

# Langsame Demokratie\*)

Franz Merli, Graz

## Übersicht:

- I. Demokratiereform
  - A. Direkte Demokratie
  - B. Elektronische Demokratie
  - C. Eine Kombination: Die Grazer BürgerInnenumfrage 2012
- II. Reformkriterien
  - A. Effektivität
  - B. Zugänglichkeit
  - C. Rechtmäßigkeit
  - D. Qualität
- III. Langsamkeit

## I. Demokratiereform

*Robert Walter* hat wenig über Demokratie geschrieben.<sup>1)</sup> 1972 hielt er seinen Staatsrechtslehrevortrag über „Partizipation an Verwaltungsentscheidungen“<sup>2)</sup> und am Ende der Diskussion dankte er dem Vorstand der Vereinigung für die Vorgabe des Themas, weil er „aus eigenem niemals an seine Behandlung herangetreten wäre“ und daraus sehr viel gelernt habe.<sup>3)</sup>

Damals schrieb man Bürgerinitiative noch unter *Anführungszeichen*,<sup>4)</sup> doch drohten Demokratisierungsrausch und Partizipationseuphorie, bis hin zur Politisierung der Frau.<sup>5)</sup> *Walter* schreckte das nicht: Neuen Partizipationsformen konnte er durchaus etwas abgewinnen; freilich sollten die Kosten für die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nicht zu hoch sein.

Vielleicht sind wir heute in einer ähnlichen Lage, denn wieder werden viele Forderungen zur Reform der Demokratie erhoben. Zwei Bereiche stehen dabei im Mittelpunkt: Zum einen geht es um den Ausbau der direkten Demokratie,

---

\*) Für wertvolle Anregungen danke ich Magdalena Pöschl, für Hilfe bei der Recherche Deva Zwitter. Die angegebenen Internetfundstellen wurden alle im August 2012 besucht.

1) Abgesehen von den Lehrbüchern von *Walter*, *Demokratie – Probleme ihrer Verwirklichung*, in *Akyürek* ua (Hrsg), *Verfassung in Zeiten des Wandels* (2002) 43.

2) VVDStRL 31 (1973) 147.

3) VVDStRL 31 (1973) 312.

4) VVDStRL 31 (1973) 151.

5) *Schmitt Glaeser*, *Partizipation an Verwaltungsentscheidungen*, VVDStRL 31 (1973) 179 (181 f, 259).

zum anderen um die Berücksichtigung elektronischer Kommunikationsmöglichkeiten.

#### A. Direkte Demokratie

Die direkte Demokratie wird immer wieder als Mittel gegen Schwächen der repräsentativen Demokratie empfohlen, und immer, wenn diese Schwächen deutlich werden, erschallt der Ruf nach einem Ausbau der direkten Demokratie besonders laut.

„Die Erfahrung lehrte,“ schrieb zB *Emil Schwarz* im Jahr 1906, „daß trotz der periodischen Repräsentantenwahlen die Gefahr des gewohnheitsmäßigen und einseitigen Regierens und gesetzgeberischen Schaffens nicht gering ist, daß sich scharfe Gegensätze zwischen den politischen und sozialen Ansichten der Volksvertreter und denen der Massen binnen kurzer Zeit erzeugen können und so mußte es schließlich gerade wegen der Unabhängigkeit der Abgeordneten von ihren Wählern nach dem herrschenden Vertretungssystem zu einer Bewegung kommen, welche an eine längst überwundene [sic] geglaubte Einrichtung, die direkte Beteiligung des Volkes in seiner Gesamtheit an der Gesetzgebung, anknüpft.“<sup>6)</sup>

In das B-VG wurde dann bekanntlich neben der Volksabstimmung, die nur „von oben“ initiiert und reaktiv genutzt werden kann, als Möglichkeit für die Bürger das Volksbegehren aufgenommen, aber lange Zeit durch die Ausführungsgesetzgebung und politische Praxis stark behindert.<sup>7)</sup> Nach den ersten praktischen Erfahrungen mit der direkten Demokratie gab es dann in den 1980er Jahren einen Reformschub: Auf bundesverfassungsgesetzlicher Ebene wurde die erforderliche Unterstützung für Volksbegehren halbiert, die Grundlage für direkte Demokratie in den Gemeinden geschaffen und die Volksbefragung eingeführt,<sup>8)</sup> und in den Ländern fanden vielfältige direktdemokratische Elemente Eingang in die Rechtsordnung.<sup>9)</sup> An der politischen Wirklichkeit änderte das jedoch wenig, denn die meisten Möglichkeiten wurden kaum genutzt, während die vielen Volksbegehren wegen der Zahnlosigkeit dieses Instruments kaum Erfolg brachten.

Nun könnte es wieder Reformen geben. Mehrere Initiativen und sogar ein eigenes Volksbegehren treten dafür ein,<sup>10)</sup> die Parteien arbeiten an verschiedenen

Vorschlägen,<sup>11)</sup> das Parlament hat eine eigene Arbeitsgruppe dazu eingerichtet,<sup>12)</sup> und sogar der Präsident des Verfassungsgerichtshofes ruft, vermutlich als einfacher Bürger, nach einem Ausbau der direkten Demokratie<sup>13)</sup>. Im Mittelpunkt der Diskussion steht eine Stärkung der Volksbegehren durch eine Verbindung mit einer Volksabstimmung. Auch diese Forderung ist nicht neu: Sie fand sich schon in der Regierungsvorlage zur B-VG-Novelle 1929, in verschiedenen Anträgen von ÖVP- und FPÖ-Abgeordneten zwischen 1951 und 1997<sup>14)</sup> und auf der Agenda des Österreich Konvents<sup>15)</sup>, verwirklicht wurde sie auf Bundesebene bisher aber eben nicht. Dabei fällt auf, dass die Vorschläge zum Ausbau der direkten Demokratie diesmal nicht isoliert, sondern in Verbindung mit anderen Demokratiemaßnahmen diskutiert werden. Dazu gehört die Personalisierung des Wahlrechts, aber auch die Einbeziehung des Internet.

#### B. Elektronische Demokratie

Da Demokratie ein Set von Kommunikationsprozessen ist und das Internet Kommunikationsprozesse tief greifend verändert, kann kaum verwundern, dass die neuen elektronischen Möglichkeiten auch die alte Abwicklung von demokratischen Verfahren in Frage stellen.

Das Bild der bisherigen Praxis ist bunt, aber vielleicht kann man sich auf drei Entwicklungen konzentrieren. Zunächst fällt es den Bürgern nun viel leichter, sich über das Verhalten der Politiker, vor allem „ihrer“ Abgeordneten, zu informieren. Von Suchmöglichkeiten, wie sie auf <http://www.parlament.gv.at> geboten werden, konnte man früher nur träumen. Seiten wie <http://www.meinparlament.at/> oder [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_wahlen/](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/) bieten zusätzlich Spezialinformationen, und schon eine einfache Namenseingabe in einer allgemeinen Suchmaschine fördert meist mehr zu Tage als vordem Expertendienste liefern konnten.

Wichtiger ist freilich, dass die Bürger ihrerseits elektronisch, über interaktive Internetseiten, in themenspezifischen Foren, in den Facebook-Gruppen, die sich mittlerweile fast alle Politiker und Organisationen halten, oder auch nur zu Medienberichten ihre Meinung äußern können. Das geht einfach, kostenlos, adressatenspezifisch, sofort und, weil man leicht Unterstützer finden oder sich in

6) Schwarz, Das Volksstimmenhaus. Ein Vorschlag zur Parlamentsreform. Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart, 1906, 359 und 665 (404).

7) Einzelheiten bei Merli, Art 41 Abs 2 B-VG, in *Korinek/Holoubek* (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1. Lfg, 1999) Rz 14.

8) B-VG-Nov BGBl 1981/350, 1984/685, 1988/685.

9) Eine aktuelle Kurzübersicht bietet zB *Mayrhofer*, Landtagswahlen und Direkte Demokratie, in *Pürgy* (Hrsg), Das Recht der Länder I (2012) 153 (206 ff).

10) ZB Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform: <http://www.mehrheitswahl.at/>; Initiative mehr Demokratie: <http://mehr-demokratie.at/>; Initiative Mein-Oe – Demokratie jetzt! mit Volksbegehren Demokratie jetzt!: <http://www.meinoe.at/>.

11) Dazu zB der Entschließungsanträge 1688/A(E), 1689/A(E) und 1856/A(E), 24. GP von BZÖ, GRÜNEN- und FPÖ-Abgeordneten.

12) Arbeitsgruppe Parlamentarismusreform – Untergruppe Direkte Demokratie: Parlamentskorrespondenz Nr. 497 vom 15. 06. 2012, [http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\\_2012/PK0497/index.shtml](http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2012/PK0497/index.shtml).

13) ZB *Holzinger*, Zeit zur Reform – So hat Österreichs Verfassung Zukunft, Rede auf dem Österreichischen Juristentag am 12. 05. 2012; Manuskript zugänglich unter <http://www.juristentag.at/aktuelles/items/rechtspolitisches-forum-vortrag-univ-prof-dr-holzinger.html>; Bericht darüber zB: VfGH-Chef drängt auf rasche Demokratiereform, <http://news.orf.at/stories/2120054/>.

