

Teil II:
Formen der Bürgerbeteiligung in europäischen
Mehrebenensystemen

Die Praxis der direkten und deliberativen Demokratie in Österreich

Peter Bußjäger und Christoph Schramek

1. Die Instrumente (semi-)direkter Demokratie in Österreich im Überblick

Die drei klassischen Instrumente (semi-)direkter Demokratie können in Volksbegehren (Volksinitiative, Bürgerbegehren), Volksbefragung (Konsultation) und Volksabstimmung (Volksentscheid, Referendum) untergliedert werden. Während das Volksbegehren ein »echtes« Initiativrecht darstellt, sind die Volksbefragung und -abstimmung – von einzelnen noch darzustellenden Ausnahmen auf Landes- und Gemeindeebene abgesehen – als »reaktive« Instrumente ausgestaltet. Dies insofern, als das Volk im Rahmen eines bindenden Referendums oder einer konsultativen Befragung auf vom Parlament festgelegte Vorgaben reagiert.¹

Die Bezeichnung »(semi-)direkt« wird bei diesen drei Instrumenten, die im Anschluss auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene näher untersucht werden, deshalb verwendet, da sie meist als Ergänzung zur repräsentativen Demokratie auftreten, indem sie im Rahmen des parlamentarischen Prozesses zum Einsatz gelangen. Dadurch kommt es zu einer Verschmelzung von repräsentativer und direkter Demokratie, was wiederum als »(semi-)direkt« bezeichnet wird.²

1.1. Volksbegehren

Ein Volksbegehren zielt grundsätzlich auf ein konkretes Tätigwerden der Gesetzgebung ab. Dies insoweit, als damit ein konkreter Vorschlag einer Gesetzesänderung an das Parlament herangetragen wird.³ Es handelt sich dabei um eine Form der Gesetzesinitiative, ähnlich etwa einer Regierungs-

1 Harald Eberhard, »Auf dem Weg zu mehr direkter Demokratie?«, in Theo Öhlinger und Klaus Poier (Hrsg.), *Direkte Demokratie und Parlamentarismus* (Böhlau, 2015), 326.

2 Dazu näher Anna Gamper, *Staat und Verfassung* (3. Aufl., facultas.wuv, 2014), 228.

3 Ebd., 228 sowie 230 f.

vorlage oder eines Initiativantrages.⁴ Ein derartiges Volksbegehren (Bürgerbegehren) ist auch die Europäische Bürgerinitiative, die zu den klassischen Initiativbegehren gezählt werden kann.⁵

In Österreich können auf Bundesebene gemäß Art. 41 Abs. 2 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) 100 000 Stimmberechtigte oder jeweils ein Sechstel der Stimmberechtigten dreier Bundesländer auf diese Weise einen Gesetzgebungsvorschlag in den Nationalrat einbringen, vorausgesetzt es handelt sich um eine durch Bundesgesetz zu regelnde Frage.⁶ Das Verfahren selbst ist in einem separaten Gesetz, das am 1. Januar 2018 neu in Kraft getreten ist,⁷ im Detail geregelt und umfasst verschiedene Verfahrensschritte, wie die Anmeldung bzw. Registrierung eines Volksbegehrens, die Sammlung von Unterstützungserklärungen (ein Promille der österreichischen Wohnbevölkerung; derzeit 8 401 Personen), den Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens, das Eintragungsverfahren und die Ergebnismittlung. Ein erfolgreiches Volksbegehren ist dem Nationalrat zur Behandlung vorzulegen, wobei darüber lediglich beraten werden muss, weshalb Volksbegehren als weitgehend unverbindlich betrachtet werden können.

Diese Rechtslage bildet den *status quo* auf der Ebene der Bundesverfassung. Die Unzufriedenheit über den Umgang der politischen Praxis mit dem Instrument fasst Öhlinger wie folgt zusammen: »Das Volksbegehren ist zu einer Art besserer Petition verkümmert, die die ihm von der Verfassung zugeordnete Funktion einer Gesetzesinitiative nicht erfüllt.«⁸

Auf der Landesebene ist das Instrument des Volksbegehrens weiter entwickelt. Im Gegensatz zum Bund besteht im Burgenland, in Nieder-

4 So auch in Italien, vgl. dazu Roland Riz und Esther Happacher, *Grundzüge des Italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie* (studia Universitätsverlag, 2003), 92.

5 Vgl. Alexander Balthasar, »Die Europäische Bürgerinitiative und andere Instrumente der direkten Demokratie in Europa«, in Peter Bußjäger, Alexander Balthasar und Niklas Sonntag (Hrsg.), *Direkte Demokratie im Diskurs: Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich* (New Academic Press, 2014), 16.

6 Siehe dazu im Detail Peter Bußjäger, »Art. 41 B-VG«, in Benjamin Kneihns und Georg Lienbacher (Hrsg.), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht* (Verlag Österreich, 2004), Rz 45 ff und Heinz Mayer, »Verfahrensfragen der direkten Demokratie«, in Johannes Hengstschläger et al. (Hrsg.), *Für Staat und Recht. Festschrift für Herbert Schambeck* (Duncker & Humblot, 1994), 513 f.

7 Volksbegehrensgesetz 2018, BGBl I 106/2016 idF BGBl I 124/2020.

8 Theo Öhlinger, »Direkte Demokratie und BürgerInnenbeteiligung in der österreichischen Bundesverfassung – unter Berücksichtigung aktueller Gesetzesinitiativen«, in Bußjäger, Balthasar und Sonntag (Hrsg.), *Direkte Demokratie im Diskurs*, 119.

österreich, in Oberösterreich, in der Steiermark und in Vorarlberg⁹ die Möglichkeit, auch bestimmte Maßnahmen der Verwaltung einzufordern, wodurch das Begehren bzw. die Initiative unter anderem zu einem Partizipationsinstrument in der Verwaltung wird. Individuelle behördliche Entscheidungen können i.d.R. allerdings nicht Gegenstand eines derartigen Begehrens sein. Es kann vielmehr nur darauf abzielen, dass generelle Angelegenheiten der Landesverwaltung, die von umfassender (zumindest regionaler)¹⁰ Bedeutung sind, in bestimmter Weise erledigt werden.

In der Steiermark und in Vorarlberg ist außerdem vorgesehen, dass – im Bereich der Gesetzgebung – auf ein entsprechend hoch unterstütztes Volksbegehren eine »Volksabstimmung« folgen muss, wenn der Landtag dem nicht Rechnung tragen will.¹¹ Bei derartigen »Volksabstimmungen« kann es sich allerdings um keine rechtlich bindenden Instrumente handeln, da der Verfassungsgerichtshof (VfGH) im Falle Vorarlbergs das Instrumentarium einer sogenannten »Volksgesetzgebung« am eigentlichen Gesetzgeber vorbei als verfassungswidrig erklärt hat,¹² worauf in der Folge noch zurückzukommen ist. Dementsprechend besteht in beiden Fällen keine Verpflichtung zu einer entsprechenden Beschlussfassung des Landtages: Gemäß Art. 70 Abs. 2 Stmk L-VG hat die Landesregierung ein Volksbegehren, das durch »Volksabstimmung« angenommen wurde, dem Landtag lediglich unverzüglich zur geschäftsordnungsmäßigen Behandlung vorzulegen. In Vorarlberg wurde die Wortfolge, dass der Landtag bei der Annahme des Begehrens im Rahmen einer Volksabstimmung einen dem Volksbegehren inhaltlich entsprechenden Gesetzesbeschluss zu fassen hatte, eben vom VfGH als verfassungswidrig aufgehoben.

