiten stärker auszubauen.

Das Internet zeichnet sich durch seine universelle Verfügbarkeit und seine niedrige Einstiegsschwelle aus, weswegen das Internet ein Instrument des Empowerment ist, das allen Menschen unabhängig von ihrer sozialen oder kulturellen Stellung ein höheres Maß an Selbstbestimmtheit und Autonomie ermöglicht. In diesem Beitrag sollen speziell die Möglichkeiten und Grenzen des Internets in den Bereichen E-Government/E-Partizipation und E-Voting beleuchtet werden, da hier die größten Hoffnungsfelder beim Thema Demokratie über das Internet beheimatet sind.

### ***E-Government & E-Partizipation***

Während die Wahlbeteiligung seit Jahrzehnten rückläufig ist, wirbelten die hauptsächlich von Social Media getragenen Kampagnen rund um die Universitätsbesetzungen 2009 und den umstrittenen Bahnhof Stuttgart<sup>21</sup> die politische Diskussion über die wachsenden Demokratie- und Politikverdrossenheit auf. E-Partizipation ist seither in aller Munde und wird oft auch als die ideale Gegenstrategie gegen die beschriebene Unzufriedenheit mit dem aktuellen politischen System gepriesen. Diese Einschätzung ist sicherlich richtig, dennoch bedarf es einiger Rahmenbedingungen, die den Erfolg von elektronischer Mitbestimmung mit beeinflussen.

Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche E-Partizipation ist die feste Verankerung des Internets im öffentlichen Leben, die zu einer elektronischen Öffentlichkeit bzw. Gesellschaft führt. Durch die flächendeckende

Einführung des E-Governments kann der Staat hier eine gewisse Vorarbeit leisten, was in Österreich bereits zu einem hohen Maße gegeben ist. Angebote wie Finanz-Online und help.gv.at sind hier als Best-Practice-Beispiele zu nennen.

Letztlich entscheidend in dieser Entwicklung ist aber die Bevölkerung selbst. Dabei geht es nicht nur darum, ob die Bevölkerung bestehende staatliche Angebote annimmt, sondern auch um die Etablierung einer dauerhaften digitalen Öffentlichkeit, wie sie etwa bei den angeführten Bewegungen anlassbezogen bereits bestand. Die mit einer dauerhaften und intensiven Politisierung der Social Media wie Facebook, Twitter oder Youtube verbundenen Möglichkeiten konnten wir etwa im vergangenen Jahr bei den Geschehnissen des Arabischen Frühlings betrachten. Doch anstelle Systeme zu Fall zu bringen, kann erfolgreiche elektronische Mitbestimmung politischen Systemen auch neue Legitimation verleihen, indem sie etwa die Lücke zwischen Wählern und Abgeordneten schließt, und ein wechselseitiger Dialog zwischen politisch Verantwortlichen und der Bevölkerung entsteht.

### *Aktuelle Erfahrungswerte*

Eine partizipierende Öffentlichkeit kann jedoch nicht von oben herab verordnet, wohl aber begünstigt werden. Als Beispiel für eine gelungene Teilhabe der Bevölkerung an politischen Entscheidungen kann der am Konzept des Crowdsourcing angelehnte Entstehungsprozess der neuen isländischen Verfassung dienen. Dort konnte die Bevölkerung via Social Media an dem offiziellen Verfassungsvorschlag direkt und in Echtzeit mitarbeiten, der nun dem Parlament zur Beschlussfassung vorliegt.

Gleiches gilt auch für Salzburg, wo Tina Widmann ein tolles Projekt zum Thema Integration in Salzburg gestartet hat, mit dem die Bevölkerung aktiv in die Integrationspolitik eingebunden wird.

Ambivalenter verlief der von der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel initiierte Zukunftsdialog. Über zweieinhalb Monate lang konnten User auf eigens eingerichteten Webportalen Ideen für zukünftige

Schwerpunkte der deutschen Politik einbringen und diesen dann per Internetvoting eine Reihung zu verleihen. Trotz über 10.000 eingegangener Vorschläge wurden letztlich – wohl auch aufgrund bewusster Stimmungsmache einzelner Lobbygruppen – innenpolitische Randthemen wie die Legalisierung von Cannabis oder der Völkermord an den Armeniern an die Spitze der Prioritätenliste gewählt. Doch auch ganz unabhängig von den schließlich erfolgreichen Vorschlägen führte letztlich auch die große Unverbindlichkeit und unkonkrete Definition des Ziels des Projekts dazu, dass die an sich großartige Idee der verstärkten Miteinbeziehung der Bürger in die politischen Prozesse in diesem Fall misslang.