14) Nachweise bei Merli (FN 7) Rz 8.

15) Österreich Konvent. Endbericht Teil 3: Beratungsergebnisse (o.J.) 194, auch zugänglich unter [http://www.konvent.gv.at/K/DE/ENDB-K/ENDB-K\\_00001/imfna-me\\_036112.pdf](http://www.konvent.gv.at/K/DE/ENDB-K/ENDB-K_00001/imfna-me_036112.pdf).

einer Gruppe organisieren kann, auch massiv.<sup>16)</sup> Und es geht auch in offiziellen Kontexten, zB als elektronische Zustimmung zu parlamentarischen Bürgerinitiativen<sup>17)</sup>, als elektronische Unterstützung einer Europäischen Bürgerinitiative<sup>18)</sup>, als Internet-Sparvorschlag für den Haushalt der Gemeinde<sup>19)</sup>, als E-Mail-Stellungnahme zu Gesetzes- und Verordnungsentwürfen<sup>20)</sup> oder als elektronische Äußerung im Rahmen von Diskussionsprozessen wie der Erarbeitung von Spielregeln für gutes Zusammenleben in der Stadt Wien oder von Konsultationen der Europäischen Kommission<sup>21)</sup>. Alles das ist anders als früher.

Schließlich lassen sich elektronisch auch Entscheidungen treffen. E-Voting<sup>22)</sup> gehört dazu, aber die Möglichkeiten und Visionen gehen darüber hinaus. Ein relativ ausgearbeitetes Modell für Meinungsbildung und Entscheidung in Organisationen bietet zB liquid feedback, eine Open-Source-Software, die direkte und repräsentative Demokratieelemente verbindet, indem sie es allen Beteiligten ermöglicht, Anträge einzubringen, andere Anträge zu kommentieren, (auch bedingt) zu unterstützen und darüber abzustimmen oder die eigenen Befugnisse (jederzeit widerrufbar) an Vertrauenspersonen zu übertragen, die diese Befugnisse ihrerseits weiterdelegieren können; das Programm stellt dazu einen „moderationfreien Antragsprozess mit konstruktivem Feedback“ und eine Präferenz-

- 16) Beispiele aus aller für verschiedene Einsatzmöglichkeiten bieten *Morison*, e-Democracy: On-Line Civic Space and the Renewal of Democracy? *Canadian Journal of Law and Jurisprudence* 17 (2004) 129; und *Smith*, Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation (2009). Für uns besonders interessant ist die Vorbereitung einer Volksabstimmung über eine Verfassungsänderung in British Columbia und Ontario durch die Diskussion in einer repräsentativen Gruppe aus zufällig ausgewählten Bürgern („mini-public“); dazu *Smith* 191.
- 17) <http://www.parlament.gv.at/PERK/BET/BII/index.shtml>; [http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\\_2011/PK0875/index.shtml](http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2011/PK0875/index.shtml).
- 18) Art 6 VO 211/2011 über die Bürgerinitiative, ABl 2011 L 65/1, und § 2 Europäische Bürgerinitiative-Gesetz (EBIG), BGBl I 2012/12.
- 19) ZB [https://www.bonn.de/rat\\_verwaltung\\_buergerdienste/presseportal/pressemitteilungen/14371/index.html](https://www.bonn.de/rat_verwaltung_buergerdienste/presseportal/pressemitteilungen/14371/index.html); weitere Beispiele bei [www.buergerhaushalt.org](http://www.buergerhaushalt.org).
- 20) ZB <http://www.parlament.gv.at/PAKT/RGES/>; Art 68 Abs 1 und 3 Stmk L-VG 2010; <http://www.landtag.steiermark.at/cms/ziel/30636372/DE/>; <http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/beitrag/11681590/74838015/>.
- 21) <https://charta.wien.gv.at>; *Hüller*, Demokratie und Sozialregulierung in Europa. Die Online-Konsultationen der EU-Kommission (2010).
- 22) Internationale Beispiele untersuchen ua *Grabenwarter*, Briefwahl und E-Voting: Rechtsvergleichende Aspekte und europarechtliche Rahmenbedingungen, JRP 2004, 70, und eine Vergleichsstudie belgischer Universitäten aus 2007: [http://www.ibz.rn.fgov.be/fileadmin/user\\_upload/Elections/fr/presentation/bevoting-1\\_gb.pdf](http://www.ibz.rn.fgov.be/fileadmin/user_upload/Elections/fr/presentation/bevoting-1_gb.pdf); [http://www.ibz.rn.fgov.be/fileadmin/user\\_upload/Elections/fr/presentation/bevoting-2\\_gb.pdf](http://www.ibz.rn.fgov.be/fileadmin/user_upload/Elections/fr/presentation/bevoting-2_gb.pdf); zur einschlägigen Empfehlung des Europarates (2004(11) vom 30. September 2004) und dem Verhältnis zu den österreichischen Wahlgrundsätzen *Kucsko-Stadlmayer*, E-Voting und Europäischer Grundrechtsstandard, in *Jablonec* (Hrsg), Theorie und Praxis des Wirtschaftsrechts. FS Lauer (2009) 77; zur bisherigen Praxis in Österreich technisch beschreibend *Krimmer/Ehringsfeld/Traxl*, The Use of E-Voting in the Austrian Federation of Students Elections 2009, in: *Krimmer/Grimm* (eds), Electronic Voting 2010 (2010) 33; aus rechtlicher Sicht *Marx*, E-Voting bei den ÖH-Wahlen 2009, in: *Hauser* (Hrsg), Jahrbuch Hochschulrecht 2010 (2010) 389; *Goby*, E-Voting bei den ÖH-Wahlen 2009, in *Schmid* ua (Hrsg), Auf dem Weg zum hypermodernen Rechtsstaat? (2011) 151.

wahlmöglichkeit für Abstimmungen bereit.<sup>23)</sup> Die deutsche und die österreichische Piratenpartei arbeiten damit, der Landkreis Friesland erprobt die Software für die Bürgerbeteiligung,<sup>24)</sup> und die Enquetekommission „Internet und digitale Gesellschaft“ des Deutschen Bundestages lässt ihre Diskussionen mit ad-hocracy, einem ähnlichen Programm, begleiten.<sup>25)</sup>

Mit diesen Mitteln ließe sich übrigens auch das „Volksstimmenhaus“ des *Emil Schwarz* verwirklichen: ein Parlament, in dem das Stimmgewicht jedes Abgeordneten der gerade aktuellen Unterstützung durch die Wähler im seinem Wahlkreis entspricht.<sup>26)</sup> In diesem Modell kann jeder Wahlberechtigte nach der Wahl, als Reaktion auf das Verhalten des Gewählten, die Unterstützung für „seinen“ Abgeordneten jederzeit widerrufen und auf andere Abgeordnete übertragen. Für die Abstimmungen und die – unter diesen Umständen ja nicht so einfache – Feststellung von Mehrheiten im Parlament stellte sich Schwarz noch „die Konstruktion einer eigens für unseren Zweck bestimmten Regierungsmaschine“ vor;<sup>27)</sup> heute wäre dies der leichteste Teil seines Reformprogramms.

### C. Eine Kombination: Die Grazer BürgerInnenumfrage 2012

Wie sich zeigt, ist nicht alles nur Gerede, manches passiert auch. Ein lehrreiches Beispiel, das Elemente aus beiden Reformbereichen kombiniert, bildet die Grazer „BürgerInnenumfrage“ vom Juni/Juli 2012. Die Stadt Graz fragte ihre Einwohner, ob sie die Reininghausgründe (ein großes Bauareal im Westen der Stadt) kaufen und ob sie (zur Reduktion der Feinstaubbelastung) für eine Umweltzone (mit Fahrverboten für alte Diesel-PKW) eintreten sollte. 30 % der Berechtigten stimmten ab; beide Fragen wurden mehrheitlich mit nein beantwortet.<sup>28)</sup>

Interessant daran ist, dass sich die Stadt dabei nicht auf das Steiermärkische Volksrechtegesetz und dessen Bestimmungen über eine Volksbefragung in der Gemeinde<sup>29)</sup> stützte, sondern auf eine kurz davor vom Gemeinderat gem § 45 Abs 6 Stadtstatut beschlossene „Richtlinie“<sup>30)</sup>. Vergleicht man die beiden Regelwerke, stößt man auf viele Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede; hier die wichtigsten davon:

- 23) <http://liquidfeedback.org/lqfb/lqfb-de/>; <http://www.interaktive-demokratie.org/>.
- 24) <https://lqfb.piratenpartei.de/>; <http://piratenpartei.at/liquid-democracy/>; <https://lqpp.de/int/at/area/list.html?tempstore=kx81nclzrz522ylbbd2bh2rrj>; <http://www.friesland.de/internet/page.php?site=901000735&typ=2>.
- 25) [http://www.bundestag.de/internet/enquete/Online-Buergerbeteiligung\\_Uebersicht/index.jsp](http://www.bundestag.de/internet/enquete/Online-Buergerbeteiligung_Uebersicht/index.jsp); <http://liqd.net/>.
- 26) *Schwarz* (FN 6) 685 ff.
- 27) *Schwarz* (FN 6) 732 FN 352.
- 28) <http://www.graz.at/cms/ziel/4636304/DE/>; [http://www.graz.at/cms/dokumente/10194830\\_410977/6ed85413/Pr%C3%A4s.%2020886\\_2012\\_2\\_B%C3%BCrgerInnenumfrage\\_Informationsbericht\\_Gemeinderat.pdf](http://www.graz.at/cms/dokumente/10194830_410977/6ed85413/Pr%C3%A4s.%2020886_2012_2_B%C3%BCrgerInnenumfrage_Informationsbericht_Gemeinderat.pdf).
- 29) §§ 155 ff Steiermärkisches Volksrechtegesetz, LGBl 1986/87 zuletzt idF LGBl 2010/77.
- 30) <http://www.graz.at/cms/beitrag/10162295/410977/>; [http://www.graz.at/cms/dokumente/10162295\\_410977/a929d527/pr%C3%A4s%2037154%2Bblgen%201%20nauta.pdf](http://www.graz.at/cms/dokumente/10162295_410977/a929d527/pr%C3%A4s%2037154%2Bblgen%201%20nauta.pdf).