Auch in Oberösterreich wird eine Befragung der Bürgerinnen und Bürger angeordnet, wenn der Landtag innerhalb von sechs Monaten keinen wenigstens den Grundsätzen nach entsprechenden Beschluss über eine qualifiziert unterstützte Initiative gefasst hat und es von der zustellungsbevollmächtigten Person verlangt wurde.¹³ Im Unterschied zur Steiermark

9 Art. 68 Bgld Landes-Verfassungsgesetz (Bgld L-VG, LGBI 42/1981 idF LGBI 64/2014), LGBI Art. 46 NÖ Landesverfassung 1979 (NÖ LV, LGBI 0001-0 idF LGBI 45/2019), Art. 59 Abs. 1 Z. 2 Oö. Landes-Verfassungsgesetz (Oö L-VG, LGBI 122/1991 idF LGBI 39/2019), Art. 73 Stmk Landes-Verfassungsgesetz 2010 (Stmk L-VG, LGBI 77/2010 idF LGBI 115/2017), Art. 57 Verfassung des Landes Vorarlberg (Vbg LV, LGBI 9/1999 idF LGBI 14/2019).

10 Art. 46 Abs. 1 NÖ LV; vgl. auch die Formulierung in Art. 73 Abs. 1 Stmk L-VG (»im Interesse des gesamten Landes oder einzelner politischer Bezirke«).

11 Art. 70 Stmk L-VG und Art. 33 Abs. 5 Vbg LV.

12 VfSlg 16.241/2001.

13 Art. 59 Abs. 5 Oö L-VG.

und zu Vorarlberg, die beide die Bezeichnung »Volksabstimmung« gewählt haben, ist in Oberösterreich von einer »Befragung der Bürgerinnen und Bürger« die Rede. Bei einem positiven Ausgang dieser Befragung hat sich der Landtag oder die Landesregierung mit dem Anliegen neuerlich zu beschäftigen und immerhin innerhalb von sechs Monaten einen Beschluss zu fassen.¹⁴

Wenngleich der Einsatz einer bindenden Volksabstimmung vom VfGH untersagt wird, stellen derartige Konstruktionen mit dem obligatorischen Einsatz eines konsultativen Instruments im Anschluss an ein entsprechend unterstütztes Volksbegehren eine erhebliche Aufwertung des ursprünglichen Initiativrechts dar.¹⁵ Dies ist insofern bemerkenswert, als es auch Landesverfassungen gibt, die in gleicher Weise wie das B-VG nicht einmal eine Beschlussfassung über ein Volksbegehren vorsehen und damit eben weitgehend unverbindlich verfahren.¹⁶

Auf Ebene der Gemeinden gilt prinzipiell ähnliches wie auf Landesebene, zumal Volksbegehren in der Regel vorgesehen sind und etwa die Erlassung, Aufhebung oder Änderung von Verordnungen oder Gemeinderatsbeschlüssen zum Gegenstand haben.¹⁷ Ausnahmen bilden lediglich Wien (als Gemeinde und Stadt mit eigenem Statut) und weite Teile Tirols.¹⁸ Oberösterreich zählte auch lange Zeit zu diesem Kreis. Mit dem oberösterreichischen Bürgerinnen- und Bürgerrechteänderungsgesetz 2015

14 Art. 59 Abs. 7 Oö L-VG.

15 Christoph Schramek, »Die Bindungswirkung und konkrete Umsetzung von euro-regional »parallelisierten« Plebisziten«, in Peter Bußjäger und Anna Gamper (Hrsg.), *Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion* (New Academic Press, 2015), 163 f.

16 Während das Volksbegehren in Kärnten [Art. 31 Abs. 2 Kärntner Landesverfassung (K-LVG, LGBI 85/1996 idF LGBI 29/2020)], Salzburg [Art. 21 Abs. 2 Landesverfassungsgesetz (Sbg L-VG, LGBI 77/2010 idF LGBI 41/2019)] und Wien [§ 131b Wiener Stadtverfassung (WStV, LGBI 11/1970 idF LGBI 47/2019)] dem Landtag »zur [geschäftsmäßigen] Behandlung vorzulegen ist«, ist es in Tirol dem Landtag lediglich »vorzulegen« [Art. 37 Abs. 1 Tiroler Landesordnung (TLO, LGBI 61/1988 idF LGBI 133/2019)]. Letztere Formulierung erinnert an die Formulierung in Art. 49b Abs. 3 B-VG zur Volksbefragung (vgl. Schramek, »Bindungswirkung«, 165 f).

17 Ausführlich dazu Karim Giese, »Direktdemokratische Willensbildung in der Gemeindevorstverwaltung – Stand, Rechtsfragen, Perspektiven«, in Arno Kahl (Hrsg.), *Offen in eine gemeinsame Zukunft – Festschrift 50 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle* (Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2012), 111 ff.

18 Weder das erste Hauptstück der WStV zu Wien als Gemeinde und als Stadt mit eigenem Statut noch die Tiroler Gemeindeordnung (TGO, LGBI 36/2001 idF LGBI 77/2017) kennen ein Volksbegehren oder ein Initiativrecht.

wurde allerdings das Recht der Bürgerinnen- und Bürger-Initiative auch auf Ebene der Gemeinden eingeführt.¹⁹

Die Wirkungen von Volksbegehren auf Gemeindeebene sind durchaus unterschiedlich.²⁰ Besonderheiten weisen die Steiermark, Salzburg, Vorarlberg sowie das Stadtrecht der Stadt Innsbruck auf. Hier sind erfolgreiche Volksbegehren unter bestimmten Umständen einer Abstimmung zu unterziehen.²¹ Auffällig ist dabei, dass mit Ausnahme der Salzburger Gemeindeordnung, laut der bei einem positiven Ausgang der Abstimmung die im Bürgerbegehren angeführten Gründe lediglich im Rahmen einer Beratung einzubeziehen sind (§ 12 Abs 4 Sbg GdO), das Ergebnis der jeweiligen Abstimmung für das zuständige Organ der Gemeinde bindend ist.²² Aus Sicht der eben beschriebenen VfGH-Judikatur zur »Volksgesetzgebung«, erweisen sich derartige Konstruktionen durchaus als problematisch, worauf ebenfalls noch zurückzukommen ist.

1.2. Volksabstimmung

Im Gegensatz zu den zuvor genannten Instrumenten ist die Volksabstimmung (in Österreich Art. 43 und Art. 44 Abs. 3 B-VG) im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses regelmäßig an dessen Ende angesiedelt. Als Möglichkeit einer bestimmten Anzahl an Stimmberechtigten, eine Volksabstimmung über einen Gesetzesbeschluss zu verlangen, wird sie in der österreichischen Diskussion häufig auch als »Veto-Referendum« bezeichnet und ist in dieser Form, wie nachfolgend dargestellt, in verschiedenen Landesverfassungen vorgesehen.²³

19 LGBI 41/2015.

20 Peter Oberndorfer und Katharina Pabel, »Einrichtungen der direkten Demokratie in den Gemeinden«, in Katharina Pabel (Hrsg.), *Das österreichische Gemeinderecht* (Manz, 2015), Rz 89 ff.

21 Vgl. § 124 Steiermärkisches Volksrechtesgesetz (Stmk VIRG, LGBI 87/1986 idF LGBI 63/2018), § 73 Abs. 2 Salzburger Gemeindeordnung (Sbg GdO, LGBI 9/2020 idF LGBI 32/2020), § 21 Abs. 4 iVm § 66 Abs. 1 lit. d) Vorarlberger Gemeindegesetz (Vbg GG LGBI 40/1985 idF LGBI 24/2020) und § 45 Abs. 2 des Stadtrechts der Landeshauptstadt Innsbruck (StRI, LGBI 53/1975 idF LGBI 51/2020). Vgl. auch die Bürgerbefragung/das Bürgerbegehren in § 53d ff Salzburger Stadtrecht (LGBI 47/1966 idF LGBI 40/2020).

22 § 129 Stmk VIRG, § 22 Abs. 1 Vbg GG, § 48 Abs. 3 StRI.

23 Dazu näher Peter Bußjäger und Niklas Sonntag, »Zur Bundesverfassungskonformität des Vetoreferendums«, in Öhlinger und Poier (Hrsg.), *Direkte Demokratie und Parlamentarismus*, 351 f.