Die überraschenden Wahlerfolge der deutschen Piratenpartei bei mehreren Landtagswahlen machen es schließlich auch notwendig, sich mit dieser noch recht neuen politischen Gruppierung auseinanderzusetzen. Steckepferd der Piraten beim Thema Demokratie und Internet ist das von ihnen geforderte Konzept der Liquid Democracy, der fließenden demokratischen Mitbestimmung über das Internet. Laut den Piraten soll jeder Bürger über das Internet seine Präferenz zu jedem beliebigen Thema abgeben können. Falls er sich jedoch bei einem Thema nicht kompetent genug fühlt, soll er seine Stimme an eine aus seiner Sicht kompetentere Person übertragen können. Auf den ersten Blick klingt das verlockend.



Dieses Konzept weist jedoch einige Schwächen auf, wie etwa die dadurch gegebene Verzögerung politischer Entscheidungen durch komplizierte Entscheidungsmechanismen, einen massiven Verlust an Verlässlichkeit der Politik durch ständige Veränderung der Positionen und Meinungen sowie eine schwindende Verantwortlichkeit der handelnden Akteure, aktiv zu werden. Dass die Piratenpartei nach sechsjährigem Bestehen sich etwa noch immer nicht auf ein Parteiprogramm einigen konnte, ist daher kaum überraschend.

Aus den angeführten Beispielen für elektronische Partizipation können also mehrere Rückschlüsse für die Zukunft geschlossen werden: Bürgerbeteiligung darf keine falschen Erwartungen durch zu hoch gesteckte Ankündigungen wecken, sondern sollte vielmehr auf der konkreten Projektebene stattfinden. Die aktive Bürgerbeteiligung beim umstrittenen Bauprojekt Stuttgart21, aber auch andere Beispiele wie die erfolgreichen Mitbestimmungsmechanismen auf regionaler Ebene wie etwa bei dem Modell der Bürgerhaushalte, bei denen die Bevölkerung einer Gemeinde über die Verwendung des Gemeindebudgets teils auch digital mitbestimmen kann, machen eines deutlich: Eine Kultur der Mitbestimmung kann nur dann erfolgreich sein, wenn sie konkret und realistisch abläuft.

### ***Jede Unterstützungserklärung auch digital ermöglichen!***

Neben neuen Beteiligungsformen müssen aber auch die bestehenden, offiziellen Formen der Mitbestimmung wie Volksbegehren, Bürgerinitiativen etc. in das elektronische Zeitalter übergeführt werden. Für uns gilt: Jede Unterstützungsunterschrift, die derzeit auf einer Amtsstube geleistet werden muss, soll auch digital möglich sein. Die frisch eingerichtete Online-Sammelmöglichkeit von Bürgerinitiativen auf der Parlamentshomepage ist hier ein erster Schritt.

Generell soll anstelle einer hierarchischen Beziehung zwischen Entscheidungsträgern und der Wahlbevölkerung eine Kultur des aktiven Austausches entstehen. Voraussetzung dafür ist einerseits ein hohes Maß an Transparenz und Offenheit, andererseits aber auch die Bereitschaft, die Zivilgesellschaft und mit ihr die Bevölkerung als wichtigen Akteur in

der Politik anzuerkennen. Das geht etwa durch bewusstes Vernetzen und Fördern privater Initiativen bei Themen und Bereichen, die von der Politik sonst nur indirekt beeinflusst werden können. Das Internet erhält hier als Mittler und Multiplikator eine zentrale Rolle.

Andererseits muss die Politik der Bevölkerung auch klar vermitteln, dass ihre Meinung auch tatsächlich respektiert und gewichtet wird. Ein gutes aktuelles Beispiel für ein erfolgreiches (zumindest teilweise elektronisches) Mitbestimmungsprojekt ist die Grazer Bürgerbefragung von Bürgermeister Sigfried Nagl. Hierbei ist nicht nur die erstaunlich hohe Beteiligungsrate über das Internet hervorzuheben, sondern auch die klare Kommunikation im Vorfeld, dass das Votum der Bevölkerung – unabhängig von dessen Ausgang – bindend sei.