- Volksbefragungen dienen „der Erforschung des Willens der Gemeindeglieder hinsichtlich künftiger, die Gemeinde betreffende politische Entscheidungen und Planungen sowie Fragen der Vollziehung aus dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde“. Diese Formulierung ist im Einklang mit Art 117 Abs 8 B-VG auszulegen, der die unmittelbare Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten (nur) „in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde“ zulässt.<sup>31)</sup> Demgegenüber sollen BürgerInnenumfragen zu in der Richtlinie nicht näher eingegrenzten „Sachthemen“ erfolgen; ausgenommen sind (abgesehen von Wahlen und individuellen Entscheidungen, die auch nicht Gegenstand von Volksbefragungen sein können) nur Abgabenfragen. Aus den begleitenden Unterlagen zur Richtlinie ergibt sich, dass sich die Umfragen „auf Sachthemen des eigenen oder übertragenen Wirkungsbereiches der Gemeinde, sowie auf sonstige Sachthemen, welche die Interessen der Bevölkerung der Landeshauptstadt Graz berühren“, beziehen können sollen. Der Anwendungsbereich der Umfrage geht also über jenen der Volksbefragung hinaus. Umfragen können daher auch zur Erzeugung von politischem Druck auf Organe außerhalb der Gemeinde genutzt werden. Im konkreten Fall wahrte die Frage<sup>32)</sup> zwar formal die Grenzen des eigenen Wirkungsbereichs, führte aber genau zu dem beschriebenen zuständigkeitensüberschreitenden Effekt, weil die Einrichtung einer Umweltzone nicht der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich, sondern dem Landeshauptmann bzw dem Verkehrslandesrat in mittelbarer Bundesverwaltung obliegt.<sup>33)</sup> Nicht erfreut waren im Übrigen auch die Grazer Umlandgemeinden, die in die Umweltzone einbezogen worden wären, deren Bürger aber nicht mitabstimmen durften.<sup>34)</sup>
- Eine Volksbefragung wird auf Antrag von Bürgern oder auf Beschluss des Gemeinderates durchgeführt, eine Umfrage dagegen vom Stadtsenat nach Anhörung einer „erweiterten Klubobleutekonferenz“ beschlossen. Eine öffentliche Gemeinderatsdiskussion, zB über den Sinn der Umfrage und über die konkrete Fragestellung, ist damit nicht gewährleistet. Umfragestellungen müssen mit ja oder nein zu beantworten sein; anders als bei der Volksbefragung ist das Ankreuzen einer von mehreren Entscheidungsmöglichkeiten nicht vorgesehen, und zu unklaren oder Suggestivfragen finden sich keine Regelungen.
- Während die Fragestellung und das Datum der Volksbefragung mit ordnungsgemäß kundzumachender und an der Amtstafel anzuschlagender Verordnung anberaumt und zusätzliche Informationen im Gemeindeamt zur Einsicht aufgelegt werden, erfährt die Bevölkerung von einer Umfrage aus dem Internet oder durch eine Postwurfsendung. Auf der Homepage

der Stadt Graz sind ergänzende Informationen anzubieten, die von den Magistratsabteilungen, Experten und Parteienvertretern zur jeweiligen Fragestellung erarbeitet und von Stadtsenat beschlossen werden.

- Die Volksbefragung darf erst durchgeführt werden, nachdem das Verzeichnis der Stimmberechtigten zur Einsicht aufgelegt wurde und Einsprüche erledigt sind; auch die Vorbereitung der Wahllokale und der in den Wahlbehörden mitwirkenden Mitglieder und Beisitzer braucht Zeit. Die Umfrage kann zwar auch erst nach dem Druck und der Aussendung der Postwurfsendung durchgeführt werden; sie geht aber bedeutend schneller als eine Volksbefragung, weil auf die Auflegung eines Verzeichnisses der Stimmberechtigten verzichtet wird; Probleme der Stimmberechtigung können mit einer „Info-Hotline“ erörtert werden, deren Befugnisse allerdings nicht geregelt sind.
- Abstimmen dürfen bei der Volksbefragung (nur) die (am Tag der Befragung) zum Gemeinderat Wahlberechtigten; auch das ist bundesverfassungsrechtlich vorgegeben.<sup>35)</sup> Zur Teilnahme an der Umfrage berechtigt sind dagegen nicht nur Österreicher und andere EU-Bürger, sondern auch Drittstaatsangehörige mit Hauptwohnsitz in Graz; Personen, die erst nach dem 1. Jänner des Jahres der Umfrage 16 Jahre alt werden, sollen aber, vermutlich aus Praktikabilitätsgründen, ausgeschlossen bleiben. Die Umfrage ist also nicht das, was der Name suggeriert, nämlich eine Befragung nur einer repräsentativen Auswahl von Bürgern, sondern der gesamten erwachsenen Einwohner der Stadt.
- Abgestimmt wird bei der Volksbefragung im Wahllokal;<sup>36)</sup> bei der Umfrage in den Servicestellen der Stadt Graz, aber auch per Post oder elektronisch über das Internet unter Verwendung eines Codes, der Mehrfachnutzungen unterbinden soll. Der Code soll, gemeinsam mit dem anzugebenden Geburtsdatum, sicherstellen, dass nur Berechtigte abstimmen; eine persönliche Stimmabgabe können sie aber nicht garantieren. Zumindest gegenüber der Stadt soll das Umfrageverhalten dadurch geheim bleiben, dass der – der jeweiligen Person zuordenbare – Umschlag und das – anonyme – Befragungsblatt vor der Auszählung getrennt werden; bei elektronischer Teilnahme muss das Programm vorsehen, dass eine Verknüpfung zwischen persönlichen Merkmalen und Votum nicht rückführbar ist. Bei der Abstimmung in den Servicestellen sind Personalausweise zu kontrollieren und Wahlurnen zu verwenden; andere Vorkehrungen, wie sie bei der Volksbefragung vorgesehen sind – von der Aufsicht durch pluralistisch zusammengesetzte und weisungsfreie Wahlbehörden über Beschränkungen der Betreuung des Wahllokals, die Verwendung von amtlichen Befragungsblättern

31) Oberndorfer, Direkte Demokratie, in Klug/Oberndorfer/Wolny (Hrsg), Das österreichische Gemeinderecht (2008) Teil 8 Rz 108; Stolzlechner, Art 117 B-VG, in Rill/Schäffler (Hrsg) Bundesverfassungsrecht (6.Lfg, 2010) Rz 30; Gamper, Direkte Demokratie in der Gemeinde, RFG 2011, 66.

32) „Soll die Stadt Graz für eine Umweltzone eintreten?“

33) Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG, §§ 10, 13 IG-L.

34) <http://steiermark.orf.at/news/stories/2539312/>.

35) Art 117 Abs 2 und Abs 8 B-VG; VfSlg 17.264/2004; Oberndorfer (FN 31) Rz 7; Stolzlechner (FN 31) Rz 30; zulässig sachliche Beschränkung auf Teile der Wahlberechtigten je nach Fragestellung; unzulässig Mitwirkung nicht Wahlberechtigter; Gamper (FN 31) 66.

36) § 169 Abs 2 VRG iVm Gemeindegewahlordnung für Graz; keine Anwendbarkeit der Briefwahlvorschriften.

und besonderen Kuverts, die Benutzung von Wahlzellen bis zur Vorgangsweise bei Zweifeln über die Identität – finden sich nicht.

- Die Feststellung des Ergebnisses obliegt bei Volksbefragungen der Wahlbehörde, bei BürgerInnenumfragen dagegen einer Umfragekommission aus dem Leiter des Präsidialamtes und je einem Vertreter der Gemeinderatsklubs; ob vorher in den einzelnen Servicestellen Auszählungen oder Aufzeichnungen – vergleichbar der Prüfung und Zählung der Volksbefragungsblätter und der Niederschrift im Wahllokal – stattfinden ist ebenso wenig geregelt wie die Gültigkeit oder Ungültigkeit der Stimmabgabe. Das offizielle Endergebnis wird bei beiden Instrumenten veröffentlicht. Bei Volksbefragungen kann es mit Einspruch beim Gemeinderat und dann beim VfGH angefochten werden,<sup>37)</sup> bei BürgerInnenumfragen wird das Ergebnis, wie bei Gewinnspielen, „unter Ausschluss des Rechtsweges“ bekannt gegeben.
- Das Ergebnis von Volksbefragungen wird dem zuständigen Organ der Gemeinde, also regelmäßig dem Gemeinderat, zur Beratung und Beschlussfassung vorgelegt. Nach der BürgerInnenumfrage ergeht ein Informationsbericht an den Gemeinderat, der neben dem Ergebnis auch die „Klärungsfälle“ der Infohotline behandelt. In beiden Fällen bindet das Ergebnis rechtlich niemanden.