Die Volksabstimmung hat einen konkreten Gesetzesbeschluss zum Gegenstand und ist zeitlich nach Beendigung des parlamentarischen Verfahrens, jedoch vor Beurkundung und Kundmachung angesiedelt. Wie auch bei der Volksbefragung liegt die Initiative dazu beim Nationalrat selbst, der in der Regel eine Abstimmung beschließen muss (Art. 43 B-VG), bzw. im Falle einer »Teiländerung« der Bundesverfassung beim Nationalrat oder beim Bundesrat (Art. 44 Abs. 3 B-VG).²⁴ Ausgenommen von derartigen fakultativen Abstimmungen ist lediglich die schon von Verfassungen wegen verpflichtend abzuhaltende (obligatorische) Volksabstimmung im Falle einer Gesamtänderung der Bundesverfassung (Art. 44 Abs. 3 B-VG). Das konkrete Verfahren einer Volksabstimmung ist im Detail wiederum separat²⁵ geregelt und verläuft ähnlich einer bundesweiten Wahl an einem speziellen Abstimmungstag. Das Ergebnis ist bindend. Charakteristisch für die Volksabstimmung ist, dass das Volk selbst keinerlei inhaltlichen Einfluss ausüben kann, sondern lediglich über das Inkrafttreten des Gesetzesbeschlusses zu entscheiden hat.

Auch die Volksabstimmung ist in allen Bundesländern entsprechend dem oben skizzierten Verfahren auf Bundesebene vorgesehen, wobei in einer Vielzahl der Bundesländer eine solche nicht nur durch das jeweilige Parlament, sondern auch von der Bevölkerung oder den Gemeinden initiiert werden kann. Dabei spricht man vom bereits genannten »Veto-Referendum«, das gegen noch nicht kundgemachte Gesetzesbeschlüsse des Landtages binnen einer bestimmten Frist je nach Landesverfassung von einer bestimmten Anzahl von Stimmbürgern oder Gemeinden verlangt werden kann.²⁶ Für die Gemeinden ist die Volksabstimmung in zahlreichen Bundesländern – ausgenommen Niederösterreich, Tirol und weite Teile Oberösterreichs –²⁷ vorgesehen, wobei es darum geht, ob ein Beschluss des Gemeinderates in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs Geltung erlangen soll oder nicht bzw. ob umgekehrt der Gemeinderat einen entsprechenden Beschluss fassen soll.²⁸ Eine Abstimmung auf

24 Bei Abstimmungen über ein einfaches Bundesgesetz kann dies die Mehrheit im Nationalrat beschließen, bei Bundesverfassungsgesetzen genügt bereits ein Drittel. Im Detail zur Bundesgesetzgebung Bußjäger, »Art. 41 B-VG«, Rz 3 ff.

25 Volksabstimmungsgesetz 1972 (BGBl 79/1973 idF BGBl I 61/2018).

26 Vgl. eingehend dazu Bußjäger und Sonntag, »Bundesverfassungskonformität«, 349 ff (insbesondere die Auflistung auf 352 f).

27 Giese, »Direktdemokratische Willensbildung«, 118; Kristina Madlsperger, »Instrumente der direkten Demokratie auf Gemeindeebene«, (2014) *Recht & Finanzen für Gemeinden* 140, 144 f.

28 Dass auf Gemeindeebene eine vergleichsweise stärkere Teilhabe der Bevölkerung stattfinden kann, ist nicht zuletzt auf die mit BGBl 490/1984 eingefügte besonde-

Initiative der wahlberechtigten Gemeindebürger (Veto-Referendum) gibt es im Burgenland und Vorarlberg.²⁹

1.3. Volksbefragung

Die Volksbefragung kann weitgehend unabhängig von einem konkreten Gesetzgebungsverfahren erfolgen und dient der Erhebung des Willens der Bevölkerung in einer bestimmten Angelegenheit. In der international gebräuchlichen Terminologie wird die Volksbefragung verschiedentlich ebenfalls als »Referendum« oder auch als »Konsultation« bezeichnet.³⁰ Da die Volksbefragung in Österreich keine rechtliche Bindungswirkung entfaltet, gilt sie als schwächstes der drei Volksbeteiligungsinstrumente.³¹

Die bundesweite Volksbefragung gemäß Art. 49b B-VG kann von Mitgliedern des Nationalrates oder der Bundesregierung nach vorangegangenem Beschluss beantragt werden. Sie kann nur zu einem Thema von grundsätzlicher und gesamtösterreichischer Bedeutung, zu dessen Regelung die Bundesgesetzgebung zuständig ist, stattfinden und hat eine Frage zu enthalten, die entweder mit »ja« oder »nein« zu beantworten ist oder die Wahl zwischen zwei alternativen Lösungsvorschlägen ermöglicht.³² Die Abwicklung einer Volksbefragung folgt im Wesentlichen dem Verfahren einer Volksabstimmung. Nähere Vorgaben trifft das Volksbefragungsgesetz 1989.³³ Das Ergebnis der Befragung entfaltet keine rechtliche Bindung, wenngleich die politische Wirkung nicht zu unterschätzen ist.³⁴

Die Volksbefragung als unverbindliche Einholung des Willens der Bevölkerung ist in fast allen Bundesländern vorgesehen. Einzig das Wiener Landesverfassungsrecht enthält keine Volksbefragung.³⁵ Oberösterreich kennt im Vergleich mit den übrigen Bundesländern ein besonderes Mo-

re Ermächtigung in Art. 117 Abs. 8 B-VG zurückzuführen. Ausführlich zur Volksabstimmung auf Gemeindeebene Oberndorfer und Pabel, »Einrichtungen der direkten Demokratie«, Rz 151 ff.

29 Giese, »Direktdemokratische Willensbildung«, 120.

30 Gamper, *Staat und Verfassung*, 228 f.

31 Vgl. Schramek, »Die Bindungswirkung«, 164.

32 Zu dieser Frage auch Heinz Mayer, »Welche Volksbefragung erlaubt die Verfassung?«, (2001) *Journal für Rechtspolitik* 113, 113 ff.

33 BGBl 356/1989 idF BGBl I 32/2018.

34 Schramek, »Die Bindungswirkung«, 164.

35 Siehe für den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde § 112a WStV; vgl. generell zur direkten Demokratie in Wien Anna Gamper, »Direkte Demokratie in Wien als Land und Gemeinde«, (2014) *Recht & Finanzen für Gemeinden* 135, 135 ff.

dell, das eine Bürgerinnen- und Bürger-Befragung nur im Anschluss an eine Bürgerinnen- und Bürger-Initiative vorsieht.³⁶ Für die übrigen sieben Länder ist hervorzuheben, dass es teilweise auch inhaltliche Grenzen für Volksbefragungen gibt, wie etwa individuelle Verwaltungsentscheidungen, Wahlen oder Personalfragen. Zu unterscheiden ist mitunter auch zwischen Volksbefragungen in Angelegenheiten der Gesetzgebung und solchen in Angelegenheiten der Verwaltung.³⁷

Volksbefragungen können von der Landesregierung, vom Landtag, von einem Drittel der Mitglieder des Landtags sowie von einem Teil der Stimmberechtigten selbst initiiert werden; in Niederösterreich, der Steiermark, Tirol und Vorarlberg³⁸ zudem von einer bestimmten Anzahl an Gemeinden, wobei diesbezüglich ein deutliches Ost-West-Gefälle erkennbar ist. Während Niederösterreich mit 80 Gemeinden sehr hoch angesiedelt ist, legt Vorarlberg mit zehn Gemeinden den niedrigsten Schwellenwert fest. Allerdings stehen auch 573 Gemeinden in Niederösterreich 96 Gemeinden in Vorarlberg gegenüber.