### ***E-Voting***

Beim Thema E-Voting scheiden sich die Geister, geht es doch um eine der zentralen Errungenschaften unserer Demokratie – das freie und geheime Wahlrecht. Während die einen eine elektronische Wahl beziehungsweise jede Art der Distanzwahl aus Prinzip ablehnen, pochen andere auf die sofortige Einführung der Internetwahl. Es lohnt sich also, sich etwas näher mit dem Thema zu befassen:

2011 wurden in Europa insgesamt drei nationale Wahlen mit Internet-Teilnahmemöglichkeit durchgeführt, so viele wie bisher noch nie. So konnten etwa in einigen Kantonen der Schweiz die im Ausland lebenden Staatsbürger bei den Parlamentswahlen ihre Stimme über das Internet abgeben, und auch bei den Kommunalwahlen in Norwegen war eine Internetwahl für einen beträchtlichen Teil der Wahlberechtigten als Testlauf für die kommenden Parlamentswahlen 2017 möglich. In beiden Fällen zeigten sich die Wahlbehörden mit dem Verlauf und der Beteiligung zufrieden.

### ***Aktuelle Erfahrungswerte***

Einen besonderen Erfolg erzielte das E-Voting 2011 bei den Parlamentswahlen in Estland, dem „Mutterland“ der Internetwahl. Estland hatte bereits

im Jahr 2005 die freiwillige Stimmabgabe über das Internet eingeführt. Seitdem stieg die Zahl der elektronisch abgegebenen Stimmen und damit die Akzeptanz der Internetwahl stark an, weshalb vergangenes Jahr rund ein Viertel aller estnischen Stimmberechtigten von E-Voting Gebrauch machten. Das estnische Internetwahlssystem baut auf dem mit einem Chip ausgestatteten Estnischen Personalausweis auf, der in Estland weit umfangreichere Verwendungszwecke innehat und dessen Besitz verpflichtend ist. Mithilfe der Eingabe der PIN-Nummer des Personalausweises können Wahlberechtigte in einer dem eigentlichen Wahltermin vorgelagerten Phase (zwischen dem 10. und dem 4. Tag vor dem Wahltag) ihre Stimme über das Internet abgeben. Während dieses Zeitraumes kann die abgegebene Stimme vom Wahlberechtigten selbst beliebig oft geändert, beziehungsweise widerrufen werden.



Eine automatische Aktualisierung der Wahllisten macht eine mehrfache Stimmabgabe unmöglich und erfüllt somit das „Eine Person, eine Stimme“-Prinzip. Die Vorlagerung der Abstimmungsphase hat darüber hinaus noch den Vorteil, dass im Falle von technischen Problemen eine Stimmabgabe in der Wahlkabine auf jeden Fall möglich ist. Interessant ist hier anzumerken, dass die Internetwahl in Estland entgegen der gängigen Annahme nicht ein reines Phänomen der jüngeren Bevölkerungsgruppen ist. Während bei der ersten Internetwahl 2005 etwa noch 33% der abgegebenen Internet-

stimmen von Menschen zwischen 25-34 und nur 15% von Menschen über 55 Jahren stammten, kamen 2011 bereits 21% der gesamten elektronischen Stimmen aus der Altersgruppe 55+, die Zahlen der anderen Altersgruppen stagnierten bzw sanken leicht. E-Voting ist in Estland somit bei allen Altersgruppen in reger Verwendung und hat auch die schwierige Anfangsphase der Etablierung eines neuen Wahlmechanismus erfolgreich abgeschlossen.