Der Bericht an den Gemeinderat, der die Richtlinie erläutert,<sup>38)</sup> betont einige der genannten Unterschiede, nämlich den „niederschweligen Zugang“ der Umfrage (durch die Möglichkeit postalischer oder elektronischer Stimmabgabe), den größeren Teilnehmerkreis (durch den Einschluss der Nicht-EU-Bürger), den weiteren Anwendungsbereich (durch die Einbeziehung aller Sachthemen von Interesse für die Grazer), und eine Umsetzung „ohne Rechtsweg und rein auf Grundlage der Privatwirtschaftsverwaltung der Gemeinde mit nichthoheitlichen Mitteln“. Damit soll erklärt werden, dass es sich bei der BürgerInnenumfrage nicht um eine Volksbefragung handle und daher das Steiermärkische Volksrechtegesetz nicht darauf anwendbar sei. Zum einen ist allerdings gar nicht sicher, ob dieses Argument zum Ziel führt, selbst wenn die Prämisse zuträfe: Die einschlägigen Bestimmungen der Landesverfassung<sup>39)</sup> und das Volksrechtegesetz sind offensichtlich nicht als beispielsweise, sondern erschöpfende Regelungen der Instrumente der direkten Demokratie auf Landes- und Gemeindeebene konzipiert; damit entfalten sie eine Sperrwirkung gegen alle anderen Instrumente, die formalisierte Meinungsäußerungen der gesamten Bürgerschaft zu Sachfragen vorsehen, ob diese nun hoheitlich oder, falls das überhaupt geht, privatwirtschaftlich konstruiert sein mögen. Zum anderen, und unabhängig davon, muss man schon sehr an die Sache glauben, um in den Abweichungen der BürgerInnenumfrage von der Volksbefragung nach dem Volksrechtegesetz statt bloßen Rechtswidrigkeiten Kennzeichen eines anderen Rechtsinstituts zu sehen. Betrachtet man die BürgerInnenumfrage unbefangen, ist sie vielmehr eine Volksbe-

37) Zur rechtsstaatlichen Notwendigkeit der Anfechtbarkeit VfSlg 15.816/2000 und Oberndorfer (FN 31) Rz 206.

38) S FN 30 aE.

39) Art 68 ff Stmk L-VG 2010.

fragung mit anderem Namen und abweichender technischer Ausgestaltung, denn sie hat im Wesentlichen denselben Anwendungsbereich, Ablauf, Sinn und dieselbe Wirkung. Dass ihr Adressatenkreis über die Wahlberechtigten hinausgeht, ändert daran auch nichts, denn nach wie vor stellen diese mit fast 90 %<sup>40)</sup> den Kern der Befragten. Mögen daher im Allgemeinen „Befragungen der wahlberechtigten Gemeindemitglieder [...] auch ohne ausdrückliche Verankerung in den Gemeinderechtsquellen durchgeführt werden [können]“<sup>41)</sup>, so geht das jedenfalls nicht gegen die Gemeinderechtsquellen und die Gesetzesvorbehalte der Landesverfassung<sup>42)</sup>.

Die Grazer BürgerInnenumfrage ist aber nicht nur ein weiteres Beispiel für jene „schlaue“ Umgehung des Rechts, die von der Eurorettung bis zum Ortstafelverrücken praktiziert wird, sondern sie lässt sich auch zum Anlass nehmen, um über die Reformbedürftigkeit der umgangenen Regelungen nachzudenken.

## II. Reformkriterien

Im Folgenden sollen einige Gesichtspunkte entwickelt werden, die bei der Beurteilung von Reformvorschlägen vielleicht helfen können. Als Anwendungsbeispiel dient uns das Volksbegehren mit nachfolgender Volksabstimmung, nicht nur, weil das die weitestreichende Forderung ist, sondern auch, weil es ein staatliches Verfahren betrifft, das strengerer Anforderungen unterliegt als gesellschaftliche Prozesse,<sup>43)</sup> und nicht zuletzt, weil sich daran die Unterschiede von direktdemokratischen Vorschlägen und von Entscheidungen gut zeigen lassen. Im Einzelnen geht es um die Zugänglichkeit des Instruments und um die Rechtmäßigkeits- und Qualitätsanforderungen, die an seine Nutzung gestellt werden können oder sollen. Sie hängen jeweils davon ab, wie wirksam und verbindlich das Verfahren ausgestaltet wird.

### A. Effektivität

Volksbegehren verpuffen regelmäßig wirkungslos im parlamentarischen Betrieb. Vorschläge zu ihrer Stärkung richten sich daher oft auf ihre parlamentarische Behandlung als Gesetzesanträge. In der Tat lässt sich hier einiges verbessern, vor allem zugunsten einer schnelleren und öffentlich besser sichtbaren, politisch gewichtigeren Reaktion unter stärkerer Einbeziehung der Betreiber des Volksbegehrens.<sup>44)</sup> Fristsetzungen, die Erörterung in öffentlichen Ausschusssitzungen und im Plenum, die Beiziehung von Experten, explizite Stellungnahmen der Bundesregierung, Mitwirkungsrechte von Vertretern des Volksbegehrens,

40) [http://www.graz.at/cms/dokumente/10022937\\_415557/c68ea82c/Grazer%20Bev%C3%B6lkerung\\_Staatsangeh%C3%B6rigkeit\\_nach%20Bezirk\\_Stand%2001.01.2012.pdf](http://www.graz.at/cms/dokumente/10022937_415557/c68ea82c/Grazer%20Bev%C3%B6lkerung_Staatsangeh%C3%B6rigkeit_nach%20Bezirk_Stand%2001.01.2012.pdf).

41) Oberndorfer (FN 31) Rz 104.

42) Art 75 Abs 2, Art 78 Abs 8 Stmk L-VG 2010.

43) Natürlich können auch gesellschaftliche Prozesse demokratisch besser und schlechter ausfallen: Zu den Kriterien inclusiveness, popular control, considered judgment, transparency, efficiency und transferability Smith (FN 16) 162ff.

44) Vgl zB Art 10f Art 6 VO 211/2011 über die Bürgerinitiative (FN 18).

ein offizieller Abschlussbericht mit einer Punkt für Punkt-Gegenüberstellung von Forderungen des Volksbegehrens und Umsetzungsmaßnahmen, (auf Wunsch) die persönliche Information von Unterstützern des Volksbegehrens und uU ein eigenes Bundesgesetz zu seiner Umsetzung könnten hier helfen.

Hauptgrund für die geringe politische Durchschlagskraft des Volksbegehrens ist freilich, dass auch Volksbegehren mit sehr vielen Unterschriften entgegeng gehalten werden kann, die Mehrheit der Wahlberechtigten unterstütze ihr Anliegen eben nicht – eine ebenso effektive wie schwer überprüfbare Behauptung. Zur Stärkung des Volksbegehrens wird daher regelmäßig gefordert, bei Erfolglosigkeit im Parlament eine Volksabstimmung über das Anliegen durchzuführen. Für die Verbindung von Volksbegehren und Volksabstimmung gibt es mehrere Modelle. Sie unterscheiden sich ua danach, wie oft und intensiv das Parlament in das Verfahren einbezogen wird. Am deutlichsten zeigt sich dies, wo entweder nur der Volksbegehrensvorschlag<sup>45)</sup> oder alternativ auch ein Gesetzesbeschluss des Parlaments zum selben Thema<sup>46)</sup> zur Abstimmung gestellt wird. Letzteres entspricht unserem System besser und dürfte auch die Qualität der Gesetzgebung fördern.

Fundamentaler ist jedoch ein anderer Unterschied. Volksbegehren lassen sich mit Volksabstimmungen verknüpfen, die nur die Mehrheitsverhältnisse unter den Wahlberechtigten klären und damit den politischen Druck auf das Parlament erhöhen, diesem die eigentliche Gesetzgebung aber überlassen und sie auch nicht zu einer Beschlussfassung im Sinne des Begehrens verpflichten.<sup>47)</sup> Im B-VG würde das am ehesten der Verknüpfung von Volksbegehren mit einer Volksbefragung entsprechen. Die Wirkung des Instruments liegt dann nicht in der rechtlichen Verbindlichkeit, sondern im politischen Druck. Die Sanktion droht mit den nächsten Wahlen. Bis dorthin kann es allerdings noch lang dauern, seit der kaum diskutierten Änderung der Legislaturperiode auf fünf Jahre<sup>48)</sup> noch länger. Wollte man die Sanktion noch schärfen, könnte man die nächsten Wahlen im gegebenen Fall vorziehen und automatisch nach dem erfolglosen Verstreichen einer Frist nach der Volksabstimmung stattfinden lassen oder, wenn einem das zu einseitig erscheint, wenigstens die Legislaturperiode generell wieder verkürzen. Die andere Möglichkeit der Verknüpfung mit Volksbegehren bilden Volksabstimmungen, mit denen über einen Gesetzesentwurf entschieden und ohne weitere Parlamentsbeteiligung selbst Recht erzeugt wird.<sup>49)</sup> Volksbegehren, die mit einer Volksabstimmung das Parlament zu einem bestimmten Beschluss

45) So zB der FPÖ-Vorschlag 1856/A(E) 24.GP.