Für die Gemeinden selbst sowie für die Statutarstädte Österreichs ist in den einschlägigen Bestimmungen aller Gemeindeordnungen und Stadtstatute ebenfalls die Volksbefragung vorgesehen,³⁹ auch hier mit unverbindlichem Charakter und auf Gegenstände der Gemeindeverwaltung beschränkt. Wie auf Landesebene gibt es auch für zahlreiche Gemeinden die Möglichkeit der Initiierung nicht nur per Gemeinderatsbeschluss, sondern auch durch die Stimmberechtigten selbst. In manchen Gemeinden kann eine Volksbefragung auch vom Bürgermeister verlangt werden.⁴⁰

1.4. Praxis

Was die praktische Anwendung direkt-demokratischer Instrumente betrifft, zeigt sich vor allem auf Bundesebene ein ernüchterndes Bild. Dies insbesondere in Bezug auf die Volksabstimmung und die Volksbefragung.

36 Siehe oben unter 1.1.

37 Siehe beispielsweise Art. 58 Vbg LV, der sich ausdrücklich nur auf Angelegenheiten der Verwaltung bezieht.

38 Art. 47a Abs. 2 Z. 2 NÖ LV, Art. 74 Abs. 2 Z. 5 Stmk L-VG, Art. 60 Abs. 2 TLO, Art. 58 Abs. 2 lit. b Vbg LV.

39 Giese, »Direktdemokratische Willensbildung«, 115.

40 Ausführlich Oberndorfer und Pabel, »Einrichtungen der direkten Demokratie«, Rz 101 ff.

Letztere wurde seit der Einführung im Jahr 1989⁴¹ erst einmal abgehalten – dies am 20. Januar 2013 zur Frage der Beibehaltung der Wehrpflicht. Während bislang noch keine fakultative Volksabstimmung zu einem Bundesverfassungsgesetz stattgefunden hat, gab es im Bereich der einfachen Bundesgesetzgebung eine fakultative Volksabstimmung über die Inbetriebnahme des Kernkraftwerks Zwentendorf im Jahr 1978. Eine zweite Abstimmung, allerdings von obligatorischer Natur, wurde im Jahr 1994 abgehalten, da der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union eine Gesamtänderung der Bundesverfassung bewirkte.⁴²

Wesentlich zahlreicher sind auf Bundesebene Volksbegehren zu finden, die ab dem Jahr 1964 und dem ersten Volksbegehren »ORF-Reform« eine praktische Bedeutung entwickelt haben. Seitdem gab es insgesamt 45 Volksbegehren,⁴³ diese meist zu größeren Infrastrukturprojekten, sozialen Anliegen oder sonst breitenwirksamen Themenbereichen. Ein eigenes Gesetzgebungsverfahren wurde allerdings noch nie durch ein Volksbegehren unmittelbar in Gang gesetzt. In der Mehrzahl der Fälle blieben die Begehren weitgehend unbeachtet.⁴⁴

Die vorangegangenen Ausführungen haben gezeigt, dass die Länder in Österreich in Ausübung ihrer Verfassungsautonomie durchaus innovativ sind, was die Schaffung direkt-demokratischer Instrumente betrifft. Dasselbe gilt auch für die im Anschluss noch darzustellenden partizipativen Instrumente.⁴⁵ Zur Praxis in den Ländern ist allerdings festzuhalten, dass die Vielfalt der innovatorischen Elemente⁴⁶ auf der Landesebene nicht mit ihrer tatsächlichen Inanspruchnahme korreliert.⁴⁷ Diesem Befund ist jedoch vorzuschicken, dass sich eine empirische Bestandsaufnahme des

41 Die Aufnahme von Art. 49b in das B-VG erfolgte mit der Novelle BGBl 685/1988.

42 Eberhard, »Auf dem Weg«, 326.

43 Eine vollständige Liste bis zum Jahr 2019 ist auf der Homepage des Bundesministeriums für Inneres abrufbar, »Volksbegehren – Alle Volksbegehren der zweiten Republik« (2015) www.bmi.gv.at/411/Alle_Volksbegehren_der_zweiten_Republik.aspx (abgerufen am 25. Juni 2020).

44 Eberhard, »Auf dem Weg«, 327 sowie Theo Öhlinger, »Braucht Österreich mehr direkte Demokratie?«, (2014) *Österreichische Juristenzeitung* 1062, 1064.

45 Dazu Peter Bußjäger und Christoph Schramek, »Catch22: Das föderalistische Paradoxon in Österreich«, in EZFF (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2017: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa* (Nomos, 2017) 343 f.

46 Vgl. hierzu Peter Bußjäger, »Demokratische Innovation und Verfassungsreform«, in Bußjäger und Gamper (Hrsg.), *Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion* (2015), 1 ff.

47 Dazu näher Klaus Poier, »Instrumente und Praxis direkter Demokratie in Österreich auf Länder- und Gemeindeebene«, in Bußjäger, Balthasar und Sonntag (Hrsg.), *Direkte Demokratie im Diskurs*, 147 f.

Einsatzes direkt-demokratischer Instrumente auf Landesebene als äußerst schwierig erweist, auf Gemeindeebene nahezu unmöglich, da es keine entsprechenden Datenbanken gibt.⁴⁸ Hilfreich ist jedoch eine Aufstellung von Poier⁴⁹ für die Jahre 1945 bis 2010. Dieser zufolge wurde das Instrument der Volksabstimmung im genannten Zeitraum auf Landesebene insgesamt vier Mal eingesetzt sowie die Volksbefragung in Gesetzgebungs- und Vollziehungsangelegenheiten 16 Mal. Insgesamt zehn Volksbegehren haben die in den Landesverfassungen festgelegten Voraussetzungen erfüllt. Seit 2010 dürfte lediglich noch eine Volksbefragung in Tirol⁵⁰ hinzugekommen sein.⁵¹

Auf Gemeindeebene ergab die Bestandsaufnahme von Poier im selben Zeitraum 59 Volksabstimmungen sowie 160 Volksbefragungen, was bei insgesamt 2 357 Gemeinden im Jahr 2010 einen äußerst geringen Wert darstellt.⁵² Diese Ergebnisse bestätigen den Befund, dass die Vielfalt der direkt-demokratischen Instrumente, die auf Landes- und Gemeindeebene zur Verfügung stehen, nicht mit deren praktischen Einsatz korrelieren. Auffällig ist auch, dass auf Bundesebene das Instrument des Volksbegehrens weitaus am öftesten zum Einsatz kommt, während sich auf Landes- und Gemeindeebene das Instrument der Volksbefragung größerer Beliebtheit erfreut.

Die Gründe für die geringe Inanspruchnahme der Instrumente sind vielfältig und können im gegebenen Zusammenhang nicht erörtert werden. Unter anderem wird die Stärke des jeweiligen Repräsentativorgans, die das österreichische Bundesverfassungsrecht prägt, als Grund angeführt.⁵³ Anzumerken ist außerdem, dass die Bereitstellung der Instrumente und niedere Zugangsschwellen, etwa, was die Zahl erforderlicher Unter-

48 Klaus Poier, »Sachunmittelbare Demokratie in Österreichs Ländern und Gemeinden: Rechtslage und empirische Erfahrungen im Überblick«, in Peter Neumann und Denise Renger (Hrsg.), *Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009* (Nomos, 2010), 31, 50. Vgl. für Vorarlberg die Aufstellungen unter www.vorarlberg.at/wahlen/volksabstimmungen.asp?typ=alle sowie www.vorarlberg.at/pdf/uebersicht-teil-vabststan.pdf (abgerufen am 19. Dezember 2017).

49 Klaus Poier, »Sachunmittelbare Demokratie«, 44 ff.

50 Landesweite Volksbefragung Olympia am 15. Oktober 2017, vgl. LGBI 72/2017 (Ausschreibung) sowie LGBI 103/2017 (endgültiges Abstimmungsergebnis).

51 Eigene Erhebung des Instituts für Föderalismus.

52 Klaus Poier, »Sachunmittelbare Demokratie«, 51. Volksbegehren/-initiativen auf Gemeindeebene wurden in dieser Aufstellung nicht erfasst.