Trotz des Erfolges der Internetwahl in Estland wäre es dennoch vom derzeitigen Standpunkt aus verfrüht und voreilig zu fordern, dass das estnische E-Voting-Modell sofort analog in Österreich eingeführt werden soll. Dem stehen einige gewichtige Argumente gegenüber, die einerseits technischer, andererseits verfassungsrechtlicher sowie politischer Natur sind. Gleichzeitig wurde die Diskussion um elektronische Wahl speziell in Österreich bisher primär emotional und zu wenig sachlich geführt. Untrennbar damit verbunden ist der österreichische Testlauf einer Internetwahl im Rahmen der ÖH-Wahlen 2009. Da es sich hierbei um den bisher einzigen bundesweit durchgeführten – und trotz aller Kritik höchst erfolgreichen – Wahlgang handelt, lohnt sich eine nähere Betrachtung:

### ***E-Voting bei den ÖH-Wahlen 2009***

Der politische Wille zur Einführung eines E-Votings bei ÖH-Wahlen in Österreich wurde erstmals 2007 im Regierungsprogramm festgeschrieben. Dem vorangegangen waren mehrjährige Vorbereitungsarbeiten, welche übrigens auf gemeinsame Initiative von ÖH und Wissenschaftsministerium erfolgten. Darüber hinaus boten sich die Hochschülerschaftswahlen als denkbar bester Versuchsboden an, da das Internet nicht zuletzt durch E-Learning und elektronische Registrierung zu Lehrveranstaltungen und Prüfungen in der Lebensrealität der Studierenden fest verankert ist. Als bis heute gültiges Argument für die Einführung einer elektronischen Distanzwahl wurde im Vorfeld der ÖH-Wahlen vermehrt die bessere Einbeziehung von berufstätigen bzw. sich im Ausland aufhaltenden Personen genannt.

Das Projektmanagement unterlag dem Wissenschaftsministerium sowie externen Projektpartnern, die technische Umsetzung wurde in Zusam-

menarbeit mit dem Bundesrechenzentrum organisiert. Voraussetzung für die Teilnahme über das Internet war der Besitz einer zur Bürgerkarte aufgewerteten E-Card und eines entsprechenden Lesegerätes. Aufgrund der geringen Verbreitung der Bürgerkarte, bzw der Lesegeräte liegt hier bereits eines der größten Probleme bei diesem Testversuch vor, da E-Voting somit nicht zur einfacheren, sondern im Gegenteil zur wesentlich komplizierteren Wahlmethode wurde. Sowohl dieser Umstand, als auch die politisch motivierte Kritik einiger wahlwerbenden Gruppen führten dazu, dass die Beteiligungsrate an der Internetwahl mit rund einem Prozent der Wahlberechtigten weit hinter den Erwartungen zurückblieb.

Gleichzeitig darf die bei Testversuchen in der Regel immer niedrige Beteiligung nicht die Tatsache in den Schatten stellen, dass das E-Voting bei den ÖH-Wahlen technisch gesehen einwandfrei funktionierte. Eine kurzfristig von E-Voting Gegnern angekündigte „Denial of Service“-Angriffe, die zu einer Überlastung des Systems durch tausende gleichzeitige Anfragen und schließlich zu dessen Absturz führen sollte, konnte frühzeitig abgewendet werden.

Am Erfolg änderte sich auch nichts, als der Verfassungsgerichtshof im Dezember des vergangenen Jahres die Verordnung zur Internetwahl aufhob. In der Begründung der richterlichen Entscheidungen wurde als Grund für die Aufhebung nämlich die ungenaue Formulierung der Verordnung als Hauptkritikpunkt genannt, nicht etwa E-Voting an sich, weswegen von dieser Entscheidung auch keinerlei Rückschlüsse auf den Einsatz der Internetwahl auf andere Bundeswahlen abgeleitet werden können. Dennoch bleibt der deutliche Eindruck bestehen, dass der flächendeckenden Einführung eines E-Votings noch einige Fragen im Weg stehen, die es zu beantworten gilt. Wie schnell das gehen wird, ist einerseits vom technischen Fortschritt, aber auch vom Willen der politisch Verantwortlichen abhängig. Die sinnvolle Implementierung der Internetwahl setzt voraus, dass sowohl die Benutzerfreundlichkeit und Praktikabilität des entsprechenden Systems gegeben ist, als auch, dass es den demokratischen und wahlrechtlichen Grundvoraussetzungen sowie dem Datenschutz genügt. Eines ist für uns aber jedenfalls klar: Beim Thema E-Voting geht es primär nicht mehr um das „ob“, sondern nur mehr um das „wann“.