46) So zB der Vorschlag der Grünen 1689/A(E) 24.GP und [http://www.gruene.at/uploads/media/Microsoft\\_Word\\_-\\_Direkte\\_Demokratie.pdf](http://www.gruene.at/uploads/media/Microsoft_Word_-_Direkte_Demokratie.pdf); vgl auch Art 139b Schweizerische Bundesverfassung, SR 101, sowie Art 76 (Schweizer) Bundesgesetz über die politischen Rechte, SR 161.1, zugänglich über <http://www.admin.ch/ch/d/sr/>.

47) So zB Art 70 Stmk L-VG 2010.

48) B-VG-Novelle BGBl I 2007/27.

49) So zB der FPÖ-Vorschlag 1856/A(E) 24.GP. Ähnlich jene Lösungen, die das Parlament zu einem dem mehrheitlich angenommenen Begehren entsprechenden Gesetzesbeschluss verpflichten, wie die Vorarlberger Bestimmung, die mit VfSlg 16.241/2001 als verfassungswidrig aufgehoben wurde.

bringen wollen, sind Vorschläge. Volksbegehren, die mit einer Volksabstimmung die Gesetzgebung selbst übernehmen, treffen Entscheidungen.

Das hat verfassungsrechtliche Folgen, weil eine Volksgesetzgebung ohne Parlament nach der Rechtsprechung des VfGH dem repräsentativ-demokratischen Grundprinzip der Bundesverfassung widerspricht<sup>50)</sup> und nur als Gesamtänderung des B-VG einzuführen wäre, während das für eine Volksabstimmung über ein Begehren, die dem Parlament das letzte Wort lässt, nicht gilt. Die Volksgesetzgebung bringt auch andere Probleme mit sich, ua iZm der Aushebung von besonderen Mitwirkungsbefugnissen des Bundesrats und der Länder, die im normalen Gesetzgebungsverfahren bestehen, und der Änderung so beschlossener Gesetze.<sup>51)</sup> Und auch bei der Ausgestaltung der entsprechenden Modelle spielt der Unterschied zwischen Vorschlag und Entscheidung eine Rolle.

### B. Zugänglichkeit

Volksbegehren sind derzeit schwierig zu initiieren, weil im Einleitungsverfahren Unterstützungserklärungen vor der Gemeinde abgegeben oder gerichtlich oder notariell beglaubigt werden müssen und die Unterstützung im Eintragungsverfahren ebenfalls den Gang in ein Stimmlokal verlangt.<sup>52)</sup> Wie vor allem der internationale Vergleich zeigt, wären hier Erleichterungen durchaus möglich. So können in der Schweiz<sup>53)</sup> oder bei der Europäischen Bürgerinitiative<sup>54)</sup> Unterschriften auf der Straße gesammelt, und die Unterstützung kann (in der Schweiz) auch brieflich oder (in der EU und in manchen Kantonen der Schweiz) online geleistet werden. Es ist jedenfalls nicht unplausibel, dass diese Möglichkeiten zu mehr Volksbegehren und zu mehr Unterstützung führen würden. (Dass auf Unterstützungsbekundungen für Europäische Bürgerinitiativen nur die Pass- oder Personalausweisnummer und nicht etwa die Nummer des Führerscheins angegeben werden kann,<sup>55)</sup> der in Österreich ja auch als Ausweis gilt und den die Leute ja viel eher mithaben, gehört zu den kleineren Schikanen und hat doch erhebliche Wirkung.)

50) VfSlg 16.241/2001.

51) Skeptisch dazu Bundespräsident *Heinz Fischer*, zB in einer Rede bei einer Ehrung von Verfassungsgerichtshof-Präsident Gerhart Holzinger am 15. 6. 2012, <http://www.bundespraesident.at/newsdetail/artikel/die-qualitaet-der-demokratie-staerken-und-ausbauen/>.

52) § 4 Abs 1, §§ 7 ff VBegG.

53) Art 70 iVm Art 60 ff Bundesgesetz (FN 46); Art 26 iVm Art 18 ff, Art 27a ff Verordnung über die politischen Rechte, SR 161.11; dazu auch *Braun*, Schweizerische Erfahrungen mit brieflicher Stimmabgabe und E-Voting, JRP 2004, 96.

54) Art 5 VO 211/2011 (FN 18); §§ 3f EBIG (FN 18). Kritisch (auch) zu den geringen Vorgaben für die Überprüfung von Unterstützungserklärungen *Balthasar/Prosser*, Die Europäische Bürgerinitiative – Gefährdung der Glaubwürdigkeit eines direktdemokratischen Instruments? JRP 2010, 122.

55) Anhang II Teil C Punkt 2 VO 211/2011 (FN 18). Kritisch dazu auch der AB zum EBIG, 1666 BlgNR 24. GP, 6, und die darauf basierende EntschlieÙung des Nationalrats zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Europäische Bürgerinitiativen (62/AEA).

Solche Erleichterungen dienen, wenn schon nicht der Allgemeinheit des Stimmrechts als verfassungsrechtlichem Wahlgrundsatz, so jedenfalls der politischen Inklusivität des Volksbegehrens als verfassungsrechtlich legitimum Ziel. Dieses Ziel kann grundsätzlich auch rechtfertigen, dass die Wahlberechtigung und die persönliche, freie und geheime Ausübung des Stimmrechts<sup>56)</sup> etwas weniger intensiv und transparent kontrolliert werden. Auch die Enritualisierung der Unterschriftsleistung, die eine online-Unterstützung bewirkt, kann hingenommen werden. Freilich würden sich, um allzu leichtfertige Entscheidungen nach dem Muster „Todesstrafe? – Gefällt mir!“ zu vermeiden, kompensatorische Elemente empfehlen, wie zB eine Beschränkung auf eine bestimmte Website mit entsprechender grafischer Gestaltung und Menüführung, die automatische Präsentation von Informationen vor der Anklickbarkeit des Unterstützungsformulars, automatische Rückfragen oder die Notwendigkeit, die Entscheidung nach einer bestimmten Frist zu bestätigen;<sup>57)</sup> gut gemacht, könnte das die Entscheidung sogar unter weniger Zeitdruck, informierter und überlegter ausfallen lassen als manches Kreuz im Wahl- oder Stimmlokal.

Bei Volksbegehren, die bloß zu weitgehend folgenlosen Vorschlägen führen und bei denen deshalb auch nur das ungefähre Ausmaß der Unterstützung eine Rolle spielt, liegt dieses Abwägungsergebnis mE auf der Hand. Bei Volksbegehren, die je nach Unterstützung und Parlamentsreaktion eine Volksabstimmung und damit viel Aufwand und Kosten nach sich ziehen können, lässt sich darüber diskutieren. Bei der Abstimmung selbst ist die Grenze erreicht: Ohne Verfassungsänderung ist die briefliche, nicht aber eine elektronische Stimmabgabe (außerhalb eines Stimmlokals) zulässig.<sup>58)</sup>

Auch rechtspolitisch spricht nicht allzuviel dafür. Zur gewünschten Steigerung der Wahl- und Stimmbeteiligung geben die bisherigen Erfahrungen keine eindeutige Auskunft. Generell dürfte der Erfolg beschränkt sein, weil meist jene, die elektronisch wählen oder stimmen, auch auf traditionelle Weise teilnehmen würden, und jene, die bisher keine Stimme abgaben, dies auch auf elektronischem Weg nicht tun.<sup>59)</sup> Bei der Hochschülerschaftswahl 2009 nutzen 4 % der Wähler (1 % der Wahlberechtigten) die Möglichkeit der elektronischen Distanzwahl;<sup>60)</sup> für eine Gruppe von gut gebildeten digital natives ist das nicht viel. Bei der Grazer BürgerInnenumfrage gaben dagegen 54 % der Teilnehmer (etwa 18 % aller Stimmberechtigten) ihre Stimme elektronisch ab.<sup>61)</sup> Der Unterschied liegt vermutlich daran, dass bei der ÖH-Wahl die Bürgerkarte und ein Lesegerät am Computer gebraucht wurde, während für die BürgerInnenumfrage die Angabe des Geburtsdatums und eines (mit normaler Post zugeschickten) Codes reichte, die Sicherung des persönlichen Stimmrechts also nicht sehr ernst genommen wurde.

Nun hat die Grazer BürgerInnenumfrage ohnehin klare Mehrheiten ergeben und auch keine sehr wichtige Entscheidungen getroffen. Weder das eine noch das andere ist aber so typisch für Volksabstimmungen, dass es geringere generelle Standards rechtfertigen würde. Wie das knappe Ergebnis bei Zwentendorf zeigt,<sup>62)</sup> kann es auf jede Stimme ankommen, und wenn man Volksabstimmungen über Verfassungsänderungsvorschläge oder gesetzserzeugende Volksabstimmungen zulässt, kann man nicht mehr von Unwichtigem sprechen. Im Übrigen haben einheitliche Standards für alle Arten von Wahlen und Abstimmungen im Zusammenhang mit den allgemeinen Vertretungskörpern große Vorteile.