53 Vgl. Poier, »Instrumente und Praxis«, 148 f. Siehe auch den nachfolgenden Abschnitt zum Vorrang der repräsentativen Demokratie.

stützungserklärungen betrifft, nur ein Aspekt im Gesamtkomplex einer Stärkung unmittelbarer Mitwirkungsrechte der Bürgerinnen und Bürger in der Politik ist. Wesentlich ist vor allem, Unterstützungserklärungen auch außerhalb der Wahlbehörden sammeln zu können und die Stimmberechtigten nicht zu zwingen, ihre Unterstützung für ein bestimmtes Anliegen vor und unter den Augen der Behörde kundtun zu müssen.⁵⁴ Ferner gilt es, die Information der Stimmberechtigten über den Gegenstand der Abstimmung mittels einer Abstimmungsbroschüre zu verbessern.⁵⁵

Ein anderer Aspekt ist es, die Nutzung der Instrumente zu vereinfachen. So zählt es auch zu demokratischer Innovation, die Möglichkeiten der Abgabe elektronischer Unterstützungen zu erleichtern. Dies ist allerdings noch nicht sehr weit fortgeschritten.

1.5. Vorrang der repräsentativen Demokratie – die Vorarlberger »Volksgesetzgebung«

Das Demokratiekonzept der österreichischen Bundesverfassung ist durch eine starke Position des Parlaments und somit des repräsentativ-demokratischen Organs geprägt.⁵⁶ Dies kommt insbesondere darin zum Ausdruck, dass auf Bundesebene die Anordnung einer Volksabstimmung oder -befragung ausschließlich in der Hand des Parlaments bzw. einer Parlamentsmehrheit liegt. Ebenso entspricht der Vorrang des repräsentativen Organs der gängigen Praxis auf Länder und Gemeindeebene, wo in der Regel Volksabstimmungen und -befragungen auf Beschlüsse von Repräsentativorganen zurückzuführen sind.⁵⁷

Der VfGH hat in mehreren Erkenntnissen festgehalten, dass das Bundesverfassungsrecht vom Grundgedanken der repräsentativen Demokratie

54 Dies wurde in Österreich in Vorarlberg ermöglicht; vgl. § 13 Abs. 2 Vbg Landes-Volksabstimmungsgesetz (LGBl 60/1987 idF LGBl 34/2018). Siehe auch Peter Bußjäger, »Entwicklungen in der direkten Demokratie und Bürgerbeteiligung in Vorarlberg«, in Bußjäger, Balthasar und Sonntag (Hrsg.), *Direkte Demokratie im Diskurs*, 161. In der Schweiz ist diese Praxis schon lange üblich; vgl. Nadja Braun Binder, »Instrumente der direkten Demokratie im Mehrebenensystem: Erfahrungen aus Deutschland und der Schweiz unter Berücksichtigung des Verfahrens im Vorfeld«, in Bußjäger, Balthasar und Sonntag (Hrsg.), *Direkte Demokratie im Diskurs*, 66.

55 Zur Praxis in der Schweiz und Deutschland siehe Braun Binder, »Instrumente der direkten Demokratie«, 70 ff.

56 Eberhard, »Auf dem Weg«, 325.

57 Poier, »Instrumente und Praxis«, 148.

beherrscht ist.⁵⁸ Dementsprechend versteht der VfGH »das demokratische Baugesetz als repräsentativ-demokratisches Grundprinzip mit ausnahmsweise vom Verfassungsgesetzgeber ausdrücklich vorgesehenen direkt-demokratischen Elementen.«⁵⁹

Für den vorliegenden Beitrag von besonderem Interesse ist das Erkenntnis des VfGH zur Vorarlberger »Volksgesetzgebung«.⁶⁰ Das Konzept der vom VfGH so bezeichneten »Volksgesetzgebung«⁶¹ beinhaltete, dass ein Volksbegehren, das von mindestens 5 000 Stimmberechtigten oder mindestens zehn Gemeinden unterstützt wurde, dem Landtag zur Entscheidung vorzulegen war, ob er dem Volksbegehren Rechnung tragen will oder nicht. Lehnte es der Landtag in der Folge ab, einem Volksbegehren, das von 20 Prozent der Stimmberechtigten unterstützt wurde, zu entsprechen, war vorgesehen, dass über das Begehren eine Volksabstimmung abzuhalten war. Sprach sich das Volk für die Umsetzung des Begehrens aus, war der Vorarlberger Landtag an dieses Ergebnis gebunden und musste einen dem Volksbegehren inhaltlich entsprechenden Gesetzesbeschluss fassen. Letzten Endes hätte damit das Landesparlament keinen inhaltlichen Einfluss auf das jeweilige Gesetz gehabt. Die Gesetzgebung wäre somit faktisch am Parlament vorbei erfolgt.

Der VfGH hob diese Regelung wegen Verstoßes gegen das demokratische Bauprinzip als verfassungswidrig auf. Dies begründete er damit, dass bereits zu Zeiten der Erlassung der Bundesverfassung direkt-demokratische Instrumente auf Bundesebene bewusst zurückhaltend ausgestaltet wurden und insofern eine Entscheidung für ein System der repräsentativen Demokratie getroffen worden sei. Dementsprechend würde die Verfassungsautonomie der Länder, die mit dem bundesstaatlichen Prinzip zwingend in Verbindung stehe, ihre Grenze im demokratischen Bauprinzip, das vom VfGH auf ein repräsentatives Modell reduziert wurde, finden. Eine Konkurrenz zum parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren wie die Vorarlberger »Volksgesetzgebung« sei daher mit dem repräsentativ-demokratischen Grundprinzip der Bundesverfassung nicht vereinbar.⁶²

Vor dem Hintergrund dieses Erkenntnisses ergeben sich einige Fragen. Unter anderem ist offen, wie mit der »Volksgesetzgebung« auf Gemeindeebene umzugehen ist. Diese gibt es derzeit, wie bereits dargestellt, in der Steiermark, in Vorarlberg und dem Innsbrucker Stadtrecht. Ein wesentli-

58 VfSlg 13.500/1993, 16.241/2001, 19.711/2012.

59 VfSlg 13.500/1993.

60 VfSlg 16.241/2001.

61 Art. 33 Vbg LV idF LGBl 9/1999.

62 Bußjäger und Sonntag, »Bundesverfassungskonformität«, 349 f.

cher Unterscheid besteht jedoch darin, dass es sich hier um keine Gesetzgebung im formellen Sinne handelt. Andererseits hat der VfGH in VfSlg 13.500/1993 darauf verwiesen, dass die Entscheidung der Bundesverfassung für die repräsentative Demokratie grundlegenden Charakter und insofern auch für die Gemeindeebene Gültigkeit habe.⁶³ In der Literatur herrscht zudem Uneinigkeit in Bezug auf die Bestimmung von Art. 117 Abs. 8 B-VG. Diese ermächtigt die Landesgesetzgebung ausdrücklich, in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde eine unmittelbare Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten vorzusehen. Strittig ist, ob dieser Rahmen (»Teilnahme und Mitwirkung«) auf Gemeindeebene ein Instrument wie die »Volksgesetzgebung« mitumfasst. Die Gegner bringen Art. 118 Abs. 5 B-VG ins Treffen, demzufolge der Gemeinderat als zentrales Gemeindeorgan in der demokratischen Willensbildung nicht übergangen werden dürfe.⁶⁴

Letzten Endes dürften die besseren Argumente dafür sprechen, dass ein direkt-demokratisches Instrument in Form einer Volksgesetzgebung auch auf Gemeindeebene verfassungsrechtlich unzulässig ist. Schließlich hat der VfGH zu Art. 117 Abs. 8 B-VG festgehalten, dass allein die Existenz dieser Bestimmung das Grundkonzept einer repräsentativ-demokratischen Verfassung mit jeweils ausdrücklich formulierten direkt-demokratischen Elementen bestätige.⁶⁵ Insofern gilt wohl auch für die Gemeindeebene der Vorrang des repräsentativ-demokratischen Systems.⁶⁶ Vor dem Hintergrund einer in der Gemeinde Ludesch (Vorarlberg) durchgeführten Volksabstimmung und eines in der Folge dazu ergangenen Prüfbeschlusses des VfGH (W III 2/2019-10 vom 27.02.2020) dürfte es demnächst auf höchstgerichtlicher Ebene eine Klärung dieser Frage geben. Die Volksabstimmung im Vorarlberger Ausgangsfall gemäß § 22 Abs 1 Vbg GG unterscheidet sich allerdings von den vorgenannten Fällen auf Gemeindeebene dadurch, dass ihr keine Initiative vorangeht, sondern vielmehr in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde von einer bestimmten Zahl an

63 Anna Gamper, »Parlamentarische Rechtsetzung und direkte Demokratie: Verfassungsrechtliche Grenzen«, in Georg Lienbacher und Erich Pürgy (Hrsg.), *Parlamentarische Rechtsetzung in der Krise* (Jan Sramek Verlag, 2014), 117.