## ***„Neue Medien“ im Reformpapier der Jungen ÖVP***

Wo spielen diese Überlegungen nun aber in der österreichischen Politik eine Rolle? Als Junge ÖVP haben wir uns in den vergangenen Monaten intensiv mit einer Reform unserer Demokratie auseinandergesetzt. Zentraler Bestandteil unserer Überlegungen war neben einer Reform des Wahlrechts und der Bürgerbeteiligung eine verbesserte Nutzung des Internets im politischen Prozess. Gemeinsam mit unseren Mitgliedern, aber auch anerkannten Experten auf den jeweiligen Gebieten haben wir schließlich ein Papier ausgearbeitet, welches die wichtigsten Forderungen zum Thema Demokratie umfasst. Sie stellen den Endpunkt längerer Überlegungen dar und basieren auch auf den vorher dargelegten Erfahrungswerten bei den entsprechenden Themen.

Spätestens seit dem Beschluss unseres Demokratiepakets durch den ÖVP-Bundesparteivorstand ist es zu einem Bestandteil des politischen Diskurses über eine Reform der Demokratie geworden, weswegen es auch hier nicht vorenthalten werden kann. Die nachfolgenden Forderungspunkte aus dem Demokratie.Neu-Konzept befassen sich mit den neuen Medien:

### ***E-Government***

Die Möglichkeiten des E-Governments sind in Österreich bereits heute speziell auf Bundesebene vergleichsweise gut ausgebaut. Damit der Vorteil des E-Governments auf allen Ebenen optimal genutzt werden kann, soll es nun auch verstärkt in der Verwaltung auf regionaler Ebene ausgebaut werden. Einfache Verwaltungsleistungen, wie das Ausstellen von Kopien der Meldebescheinigung, des Staatsbürgerschaftsnachweises und Ähnlichem, sollen in Zukunft an entsprechenden Druckerterminals in den Amtsgebäuden möglich sein. Damit ist auch die amtliche Beglaubigungspflicht solcher Unterlagen gewährleistet. Die Identifikation wird mittels digitaler Signatur auf der e-card und eines PIN-Codes sichergestellt. Die Bezahlung der angeforderten Leistung erfolgt direkt per Bankomatkarte.

### ***Open Politics***

Das Internet hat zu einer Öffnung der Gesellschaft für neue Möglichkeiten

der demokratischen Mitbestimmung geführt und den Zugang zu Daten von öffentlichem Interesse revolutioniert. Während die Tendenz der Öffnung bisher jedoch nur einseitig in Richtung der „gläsernen Bürger“ verläuft, wollen wir als Junge ÖVP den Fokus auf einen transparenten, „gläsernen Staat“ legen, bei dem es derzeit großen Aufholbedarf gibt: Generell sollen alle offiziellen Dokumente, Statistiken etc. der Bundesregierung, des National- und Bundesrates, der Landesregierungen und Landtage sowie der Bundes- und Landesverwaltung, die nicht aus klar definierten Gründen, wie z.B. wegen Datenschutz oder der öffentlichen Sicherheit, geheim gehalten werden müssen, für die Öffentlichkeit zugänglich und einsehbar sein. Die Vertraulichkeit solcher Schriftstücke soll zukünftig nicht mehr die Regel, sondern die Ausnahme werden.



Befürworter behaupten, dass durch das Open Data Konzept auch eine demokratischere Gesellschaft möglich sei – so ermöglicht beispielsweise die englische Webseite [TheyWorkForYou.com](http://TheyWorkForYou.com), das Abstimmungsverhalten der britischen Abgeordneten nachzuverfolgen. Im Zusammenhang mit Daten, die eine Regierung betreffen, wird auch von Open Government gesprochen. Im Zuge dessen sollen auch staatliche und europäische Subventionen offengelegt werden. Ziel muss es sein, diese Daten der Allgemeinheit zukommen zu lassen und auch die technologische und finanzielle Hürde für die Verwendung der Mitbestimmungsmöglichkeiten geringstmöglich anzusetzen.

Um Abstimmungen über das Internet auch auf lokaler Ebene transparent durchführen zu können, soll Abstimmungssoftware kostenlos zum Download auf offiziellen Homepages der Landesregierungen verfügbar sein.