Das Hauptproblem der elektronischen Stimmabgabe liegt mE auch gar nicht in der fehlenden Garantie, dass jeder einzelne Stimmberechtigte selbst und frei agiert; das ist in der Tat bei der Briefwahl nicht anders,<sup>63)</sup> und auch bei klassischen Wahlen werden nicht immer alle Stimmzettel richtig zugeordnet. Zwei andere Aspekte erscheinen mir wichtiger: Das Wahl- und Stimmrecht sollte so ausgestaltet sein, dass es zum einen die Bürger auf die Geheimhaltung des eigenen Stimmverhaltens und Korrektheit der Gesamtergebnisse vertrauen lässt und zum anderen auch einem Regime standhält, das vor einer geplanten und systematischen Fälschung der Ergebnisse nicht zurückschreckt. Das traditionelle Verfahren dürfte diese Anforderungen im Wesentlichen erfüllen, weil die Kleinteiligkeit der Abstimmung und Auszählung durch jeweils andere Personen in getrennten Wahllokalen einer zentralen Beeinflussung Grenzen setzt und weil die Zettelwirtschaft eine Zuordnung der Stimmen zu Personen verhindert, zugleich aber eine vollständige nachträgliche Überprüfung durch jeden erlaubt, der addieren kann.

Beide Voraussetzungen entfallen beim E-Voting. Weil es von einem zentralen Programm gesteuert wird, ist E-Voting anfälliger für systematische Manipulationen, und selbst wenn es möglich sein sollte, das durch eine geschickte Ausgestaltung zu verhindern, bleibt dem Bürger nur, an die Korrektheit der Software, an die tatsächliche Verwendung dieser Version der Software und an die dazu durchgeführten Expertenüberprüfungen zu glauben.<sup>64)</sup> Wahl- und Abstimmungsergebnisse sind dann allenfalls plausibel,<sup>65)</sup> vielleicht so wie die Evolution der Arten oder der Klimawandel, an die auch manche nicht glauben. Dieser Effekt ist ein gesellschaftliches Phänomen, das sich durch technische Vorkehrungen

56) Zur Bedeutung der Wahlgrundsätze für das Volksbegehren Merli (FN 7) Rz 31.

57) Vgl Pistwanger, Initiale Betrachtung von Zeremonie, Ritual und Symbol als Einflussfaktoren für E-Voting, in Prosser/Parycek (Hrsg), E-Demokratie in Österreich (2007) 89.

58) Art 26 Abs 1 und 6 B-VG; Kucsko-Stadlmayer (FN 22) 93 f, 101.

59) Vgl Smith (FN 16) 159; Eisel, Internet und Demokratie (2011) 210 ff, 228 ff.

60) Goby (FN 22) 153.

61) S oben FN 28.

62) BGBl 1978/628.

63) Balthasar/Prosser, E-Voting in der „sonstigen Selbstverwaltung“ – Anmerkungen zum Beschluss des VfGH vom 30. Juni 2011, B 1149, und zum Erkenntnis des VfGH vom 13. Dezember 2011, V 85-96, JRP 2012, 47 (72 ff).

64) Ähnlich Goby (FN 22) 170 ff mwN.

65) So verlangt etwa Art 27n<sup>bis</sup> der Schweizer Verordnung (FN 53), dass Abstimmungsergebnisse, die in Frage gestellt werden, durch verschiedene Maßnahmen wie Teststimmen und Vergleiche mit dem nichtelektronischen Stimmerngebnissen „plausibilisiert werden können“.

nicht vermeiden lässt.<sup>66)</sup> Darauf ohne Not eine Demokratie zu gründen, erschiene mir unklug.<sup>67)</sup>

### C. Rechtmäßigkeit

Derzeit bestehen keine Rechtmäßigkeitsanforderungen an Gesetzesvorschläge und -anregungen, die mit einem (Bundes-)Volksbegehren eingebracht werden. Art 41 Abs 2 B-VG verlangt zwar, dass der Vorschlag eine durch Bundesgesetz zu regelnde Angelegenheit betrifft, doch fallen darunter auch bundesverfassungsgesetzlich regelbare Materien, sodass auch eine Bindung an die Bundeskompetenz, soweit sie überhaupt damit einhergeht, letztlich entfällt.<sup>68)</sup>

Diese Offenheit bereitet keine Schwierigkeiten, solange das Volksbegehren ein unverbindlicher Vorschlag bleibt. Das Parlament, an das es sich richtet, ist dann der Ort, um über die Sinnhaftigkeit von Kompetenzverschiebungen zu entscheiden, verfassungs-, völkerrechts- oder unionsrechtswidrige Elemente eines Vorschlags zu beseitigen oder ihn aus solchen Gründen abzulehnen. Erlangt das Volksbegehren allerdings stärkere Wirkung, stellt sich die Frage neu. Schon bloß konsultative Volksabstimmungen verschwenden nicht nur Ressourcen, sondern können auch die Achtung des Rechts erschweren, wenn sie rechtswidrige Anliegen mit der Unterstützung der Wählermehrheit adeln. An diesem Risiko ändern auch die nachträglichen Kontrollmöglichkeiten des Bundespräsidenten und des Verfassungsgerichtshofs nichts. Umso mehr empfiehlt sich eine Vorabkontrolle, wenn Volksabstimmungen über Volksbegehren direkt Recht schaffen können, die verschiedenen Prüfschritte im normalen Gesetzgebungsverfahren also nicht durchlaufen müssen.

Doch so einfach ist eine brauchbare Vorkontrolle gar nicht einzurichten, denn sie verlangt eine ganze Reihe von Entscheidungen über Maßstab, Intensität und zuständige Instanz. Der Maßstab hängt natürlich zunächst vom Gegenstand ab: Will man Verfassungsinitiativen weiterhin zulassen, kann man sie nicht an der „einfachen“ Verfassung, sondern nur an ihren Grundprinzipien messen. Eine Überlegung wert wäre freilich, von den Betreibern des Volksbegehrens eine Entscheidung zwischen Gesetzes- und Verfassungsinitiative bzw eine entsprechende Trennung von verschiedenen Inhalten des Begehrens zu verlangen,<sup>69)</sup> die Zuordnung durch die Betreiber bestimmt dann den jeweiligen Maßstab (Gesamt-

66) Der VfGH scheint dies in V 85-96/11 vom 13. 12. 2011 anders zu sehen, wenn er meint, das Problem sei durch hinreichend konkrete Vorgaben für Wahl in der einschlägigen Verordnung zu lösen. Differenzierend *Balthasar/Prosser* (FN 63).

67) Skeptisch auch *Kucsko-Stadelmayer* (FN 22); *Marx* (FN 22) 406 f; *Goby* (FN 22) 178; *Mayer*, Für und Wider einer Reform des Wahlrechts, JBl 2011, 369 (370 f); „kaum Anlass zu Angst und Skepsis vor elektronischen Wahlen“ sah dagegen *Poier*, Grundrechte und E-Voting, in *Österreichische Juristenkommission* (Hrsg), Grundrechte in der Informationsgesellschaft (2001) 102 (117).

68) Eine inhaltliche Beschränkung ergibt sich aber aus dem Verbot nationalsozialistischer Wiederbetätigung; zu allem *Merli* (FN 7) Rz 16ff mwN.

69) Zu Für und Wider und zum Scheitern der (nicht zwischen Verfassungsrecht und einfachem Gesetz unterscheidenden) „Einheitsinitiative“ in der Schweiz *Ehrenzeller/Nobs*, in *Ehrenzeller* ua (Hrsg), Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar<sup>2</sup> (2008) II Art 139a Rz 4ff mwN.

verfassung oder nur Grundprinzipien), wie dies ja auch bei anderen Gesetzesvorschlägen als Folge des Bezeichnungszwangs von Verfassungsrecht der Fall ist. Um zu vermeiden, dass dann sicherheitshalber alle Volksbegehren als Verfassungsinitiativen eingebracht werden, müsste man für Verfassungsinitiativen höhere Beteiligungsquoten verlangen. Zur innerstaatlichen Rechtmäßigkeit könnte dann noch die Vereinbarkeit mit Unionsrecht und zumindest zwingendem, also solchem Völkerrecht kommen, dessen Bindungen sich Österreich durch Vertragskündigung nicht entziehen kann.<sup>70)</sup> Verfassungsmäßigkeit und Unionsrechtskonformität schließen die Kompetenz des Nationalrats zur Erlassung der begehrten Regelungen ein; wenn man Umgehungen wie bei der Grazer BürgerInnenumfrage,<sup>71)</sup> verhindert, sichert dies auch die Adressatengerechtigkeit und demokratische Legitimation von Begehren: Sie richten sich an jene Instanz, die das Geforderte auch tun darf, und es stimmen die Bürger der richtigen Gebietskörperschaft darüber ab.