64 M.w.N. Giese, »Direktdemokratische Willensbildung«, 122 f.

65 VfSlg 13.500/1993; zum damaligen Zeitpunkt war die Bestimmung in Art. 117 Abs. 7 B-VG verankert.

66 Anna Gamper, »Direkte Demokratie in der Gemeinde«, (2011) *Recht & Finanzen für Gemeinden* 66, 66 f; Gamper, »Parlamentarische Rechtsetzung«, 117; Giese, »Direktdemokratische Willensbildung«, 124; Oberndorfer und Pabel, »Einrichtungen der direkten Demokratie«, Rz 100.

Stimmberechtigten unmittelbar verlangt werden kann. Die durch die Abstimmung getroffene Entscheidung tritt an die Stelle der Entscheidung des sonst zuständigen Gemeindeorgans (§ 69 Abs 3 Vbg Landes-Volksabstimmungsgesetz).⁶⁷

Zu hinterfragen wäre weiters, ob dieses Ergebnis auch auf das Instrument des Veto-Referendums, das auf Landesebene mehrfach, auf Gemeindeebene nur vereinzelt vorgesehen ist, übertragen werden kann. Vor dem Hintergrund, dass ein Veto-Referendum zu einem vom Parlament bzw. Gemeinderat bereits gefassten Beschluss stattfinden kann, dürften die verfassungsrechtlichen Bedenken wesentlich geringer sein als bei der »Volks-gesetzgebung«, wenngleich letzte Restzweifel nicht ausgeräumt werden können.⁶⁸ Eine klare Meinung vertrat freilich der Gesetzgeber in Oberösterreich: Im Ausschussbericht zum Oö. Bürgerinnen- und Bürgerrechteänderungsgesetz 2015 wird an die oberösterreichische Landesregierung die Forderung herangetragen, bei der Bundesregierung für eine Änderung der Bundesverfassung einzutreten, welche die Schaffung der Möglichkeit einer Veto-Volksabstimmung gegen Gesetzesbeschlüsse zum Inhalt hat, da dies nach den derzeit gültigen bundesverfassungsrechtlichen Bestimmungen nicht möglich sei. Nach einer derartigen Änderung sollen Veto-Volksabstimmungen auch in der oberösterreichischen Landesverfassung ermöglicht werden.⁶⁹

2. Partizipative Instrumente im Überblick

2.1. Petitionen

Eines der ältesten Instrumente der Bürger, ihre Anliegen an Staatsorgane heranzutragen, ist das Petitionsrecht.⁷⁰ Art. 11 Abs. 1 des österreichischen

67 Vgl hierzu „VfGH: Prüfungsbeschluss betreffend Volksabstimmung in Ludesch“, in Föderalismus-Info 03/2020 vom 18.05.2020 (abrufbar unter http://foederalismus.at/publikationen_foederalismus_info.php).

68 Bußjäger und Sonntag, »Bundesverfassungskonformität«, 358.

69 Vgl. den Bericht des Verfassungs-, Verwaltungs-, Immunitäts- und Unvereinbarkeitsausschusses über das Oö. Bürgerinnen- und Bürgerrechteänderungsgesetz 2015 (Beilage 1416/2015 zu den Wortprotokollen des Oö. Landtags, XXVII. Gesetzgebungsperiode).

70 Das Petitionsrecht ist schon lange vor dem B-VG 1920 verankert worden und die entsprechende Bestimmung in Art. 11 des Staatsgrundgesetzes aus 1867 steht heute noch in Geltung. Eingehend dazu Felix Ermacora, *Handbuch der Grundfreihei-*

Staatsgrundgesetzes über die persönlichen Rechte der Staatsbürger aus dem Jahre 1867 postuliert, dass das Petitionsrecht jedermann zusteht. Im Gegensatz etwa zu einem Volksbegehren sind Petitionen weitaus formloser, zudem können sie auch von Einzelpersonen bzw. durch einen vergleichsweise kleinen Personenkreis eingebracht werden.

Petitionen können dann beim Parlament eingebracht werden, wenn es sich um eine Angelegenheit handelt, für die das Parlament zuständig ist, ansonsten sind die Organe der Vollziehung zuständig.⁷¹ Freilich: Ein Anspruch auf eine inhaltliche Auseinandersetzung ist mit dem Petitionsrecht nicht verbunden, lediglich die geschäftsordnungsmäßige Behandlung⁷² in Form der Zuweisung zu einem besonderen Ausschuss im Parlament ist vorgesehen.⁷³

Nun kann freilich die Frage gestellt werden, weshalb ausgerechnet eines der ältesten und wohl auch unverbindlichsten Partizipationsinstrumente als ein Instrument der demokratischen Innovation betrachtet wird. Im Petitionsrecht schlummert jedoch tatsächlich innovatives Potenzial.

In Österreich werden Petitionen vom Parlament verhandelt, wenn diese von einem Mitglied des National- oder Bundesrates überreicht werden oder (im Nationalrat) als sogenannte Parlamentarische Bürgerinitiative von mindestens 500 Stimmberechtigten unterstützt wurden. Das österreichische Parlament wie auch andere, etwa deutsche Landtage, haben dieses Instrument darüber hinaus insoweit weiterentwickelt, als Petitionen nunmehr auch online unterzeichnet werden können. Überraschenderweise ist jedoch eine Regelung im Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrats nicht vorgesehen. Immerhin hat hingegen eine Petition, die letztlich von Tausenden Bürgern unterstützt worden war, (mit)bewirkt, dass es zu einer Neuregelung des Rechtes des Parlaments, Untersuchungsausschüsse einzusetzen, gekommen ist.⁷⁴

ten und der Menschenrechte (Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1963), 276 ff.

71 Vgl. Gamper, *Staat und Verfassung*, 231.

72 Siehe dazu §§ 100-100d Geschäftsordnungsgesetz 1975 (BGBl 410/1975 idF BGBl I 45/2020) und § 25 der Geschäftsordnung des Bundesrates (BGBl 361/1988 idF BGBl I 53/2015).

73 Ähnlich auch in Italien; vgl. Riz und Happacher, *Grundzüge des Italienischen Verfassungsrechts*, 161 f.

74 Vgl. dazu die Wortmeldungen von Stein, Bußjäger und Siess-Scherz in der Wiedergabe der Podiums- und Publikumsdiskussion, in Österreichische Juristenkommission (Hrsg.), *Demokratie – Zustand und Perspektiven* (Linde, 2015), 201 f und 220 f.

Die Petitionsrechte auf Länder und Gemeindeebene sind demgegenüber vergleichsweise zurückhaltend ausgestaltet, teilweise sind auch nicht zwangsläufig Ausschüsse zur geschäftsordnungsmäßigen Behandlung vorgesehen.⁷⁵ Hier würde sich in der Kommunikation insbesondere der Parlamente auf regionaler Ebene mit den Bürgern noch ein Betätigungsfeld eröffnen.

