

42. Forumssitzung, 27.1.2015

(Verfassungs-)Rechtliche Rahmenbedingungen der direkten Demokratie in Graz

Ass.Prof. Dr. Klaus POIER

**Institut für Öffentliches Recht, Politikwissenschaft
und Verwaltungslehre**



Diskussion um mehr direkte Demokratie:

aktuelle Tenderscheinung

Mittel gegen Politikverdrossenheit?

Mittel zur Verringerung der Kluft zwischen politischer Elite und BürgerInnen?

direkte Demokratie die „echte“ Demokratie?

direkte Demokratie populistischer Verfall der Demokratie?

Hauptargumente:

	Befürworter	Gegner
direkte Demokratie	„echte“ Demokratie (nur DD kann unser System retten)	Diktatur einer populistisch, unsachlich agierenden Mehrheit
repräsentative Demokratie	sachrationale, legitimierte Herrschaftsform	eigentlich Oligarchie (nicht Gemeinwohl, sondern Interessen der herrschenden, abgehoben agierenden Gruppen entscheidend)

„repräsentative“ vs. „identitäre“ Demokratievorstellung

Welches Demokratiemodell in der Praxis?

- direkte Demokratie in „Reinform“ gibt es nicht
- daher stets grundsätzlich ein repräsentativ-demokratisches System, in das Instrumente der direkten Demokratie eingebaut sein können

gegenüberstehende Modelle:

~~repräsentative Demokratie~~

~~vs. direkte Demokratie~~

repräsentative Demokratie

vs. repräsentative Demokratie
kombiniert mit Instrumenten
der direkten Demokratie

Funktionen, Strategien, Wirkungen der direkten Demokratie

- Partizipation, diskursive Demokratie
- Absicherung des Status Quo, Legitimierung besonders bedeutsamer Veränderungen

direkte Demokratie „von oben“:

- Legitimierung (Immunisierung) von Regierungsentscheidungen
- Mobilisierung, Emotionalisierung für Regierungspolitik
- Heraushalten von Themen aus dem Wahlkampf

direkte Demokratie „von unten“:

- Veto gegen Regierungsentscheidungen (konsensbildenden Vorwirkungen!)
- Mobilisierung, Emotionalisierung gegen Regierungspolitik
- neue Ideen einbringen, Chance für neue Gruppierungen

Ausgangspunkt: Direkte Demokratie in Österreich

- Weichenstellung mit Bundes-Verfassungsgesetz 1920: repräsentative Demokratie mit direkter Demokratie als „dekorativem Verfassungsschmuck“
- Volksabstimmung und Volksbegehren verankert, aber in Händen der Parlamentsmehrheit
- Bundesländer folgten vorerst diesem grundsätzlichen Muster für die Landes- und die Gemeindeebene
- in den 1970er/80er Jahren starker Ausbau der rechtlichen Instrumente auf Länder- und Gemeindeebene
- aktuell Diskussion auch wieder auf Bundesebene (insb. „qualifiziertes“ Volksbegehren)

Bundesverfassungsrechtliche Regelungen

→ Direkte Demokratie auf Bundesebene

Art. 24: „Die Gesetzgebung des Bundes übt der Nationalrat gemeinsam mit dem Bundesrat aus.“, aber:

Art. 41: Volksbegehren, Art. 43, 44: Volksabstimmung, 49b: Volksbefragung

→ keine ausdrückliche Regelung für die Landesebene

Art. 95: „Die Gesetzgebung der Länder wird von den Landtagen ausgeübt.“

Judikatur: VfSlg. 13.500/1993 und v.a. 16.241/2001

VfGH: Systementscheidung zugunsten des repräsentativ-demokratischen Baugesetzes, mit bloß ausnahmhaf vorgesehenen Instrumenten der direkten Demokratie

→ Direkte Demokratie auf Landesebene daher (nur) in dem Sinne zulässig, wie der Bundesverfassungsgesetzgeber für die Bundesebene vorgesehen hat

→ unzulässig daher auf Landesebene die sog. „Volksgesetzgebung“

Bundesverfassungsrechtliche Regelungen

→ Direkte Demokratie auf Gemeindeebene

Art. 117 Abs. 8: „In Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde kann die Landesgesetzgebung die unmittelbare Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten vorsehen.“