Eine Prüfung dieser „Mehrebenen“-Rechtmäßigkeit stellt große Anforderungen; als präventive Normenkontrolle ist sie besonders schwierig, denn manche Rechtswidrigkeiten lassen sich ohne Anschauungsmaterial aus der Anwendungspraxis kaum erkennen. Die Prüfung muss innerhalb einer kurzen Frist geleistet werden, will man nicht riskieren, dass missliebigen Volksbegehren schon am Beginn der Schwung genommen wird. Dazu kommt, dass eine endgültige Beurteilung der Rechtmäßigkeit bei bloßen Anregungen meist gar nicht möglich ist und dass auch bei ausgearbeiteten Entwürfen nur einzelne Teile rechtswidrig sein können. Das alles spricht dafür, die Prüfung einerseits auf offensichtliche Rechtswidrigkeiten<sup>72)</sup> und andererseits auf die zentralen Anliegen des Begehrens zu beschränken. Bei Volksabstimmungen, die nur Druck auf das Parlament machen, könnte das reichen, um das Schlimmste zu verhindern. Dass bei direkter Volksgesetzgebung von dieser Grobkontrolle nicht erfasste Rechtswidrigkeiten sehenden Auges hingenommen werden müssen, falls sie für die Bürger kein Grund für ein negatives Votum sind, ist ein weiteres Argument gegen diese Variante des Volksbegehrens.

Zur Hintanhaltung von organisierter Volksdummheit und populistischen Versuchungen<sup>73)</sup> werden immer wieder Beschränkungen des Gegenstands vorgeschlagen, die Volksbegehren zu bestimmten Themen, zB zu Steuern, Maßnahmen, die bestimmte Haushaltsbelastungen bewirken oder Grundrechtseinschränkungen, unabhängig von ihrer Rechtmäßigkeit, unterbinden sollen. Sehr überzeugend erscheint mir das nicht – mit zwei Ausnahmen. Zum einen sollten Volksbegehren unzulässig sein, die die Rechtsstellung von Menschen verschlechtern, die einer Minderheit angehören, wenn diese Minderheit durch identitätsbildende Merkmale bestimmt wird, die abzulegen unmöglich, schwierig oder unzumutbar ist – wie zB Rasse, Herkunft, genetische Merkmale, Religion, Sprache, Behinderung, sexuelle Orientierung oder nichtösterreichische Staatsbürger-

70) Vgl zB Art 139 Abs 3 Schweizerische Bundesverfassung und Art 75 Bundesgesetz (FN 46).

71) S oben bei FN 32.

72) Vgl Art 4 Abs 2 lit d VO 211/2011 über die Europäischen Bürgerinitiative (FN 18).

73) Zu diesen zB *Eisel* (FN 59) 195ff.



schaft. Volksbegehren eignen sich besser als normale Gesetzgebungsverfahren für Kampagnen, weil sie polemischer beworben und anonym unterstützt werden können; besonders verlockend ist dabei, durch Ab- und Ausgrenzung gegen Minderheiten ein Wir-Gefühl zu erzeugen.<sup>74)</sup> Im Gegensatz zu anderen Betroffenen können sich „geborene“ Minderheiten und Ausländer dagegen idR nicht durch die Organisation eigener Mehrheiten wehren und auch nicht auf jene vertrauen, die sie sonst, im normalen politischen Prozess, schützen, und sei es nur aus Rücksichtnahme auf political correctness. Deshalb empfiehlt sich hier eine Beschränkung auch dann, wenn gar keine Diskriminierung, sondern nur eine rechtmäßige Schlechterstellung droht. Geborene Minderheiten oder Leute, die gar nicht mitstimmen dürfen, ungefiltert zum Objekt von Mehrheitsentscheidungen zu machen, ist selbst undemokratisch.

Zum anderen sollten schließlich Gesamtänderungen der Bundesverfassung keinen zulässigen Gegenstand eines abstimmungsverstärkten Volksbegehrens bilden. Eine Volksabstimmung über ein einschlägiges Begehren, das vor einem erhofften Parlamentsbeschluss stattfindet, würde schlecht mit der in der Art 44 Abs 3 B-VG nach dem Beschluss vorgesehenen Volksabstimmung zusammenpassen. Eine direkte Gesamtänderung allein durch Volksabstimmung wäre wiederum erst recht systemwidrig: So wie das Parlament eine Gesamtänderung nicht ohne oder gegen das Volk erlassen kann, soll auch das Volk es nicht ohne das Parlament oder gegen das Parlament tun können. Auf die gegenseitige politische Kontrolle kann gerade bei Gesamtänderungen nicht verzichtet werden, weil die rechtliche Kontrolle hier mangels Maßstab nicht mehr greift.

Prüfbehörde wäre, wenn man an die bestehende Rechtslage anknüpft,<sup>75)</sup> der Innenminister. Dagegen lässt sich zwar einwenden, dass sich Volksbegehren politisch regelmäßig gegen die Regierung richten und der Innenminister als Teil von ihr nicht neutral sein könnte, doch angesichts fehlender Alternativen ließe sich das hinnehmen, weil seine Entscheidungen ja der nachprüfenden Kontrolle des VfGH unterliegen; Voraussetzung wäre freilich die Sicherung eines zügigen Verfahrens auch vor dem Gerichtshof. Den VfGH dagegen direkt zur Vorkontrolle zu berufen, würde zwar das Neutralitätsproblem vermeiden, den Gerichtshof aber zT mit unnötigen Verfahren belasten und gleichzeitig die Befassung des Innenministers nicht überflüssig machen, denn er muss ja nach wie vor über die formalen Voraussetzungen und die ausreichende Unterstützung für ein Eintragsverfahren entscheiden.

#### D. Qualität

Je stärker Volksbegehren wirken, desto wichtiger wird auch die Qualität von Vorschlag und Verfahren. Dazu kann vor allem verbesserte Information und Diskussion beitragen, und gerade dafür bieten sich die Möglichkeiten des Internet an. Nun lässt sich Qualität aber schwer verordnen, und die Bereitstellung von Information und die Organisation von Diskussion ist grundsätzlich Sache der Betreiber des Volksbegehrens und verträgt aus grundrechtlichen wie demokrati-

74) Vgl *Smith* (FN 16) 186.

75) Vgl § 5 VBegG.

schen Gründen nur ausnahmsweise staatliche Einmischung. Trotzdem kann der Staat sinnvolle Rahmenbedingungen setzen.

Die Initiatoren eines Volksbegehrens haben derzeit für die Einleitung des Verfahrens dem Innenminister nur den Text des Gesetzesvorschlags oder der Anregung und eine Begründung sowie die Namen, Adressen und Berufe eines Bevollmächtigten und von vier Stellvertretern (und ein Bankkonto) anzugeben.<sup>76)</sup> Begründung und Bevollmächtigte müssen nach dem Gesetz aber gar nicht veröffentlicht werden.<sup>77)</sup>

Das könnte man ändern und erweitern. Nützlich wären aus demokratischer Sicht nähere Informationen über die Initiatoren, zB ein Lebenslauf mit Angaben auch über frühere und aktuelle Parteifunktionen und öffentliche Ämter, und über die Organisationen und Personen, die das Volksbegehren finanziell oder durch andere Leistungen unterstützen.<sup>78)</sup> Auch eine Internet- und E-Mail-Adresse würden nicht schaden, und wenn das Volksbegehren in die Eintragsphase kommt, könnte auch eine Stellungnahme der Bundesregierung zum Begehren bei der Entscheidung über die Unterstützung helfen. Jedenfalls eine Volksabstimmung über das Volksbegehren sollte durch einen offiziellen Text mit Stellungnahmen der Volksbegehrensbetreiber und der Regierung, vielleicht auch der Parlamentsparteien, vorbereitet und begleitet werden.<sup>79)</sup>

### III. Langsamkeit

Volksbegehren, so zeigt sich, sind langsam. Texte müssen entworfen werden, Begründungen formuliert, Unterschriften gesammelt, ein behördliches Zulassungsverfahren muss durchlaufen werden, vielfache Fristen sind abzuwarten, Einsprüche und Anfechtungen müssen einkalkuliert werden, bis das Begehren überhaupt an das Parlament geht. Das alles dauert. Bei anderen Instrumenten der direkten Demokratie ist das nicht viel anders.

Will man die Wirkung von Volksbegehren durch eine Verknüpfung mit Volksabstimmungen stärken, werden sie noch langsamer, verfahrensintensiver und bürokratischer. Um ein inhaltliches Vorprüfungsverfahren wird man dann kaum herumkommen. Vor einer Volksabstimmung muss dem Parlament ausreichend Zeit zu einer Beratung und Beschlussfassung zur Verfügung stehen. Setzt es das Begehren nicht vollständig um, müssen die Betreiber erst einmal klären, ob sie die Sache weiterverfolgen wollen. Die Vorbereitung einer Volksabstimmung nimmt Zeit in Anspruch, und nach dem Ergebnis ist wieder das Parlament dran, das auch elaborierte Verfahren führt.

Langsamkeit ist also unvermeidlich. Langsamkeit ist aber auch gut. Demokratische Verfahren dienen nicht der bloßen Feststellung von politischen Augenblicksstimmungen, sondern zuerst und vor allem der Herausbildung von Mei-

76) § 2 Abs 5 Z 2, § 2 Abs 4 Z 3 VBegG.

77) § 9 Abs 1 VBegG. In der Praxis geschieht dies allerdings: vgl [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_wahlen/volksbegehren](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksbegehren).