2.2. Bürgerbegutachtung

Gesetzgebung vollzieht sich im modernen Staat im Allgemeinen durch die Ausarbeitung von Entwürfen der Exekutive, die nach einem allfälligen Begutachtungsverfahren (in der Schweiz als Vernehmlassung bezeichnet) in Regierungsvorlagen münden und anschließend dem Parlament zur Approbation und allfälligen Abänderung vorgelegt werden. Gerade der Gedanke der Informationsfreiheit, auf den noch zurückzukommen ist, spricht für eine allgemeine Zugänglichkeit von Gesetzes- und auch Verordnungsentwürfen mit der Gelegenheit für die Bürger, auf dazu eingerichteten Plattformen Stellung zu nehmen.

Mehrere Bundesländer Österreichs sehen mitunter die Begutachtung von Gesetzesentwürfen, zum Teil auch von Verordnungsentwürfen, durch die Bevölkerung verpflichtend vor.⁷⁶ Verschiedentlich wird auch die Möglichkeit eröffnet, zu den Entwürfen online Stellung zu nehmen.

2.3. Kontrollinitiativen

In der Steiermark und in Vorarlberg sind sogenannte Kontrollinitiativen vorgesehen, die einer bestimmten Zahl von Bürgern das Recht einräumen, eine Kontrolle eines Vorgangs in der Landesverwaltung oder eines Berei-

75 Eigene Petitionsausschüsse gibt es in Oberösterreich, der Steiermark, in Salzburg, Tirol und dem Burgenland; in anderen Ländern sehen die Landtags-Geschäftsordnungen dafür meist den Verweis an den für die Materie jeweils zuständigen Ausschuss vor. In der Steiermark (Art. 76 Stmk L-VG) und in Oberösterreich (Art. 64 Abs. 2 Oö L-VG) normiert schon die Landesverfassung eine Pflicht, die Petitionen zu behandeln und zu beantworten.

76 Siehe Art. 58 Oö L-VG; Art. 68 Bgld L-VG; Bgld Gesetz über die Bürgerinnen- und Bürgerinitiative und die Bürgerinnen- und Bürgerbegutachtung (LGBI 46/1981 idF LGBI 40/2018); Art. 25 Abs. 3 Nö LV; Art. 68 Stmk L-VG; § 2 Abs. 4 Stmk VIRG; Art. 34 Abs. 2 Vbg LV.

ches der Landesverwaltung durch den jeweiligen Landes-Rechnungshof zu beantragen.⁷⁷

2.4. Bürgerinitiativen

Schon der Begriff Bürgerinitiative weist gewisse Tücken auf: Er erinnert an die »Europäische Bürgerinitiative«, die eigentlich ein Volksbegehren darstellt. Auch die in Österreich so bezeichnete »Parlamentarische Bürgerinitiative« ist im Grunde eine Petition.

Man kann die Bürgerinitiative als einen spontan gebildeten, nicht unbedingt rechtlich verfassten (also etwa in Vereinsform organisierten) Zusammenschluss von Personen qualifizieren, die ein bestimmtes gemeinsames Ziel, typischerweise in der Verwaltung verfolgen.

Die Aarhus-Konvention räumt solchen Gruppen als Repräsentanten der »betroffenen Öffentlichkeit« Beteiligungsrechte in bestimmten Verwaltungsverfahren ein, wobei dem nationalen Gesetzgeber ein beträchtlicher Umsetzungsspielraum zukommt. Diesen belässt auch die Umweltverträglichkeitsprüfungs-Richtlinie der EU, die die Aarhus-Konvention in das europäische Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) einschleust.

In Österreich wird Bürgerinitiativen im Umweltverträglichkeitsprüfungs-Gesetz (UVP-G)⁷⁸ sowohl im sogenannten »ordentlichen« Verfahren (Anlagen nach Anhang 1 Spalte 1 UVP-G) als auch im „vereinfachten Verfahren“ (Anhang 1 Spalte 2 und 3) Parteistellung eingeräumt.⁷⁹ Dies bedeutet, dass sie, wie andere Verfahrensparteien, am betreffenden UVP-Verfahren mitwirken können, das Recht auf Akteneinsicht haben, Anträge, etwa auf Einholung weiterer Gutachten, stellen können, und vor allem, dass sie gegen die Entscheidung in der Hauptsache Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht erheben können. Das Besondere einer solchen Parteistellung von Bürgerinitiativen ist, dass sie unabhängig von einer subjektiven Betroffenheit (und unabhängig von der Betroffenheit in subjektiven Rechten) am Verfahren mitwirken können.⁸⁰ Sie müssen

77 Vgl. Art. 51 Abs. 2 Stmk L-VG und Art. 67a Abs. 4 Vbg LV.

78 BGBl 697/1993 idF BGBl I 80/2018.

79 Vgl. VwGH 27.09.2018, Ro 2015/06/0008; ausführlich (zur Rechtslage vor dieser Erkenntnis) Peter Bußjäger und Stefan Lampert, *Bürgerinitiativen im UVP-Verfahren* (Verlag Österreich, 2016).

80 Siehe Nicolas Raschauer, »Umweltverträglichkeitsprüfung«, in Nicolas Raschauer und Wolfgang Wessely (Hrsg.), *Handbuch Umweltrecht: Eine systematische Darstellung* (facultas.wuv, 2006), 330.

also nicht nachweisen, durch die betreffende Anlage überhaupt abstrakt in durch die Rechtsordnung geschützten, subjektiven Rechten verletzt zu sein. Voraussetzung ist lediglich, dass die Mitglieder der Bürgerinitiative zum Zeitpunkt der Unterstützung in der Wählerevidenz der Standort- oder einer an diese unmittelbar angrenzenden österreichischen Gemeinde eingetragen sind.⁸¹

Die Bürgerinitiative kann die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften wegen möglicher Einwirkungen des UVP-pflichtigen Vorhabens auf die Interessen der hinter der Bürgerinitiative stehenden natürlichen Personen als subjektives Recht geltend machen.⁸²

Sie ist, wie sie sich auf Grund des UVP-G darstellt, eine klassische Form der Partizipation in der Verwaltung. Allerdings ist auch dieses Instrument noch ausbaufähig. Es findet eine Ergänzung durch sogenannte Verbandsbeschwerden, mit deren Hilfe institutionalisierte Verbände öffentliche Interessen in Verwaltungsverfahren geltend machen können, wie typischerweise Umweltorganisationen in UVP-Verfahren.

2.5. Bürgerräte

Die Bürgerräte ermöglichen einer Gruppe nach dem Zufallsprinzip und unter Beachtung der Diversität ausgewählter Bürgerinnen und Bürger aktuelle Themen der Politik zu diskutieren und die Ergebnisse auch hochrangigen Politikerinnen und Politikern zu unterbreiten. Die Bürgerräte sind ein typisches Instrument partizipativen *soft-laws*.

Bürgerräte wurden in Vorarlberg schon zahlreiche auf Landes- und Gemeindeebene abgehalten.⁸³ Ihre Durchführung benötigt auch keine expliziten rechtlichen Grundlagen. Diese schafft auch die bereits angesprochene Regelung des Art. 1 Abs. 4 der Vorarlberger Landesverfassung nicht. Der normative Gehalt besteht im Wesentlichen in einer Richtlinie der Landesregierung über die Abhaltung von Bürgerräten. Diese sieht auch vor, dass 1 000 Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Unterschrift die Abhaltung eines Bürgerrates erwirken können.

Die geringe rechtliche Durchdringung der Bürgerräte schlägt sich auch auf die Ergebnisse der Beratungen durch: Sie sind rechtlich unverbindlich.

81 Ebd., 329.

82 Ebd., 330.

83 Siehe dazu die Beispiele bei Manfred Hellrigl, »Bürgerräte in Vorarlberg«, in Bußjäger, Balthasar und Sonntag (Hrsg.), *Direkte Demokratie im Diskurs*, 164 ff. Hellrigl spricht in diesem Beitrag aus dem Jahr 2013 von 50 Bürgerräten.

Ihre Wirkung bewegt sich außerhalb des Rechts, nämlich in der Verringerung der Kluft von Repräsentanten und Repräsentierten.