1984: erklärtes Ziel war verfassungsrechtliche Absicherung der auf Gemeindeebene bestehenden Instrumente der dir. Demokratie

Judikatur: VfSlg. 13.500/1993 - Bürgermeisterdirektwahl

VfGH: Systementscheidung zugunsten des repräsentativ-demokratischen Baugesetzes, mit bloß ausnahmhaf vorgesehenen Instrumenten der direkten Demokratie

- Direkte Demokratie daher auch auf Gemeindeebene (nur) in dem Sinne zulässig, wie sie der Bundesverfassungsgesetzgeber für die Bundesebene vorgesehen hat?
- unzulässig daher auch auf Gemeindeebene die sog. „Volksgesetzgebung“?

Bundesverfassungsrechtliche Regelungen

→ Direkte Demokratie „online“

- E-Voting: verfassungswidrig, wenn Grundsätze des geheimen und persönlichen Wahlrechts verfassungsrechtlich vorgeschrieben sind (→ ausdrückliche Bestimmung wie bei Briefwahl erforderlich)
- E-Voting auch sonst verfassungswidrig, wenn Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit der Wahl nicht gewährleistet ist
- Online-Sammeln von Unterstützungen:
 - für Europäische Bürgerinitiative Art 11(4) EUV vorgesehen
 - im „Demokratiepaket 2013“ für die Bundesebene als Möglichkeit vorgesehen (→ elektronisches WählerInnenregister)
 - zumindest „weniger“ Probleme mit geheimem und persönlichem Wahlrecht

Landesverfassungsrechtliche Regelungen

- Volksrechte in Gesetzgebung und Vollziehung des Landes (Art. 68-77 L-VG)
- Volksrechte in der Gemeinde (Art. 78 und 79)
 - Nähere Ausführungen im Stmk. Volksrechtegesetz
- Instrumente:
 - Initiativrecht (Art. 78 Abs. 1)
 - Initiativrecht mit Volksabstimmung (Art. 78 Abs. 2), „Volksgesetzgebung“
 - Volksabstimmung (Art. 78 Abs. 3)
 - Volksbefragung (Art. 78 Abs. 4)
 - Gemeindeversammlungen (Art. 78 Abs. 4)
 - Petitions-, Auskunfts- und Beschwerderecht (Art. 79)
 - Kontrollinitiative (§§ 99a ff. Statut der Stadt Graz)

Direkte Demokratie „ohne rechtliche Grundlage“

→ informelle „Befragungen“, Umfragen in Praxis sehr häufig

→ flexiblere Regelungen nachgefragt
(TeilnehmerInnen, Themen, Methoden, Zeitraum)

→ zulässig?

- nichthoheitlicher Bereich?
- Meldedaten?
- Probleme mit Akzeptanz und Rechtsschutz

Resümee: Bürgerbeteiligung zwischen politischer Elite und Zivilgesellschaft

- 1) rechtliche Möglichkeiten auf Gemeindeebene im Vergleich grundsätzlich gut ausgebaut
- 2) entscheidende Rechtsfrage offen: „Damoklesschwert“
- 3) trotz steigender Fallzahlen hinkt Praxis hinter Rechtslage hinterher
- 4) Überwiegend werden klassische Instrumente der direkten Demokratie von „oben nach unten“ eingesetzt
 - parteipolitisch/legitimatorisch dominiert
 - Zivilgesellschaft noch immer wenig entfaltet
- 5) Experimentierfeldthese bestätigt sich nach wie vor
 - rechtlicher Freiraum sollte klargestellt bzw. vergrößert werden;
 - umgekehrt sollte auch der Rechtsschutz verbessert werden
- 6) „Verzahnung“ von direkter und repräsentativer Demokratie scheint vielversprechend und ist im Trend der Diskussion

**Vielen Dank
für Ihre Aufmerksamkeit!**

Ass.Prof. Dr. Klaus Poier

Institut für Öffentliches Recht, Politikwissenschaft und Verwaltungslehre
Universitätsstraße 15/C3, 8010 Graz, Österreich

klaus.poier@uni-graz.at