### ***Bürgerbeteiligung über das Internet***

Die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger auf elektronischem Weg darf auch vor der Arbeit des Parlaments nicht Halt machen. So soll etwa die Möglichkeit geschaffen werden, dass die Bürgerinnen und Bürger online über die Inhalte der aktuellen Fragestunde im Parlament mitentscheiden können. Darüber hinaus sollte gewährleistet werden, dass Sitzungen auf allen Ebenen (Nationalrat, Bundesrat, Landtage) von der Bevölkerung über das Internet per Livestream verfolgt werden können. So rückt auch die Arbeit des Nationalrats näher an die tatsächlichen Interessen der Bürgerinnen und Bürger heran.

Eine weitere Möglichkeit der Bürgerbeteiligung besteht in der freiwilligen elektronischen Stimmabgabe über das Internet. Estland war 2005 das erste Land der Welt, das eine elektronische Stimmabgabe über das Internet ermöglicht hat. Seither steigt die Akzeptanz dieser Abstimmungsmethode stark an, und das Internet hat einen festen Platz im demokratischen Prozess eingenommen.

In Österreich sollen daher eine Unterstützung von Volksbegehren und eine Teilnahme an Volksabstimmungen auch auf elektronischem Weg möglich werden. Darüber hinaus soll auch bei den Wahlen von Selbstverwaltungskörperschaften wie den Kammern, der ÖH etc. eine elektronische Stimmabgabe auf freiwilliger Basis eingeführt werden. Die elektronische Stimmabgabe bzw. Unterstützungserklärung soll während einer vorgelagerten Frist getätigt werden können, um bei möglichen elektronischen Problemen eine Abstimmung auf jeden Fall zu ermöglichen. Eine elektronisch abgegebene Stimme kann so auch rechtzeitig im Wahlregister verzeichnet werden, um Doppelwahlgänge zu verhindern.

## *Ausblick*

Diese und noch viele weitere Vorschläge stehen nun zur öffentlichen Debatte. Nach anfänglichen reflexartigen Widerständen in der SPÖ kam im Lauf der letzten Monate immer mehr Schwung in die Diskussion um einen Ausbau der Direkten Demokratie einerseits, aber auch um einen verstärkten Einsatz des Internets in den demokratischen Prozessen. So rückte erst kürzlich SPÖ-Staatssekretär Ostermayer vom strikten Nein der SPÖ zum E-Voting ab, und auch eine Zustimmung zur elektronischen Sammelmöglichkeit von Unterstützungsunterschriften für Volksbegehren zeichnet sich ab.

Der Zug in Richtung Demokratiereform kann und soll also nicht mehr aufgehalten werden. Nun liegt es an uns allen, dass wir auf dem Weg die zentralen Stationen Ausbau des E-Governments/E-Partizipation sowie die Einführung des E-Votings erreichen, manche früher, manche später. Doch eines haben diese Stationen gemeinsam: Es ist gut und wichtig, dass wir sie erreichen. Nur so kann die Demokratie in Österreich endlich im 21. Jahrhundert ankommen.

## ***Die Autoren***

### ***Philipp Achammer***

seit 2009 Landessekretär der Südtiroler Volkspartei

### ***Peter Grünenfelder, Dr.***

seit 2004 Staatsschreiber (Chef der Staatskanzlei) des Kantons Aargau, Schweiz

### ***Wilfried Haslauer, Dr.***

seit 2004 Landesparteiobmann der ÖVP Salzburg und Landeshauptmannstellvertreter

### ***Sebastian Kurz***

seit 2008 Bundesobmann der Jungen ÖVP,  
seit 2011 Staatssekretär für Integration

### ***Wolfgang Mayer, Mag.***

seit 2011 Landesgeschäftsführer der ÖVP Salzburg

### ***Werner Zögernitz, Prof. Dr.***

von 1989 bis 2009 Parlamentsklubdirektor,  
seit 2009 Präsident des Instituts für Parlamentarismus und Demokratiefragen,  
seit 2012 Mitglied des Ethikrats der ÖVP

## ***Bildnachweis***

Fotolia: Titelseite rechts

Peter Grünenfelder: S. 33

Sebastian Kurz: S. 59

Franz Neumayr: Titelseite links

ÖVP Salzburg: S. 5

ÖVP Salzburg/Alex Mitter: S. 3, 4, 8, 10, 15, 19, 27, 30, 36, 43, 49, 53, 62, 65, 69

Parlament: Titelseite Mitte

Werner Zögernitz: S. 17