78) Vgl zu letzterem Art 4 Abs 1 VO 211/2011 zur Europäischen Bürgerinitiative (FN 18).

79) Vgl zB für die Schweiz Art 10a Bundesgesetz (FN 46). Auch zur Grazer BürgerInnenumfrage gab es eigene Informationen und Argumente im Internet: s FN 28.

nungen. Erst am Schluss, am Ende eines öffentlichen Prozesses der Formulierung, Zuspitzung, Kommentierung, Diskussion, Unterstützung und Ablehnung von Positionen wird entschieden. Das unterscheidet direktdemokratische Verfahren fundamental von Meinungsumfragen, und das braucht Zeit.

Direkte Demokratie ist auch mehr als ein Shitstorm. Bloße Empörung reicht dafür nicht. Ein gewisser zeitlicher Abstand zu Skandalen erlaubt eine bessere Einschätzung ihrer Wichtigkeit und öffnet den Blick auch wieder für andere Aspekte der Politik.

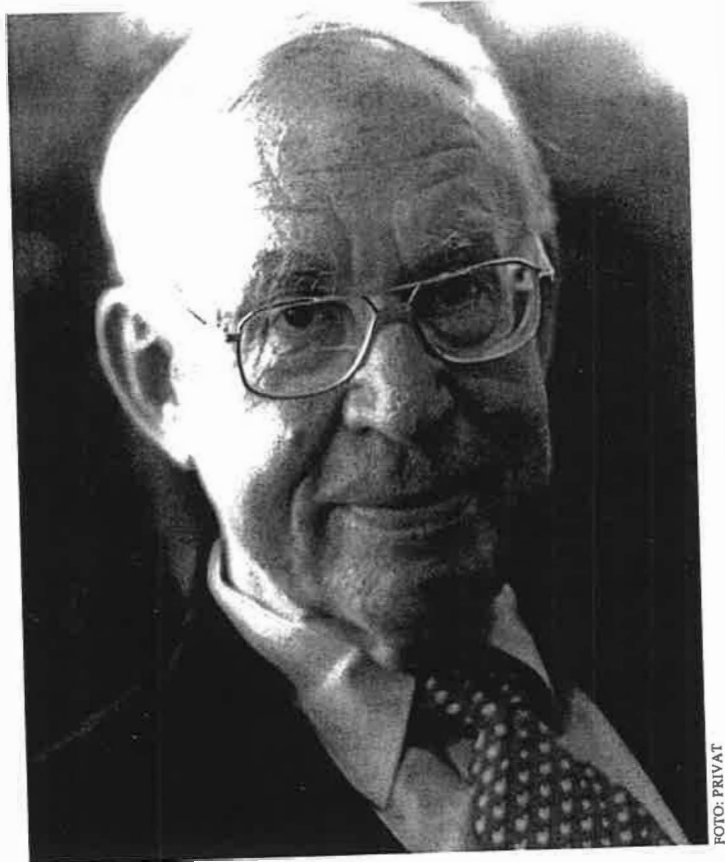
Langsamkeit ist schließlich eine immer notwendigere Spaßbremse. Auch wenn die Verantwortlichen gekriegt haben, was sie verdienten: Über in Internetabstimmungen instantdemokratisch erzeugte Namen wie das Bud Spencer-Bad<sup>80</sup>) (in Schwäbisch Gmünd) oder die Chuck Norris-Brücke<sup>81</sup>) (zwischen der Slowakei und Österreich) lacht spätestens nach einigen Wochen keiner mehr.

Ein-Klick-Demokratie kann es nicht einmal am Schluss der Debatte geben. Auch die Unterstützungs- oder Stimmentscheidung braucht, wie andere wichtige Festlegungen, einen Übereilungsschutz und eine Korrekturmöglichkeit. Als emoticonbegleitete Ja-Nein-App zwischen Pizzabestellung und Strandfoto auf dem Handy funktioniert sie nicht.

Zu guter Letzt: Jede Stärkung der direkten Demokratie gibt auch den politischen Parteien neue Chancen für ihren Gebrauch; sie kann damit die Kluft zwischen Volk und Gewählten, die sie schließen soll, noch vergrößern. Auch für Demokratiereformen sollte man sich Zeit nehmen.

80) Statt eines Bud Spencer-Tunnels, für den eine Mehrheit bei einer Internet-Befragung votierte: Frankfurter Allgemeine Zeitung 28. 7. 2011, 7; <http://www.spiegel.de/panorama/tunnelbau-in-schwaebisch-gmuend-das-bud-spencer-dilemma-a-775571.html>; <http://www.swr.de/nachrichten/bw/-/id=1622/nid=1622/did=8949670/1ik5c86/index.html>.

81) [http://diepresse.com/home/panorama/oesterreich/735582/Slowakei\\_Kommt-Chuck-Norris-ueber-die-March](http://diepresse.com/home/panorama/oesterreich/735582/Slowakei_Kommt-Chuck-Norris-ueber-die-March); <http://diepresse.com/home/panorama/oesterreich/735061/ChuckNorrisBruecke-zwischen-Slowakei-und-Oesterreich>; <http://www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/namensabstimmung-in-slowakei-chuck-norris-kann-eine-bruecke-sein-a-818643.html>.



*400 Robert Walter*

Gedenkschrift  
**ROBERT WALTER**

Herausgegeben von

Clemens Jabloner  
Dieter Kolonovits  
Gabriele Kucsko-Stadlmayer  
Hans René Laurer  
Heinz Mayer  
Rudolf Thienel



Wien 2013  
Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Sämtliche Angaben in diesem Buch erfolgen trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr; eine Haftung der Autoren, des Herausgebers sowie des Verlages ist ausgeschlossen.

ISBN 978-3-214-00453-8

© 2013 MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH, Wien  
Telefon: (01) 531 61-0  
E-Mail: verlag@MANZ.at  
www.MANZ.at

Datenkonvertierung und Satzherstellung: Anita Frühwirth  
Fotomachweis: Foto Frontispiz, Foto auf der Seite IX: Privat

## Geleitworte

Am 25. Dezember 2010 starb *Robert Walter* nach längerem Leiden, doch letztlich überraschend. Zu seinem Vermächtnis gehört der Wunsch nach einer Gedenkschrift, den sein engerer Schülerkreis mit dem vorliegenden Werk gerne erfüllen möchte.

Sein Leben und seine wissenschaftliche Entwicklung hat *Robert Walter* wenige Jahre vor seinem Tod in der Form einer Autobiographie dargestellt. Die Herausgeber haben diese Schrift – die die markante, ja bisweilen schroffe Persönlichkeit *Walters* voll zur Geltung bringt – in die vorliegende Gedenkschrift aufgenommen.

*Robert Walter* war mit außerordentlicher Geisteskraft begabt. Markante Züge seines Charakters waren Fähigkeit zur Begeisterung, Kampfgeist und herausragende innere Unabhängigkeit.

Für *Robert Walters* Juristenleben prägend waren sein Streben nach präziser rational nachprüfbarer Erkenntnis, seine wissenschaftliche Überzeugung von der Reinen Rechtslehre und sein Einsatz für deren nachhaltige Weiterentwicklung. Als „Bannerträger der Reinen Rechtslehre“ hat *Kelsens* Biograf *Rudolf A. Métall* ihn 1968 bezeichnet. Besonders verdienstvoll war seine Initiative für die Gründung der Bundesstiftung Hans Kelsen-Institut durch die Bundesregierung 1971: Damit wurde nicht nur der aus Österreich vertriebene „Verfassungsvater“ geehrt, sondern auch das umfangreiche wissenschaftliche Werk jenes Mannes für die Nachwelt gesichert, der heute als bedeutendster deutschsprachiger Rechtswissenschaftler des 20. Jahrhunderts gilt. Bis zu seinem Tod, fast 40 Jahre, war *Robert Walter* als ehrenamtlicher Leiter dieses Instituts tätig. In Co-Geschäftsführung mit seinen Schülern hat er Manuskripte aus dem Nachlass *Kelsens* publiziert, Übersetzungen seiner Werke gefördert, seinen weltweiten Einfluss dokumentiert, eine Schriftenreihe herausgegeben (bisher 33 Bände) und eine Kelsen-Gesamtausgabe auf den Weg gebracht.

*Robert Walter* war ja zunächst Justizrichter und er blieb dem Richteramt und der Richterschaft zeitlebens verbunden, seine Autobiographie spricht dies ganz klar an. Der große Rechtstheoretiker *Walter* behielt stets die Begabung für und die Freude an der praktischen Rechtsanwendung, er war ein legendär „expeditiver“ Richter. Als Ausbildungsrichter kam indessen auch schon die außerordentliche pädagogische Begabung *Walters* zur Geltung.

Obzwar *Robert Walter* gleichsam den Talar niemals abwarf, wurde doch die Universität seine wahre Berufung. Durch seine Lehrtätigkeit an der Universität hat *Robert Walter* mehrere Juristengenerationen geprägt. Mit doppelter Begeisterung, sowohl für theoretische Überlegungen als auch für die spezifisch juristische Arbeit, trachtete er nicht nur Wissen, sondern auch methodische Haltung zu vermitteln. Über seine Lehrbücher zum Verfassungsrecht und Verwaltungsverfahrenrecht konnte er damit einen breiten Kreis Studierender errei-