Dieses *soft-law* ist gewiss ein interessanter Ansatz. Er läuft jedoch gerade auf Grund seiner Unverbindlichkeit und Informalität in besonderem Maße Gefahr sich totzulaufen, vor allem dann, wenn die Bürgerinnen und Bürger das Gefühl haben, letztlich doch nicht ernst genommen zu werden. Der Bürgerrat ist zweifellos weder ein Allheilmittel, noch kann er Dysfunktionalitäten bestehender demokratischer Institutionen kompensieren. »Wenn es aber darum geht, Bürgerinnen und Bürger in politische Prozesse miteinzubeziehen, ihnen eine Chance zu geben, mitzureden und sich konstruktiv einzubringen, dann ist er eine unkomplizierte, kostengünstige und wirkungsvolle Methode.«⁸⁴

In kleinerem Rahmen ebenso erwähnenswert sind dabei die auf Gemeindeebene vorgesehenen Gemeindeversammlungen, die hauptsächlich dem Austausch zwischen der Bevölkerung und der Gemeindeverwaltung dienen, jedoch weitgehend unverbindlich und ohne Entscheidungskompetenz ausgestattet sind.

2.6. Informationsfreiheit

Die vielbeschworene Transparenzgesellschaft entwickelt sich zu einem Mega-Trend, der auch das Verhältnis der Bürger zum Staat bestimmt.

Das Informationsrecht steht allgemein an der Schwelle zu einem Paradigmenwechsel. Staatliche Verschwiegenheitspflichten weichen allgemein einem grundrechtlichen Anspruch auf Informationsfreiheit. Auch dies ist ein Aspekt demokratischer Innovation. Die Bürger fordern Informationen ein, weil sie sich dafür interessieren und an den Informationen partizipieren wollen.

Während in zahlreichen europäischen Ländern die Öffentlichkeit der Verwaltung einen zentralen Verfassungsgrundsatz darstellt, entwickelte sich in Österreich erst gegen Ende des 20. Jahrhunderts eine Debatte darüber und auch die gegenwärtige Ausgestaltung des Umgangs mit Informationen aus der Verwaltung ist in Österreich vergleichsweise restriktiv.⁸⁵

⁸⁴ Hellrigl, »Bürgerräte in Vorarlberg«, 168.

⁸⁵ Vgl. allerdings die Regierungsvorlage RV 395 BlgNR 25. Gesetzgebungsperiode betreffend die Abschaffung der Amtsverschwiegenheit und Schaffung einer Informationsverpflichtung, die seit Dezember 2014 im Nationalrat liegt. Dazu näher Peter Bußjäger und Niklas Sonntag, »Föderale Schnittstellen im Informationsrecht«, in Beate Glück et al. (Hrsg.), *Elektronische Schnittstellen in der Staatsorgani-*

Das »Informationsrecht« als Komplex jener Normen, die Zugang und Verweigerung von Information des Staates gegenüber der Bevölkerung regeln, ist kein in sich geschlossenes Rechtsgebiet, vielmehr verteilen sich diese Bestimmungen auf verschiedenste Regelungsbereiche, wie etwa die Auskunftspflicht, das Informationsweitergabe- und Umweltinformationsrecht sowie die Amtsverschwiegenheit und den Datenschutz.

3. Ausblick

Im Jahr 2017 standen die Zeichen in Österreich auf einen Ausbau der direkt-demokratischen Instrumente: Zum einen sah das Wahlprogramm⁸⁶ der bei den Nationalratswahlen vom 15. Oktober 2017 siegreichen Liste Kurz vor, dass das jeweilige Anliegen eines Volksbegehrens, das von 10 Prozent der Bevölkerung unterschrieben wurde und dem das Parlament im Anschluss daran nicht ohnehin schon zugestimmt hat, unter der Voraussetzung, dass der Verfassungsgerichtshof keinen Widerspruch zu den grund-, menschen- bzw. völkerrechtlichen Verpflichtungen der Republik Österreich feststellt, den Wählerinnen und Wählern in einer Volksabstimmung zur Entscheidung vorgelegt werden soll. Der Koalitionspartner FPÖ hatte eine Stärkung der direkten Demokratie unter noch niedrigeren Schwellenwerten zur Koalitionsbedingung gemacht.

Zudem hatte sich bemerkenswerterweise eine überparteiliche Plattform »Österreich entscheidet«⁸⁷ gebildet, in deren Mittelpunkt der sogenannte »Verbindliche Volksentscheid« steht. Dieser ist dem Instrument der Schweizer »Initiative« nachgebildet. Mit dem Verbindlichen Volksentscheid sollen wahlberechtigte Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit erhalten, direkt in die Gesetzgebung einzugreifen. Eine Initiative, die die Unterstützung von mindestens 3 Prozent der Wahlberechtigten in dem betreffenden politischen Kreis erhält, muss verbindlich zur Abstimmung

sation – Festschrift zum 60. Geburtstag von Dr. Josef Soubrada (Österreichische Computer Gesellschaft, 2015), 31 ff.

86 »Programm der Liste Sebastian Kurz – die neue Volkspartei« (2017), 38.

87 »Österreich entscheidet : Nimm die Zukunft in die Hand. Unterschreibe jetzt für mehr Mitbestimmung« (2017) www.entscheidet.at (abgerufen am 19. Dezember 2017).

gebracht werden. Der Vorschlag mit der Mehrheit muss dann verbindlich umgesetzt werden.⁸⁸

Der Verbindliche Volksentscheid würde allerdings zu einer vom Verfassungsgerichtshof in VfSlg 16.241/2001 als dem demokratischen (repräsentativen) Bauprinzip widersprechenden Verfassungsänderung führen und bedürfte daher neben der erforderlichen Mehrheit von Zwei-Dritteln im Nationalrat und im Bundesrat⁸⁹ auch einer Volksabstimmung.⁹⁰

Nach den Nationalratswahlen im Oktober 2017 sowie dem Abschluss der Koalitionsverhandlungen kam hinzu, dass die beiden Regierungsparteien im Parlament nicht über die erforderliche Mehrheit zur Änderung der Bundesverfassung verfügt haben und daher zumindest die kleine Partei der NEOS als Partner benötigt hätten. Vielleicht bildete dies den Grund dafür, dass sich die Umsetzung des ursprünglichen Vorhabens aus dem Wahlprogramm der Liste Kurz im Regierungsprogramm als auffallend mutlos darstellte. So war erst »gegen Ende der Legislaturperiode« (!) eine entsprechende Änderung der Bundesverfassung vorgesehen. Diese sollte ermöglichen, dass ein Volksbegehren, das von 900 000 Stimmberechtigten unterstützt wird – das entsprach etwa 14 Prozent –, zu einer Volksabstimmung führt, wenn das Parlament nicht ohnehin bereit ist, die Initiative umzusetzen.⁹¹ Mit dieser hohen Schwelle, deren Verankerung zudem erst in relativ vager Zukunft erfolgen sollte, konnte das Vorhaben, auf Bundesebene eine Stärkung der Instrumente direkter Demokratie vorzusehen als vorläufig gescheitert betrachtet werden.

Endgültig gescheitert ist das Projekt schließlich nach den vorgezogenen Neuwahlen im September 2019 mit dem Regierungsprogramm 2020-2024,⁹² in welchem sich kein einziger Ansatz bezüglich einer Weiterentwicklung der direkten Demokratie findet.

88 »Der Verbindliche Volksentscheid« (2017) www.entscheidet.at/verbindlicher-volk-entscheid (abgerufen am 19. Dezember 2017); vgl. auch »Plattform fordert den ›Verpflichtenden Volksentscheid‹«, *Die Presse* (Wien 24. November 2017).

89 Letztere Mehrheit ist allerdings nur dann erforderlich, wenn der Verbindliche Volksentscheid zwingend auch für die Landes- und Gemeindeebene zu gelten hat (vgl. Art. 44 Abs. 2 B-VG).

90 Gamper, »Parlamentarische Rechtsetzung«, 117 f.

91 »Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017-2022«, 19 f.

92 Die neue Volkspartei/Die Grünen – Die Grüne Alternative, Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020 – 2024.

