



DEMOCRACY INTERNATIONAL

Monitoring-Bericht

Herausgeber



mehr demokratie! österreich setzt sich für eine Demokratisierung auf allen politischen Ebenen und in allen gesellschaftlichen Bereichen ein. Vorrangiges Ziel ist eine Stärkung der Direkten Demokratie vor allem durch Volksabstimmungen, die die Bevölkerung selber initiieren kann.

MEHR DEMOKRATIE !

Mehr Demokratie Deutschland ist ein überparteilicher, gemeinnütziger Verein, der sich 1988 in Deutschland mit dem Ziel gründete, die Möglichkeiten direkter Mitbestimmung für Bürger/innen zu fördern und auszubauen. Der Verein berät Bürgerbegehren und Volksbegehren und wertet die Praxis der direkten Demokratie wissenschaftlich aus.



DEMOCRACY INTERNATIONAL

Democracy International ist ein internationales Netzwerk von Einzelpersonen und Gruppen, die sich aktiv für den Ausbau von direkter Demokratie einsetzen. Über Landesgrenzen hinweg bietet der Verein eine Plattform für Zusammenarbeit.

Autoren

Ronald Pabst, Köln, Geschäftsführer von Democracy International

Björn Lappe, Politikwissenschaftler, Frankfurt

Mitarbeit: Cora Pfafferott, Erwin Mayer, Erwin Leitner

Bitte richten Sie alle Rückfragen an:

Ronald Pabst, pabst@democracy-international.org, ++49 2203 59 28 67

22. 1. 2013 (Version 1.0)

Kurzfassung

Am 20. Jänner 2013 wurden die Wähler/innen in Österreich befragt, ob die Wehrpflicht beibehalten oder ob ein Berufswehr geschaffen werden soll. Initiatoren waren die beiden Regierungsparteien SPÖ und ÖVP, die unterschiedliche Positionen vertraten. An der unverbindlichen Befragung nahmen laut vorläufigem Endergebnis (ohne Briefwahlstimmen) 49 Prozent der Wahlberechtigten teil. Eine Mehrheit von 59,8 Prozent unterstützte den Erhalt der Wehrpflicht.

In diesem Bericht werden die rechtlichen Grundlagen sowie der Verlauf des Verfahrens analysiert. Dies führt zu folgenden Erkenntnissen:

1. Das gewählte Verfahren führte dazu, dass die Abstimmung vor allem ein „politisches Match zwischen SPÖ und ÖVP“¹ wurde. Die beiden initiiierenden Parteien konnten die Debatte dominieren und sich gleich zu Beginn des Wahljahres 2013 als entscheidende Akteure positionieren.
2. Dessen ungeachtet gab es eine breite Debatte über die Zukunft des Bundeswehr, die viele Menschen in Österreich erreichte – dies belegt die für alle Beobachter überraschend hohe Beteiligung. Die Bildungsfunktion der direkten Demokratie kam hier mit hoher Wirkung zur Geltung. Die Bürger/innen haben ihre Fähigkeit unter Beweis gestellt, Sachfragen zu diskutieren und – soweit das im Rahmen des mangelhaften Verfahrens überhaupt möglich war – zu entscheiden.
3. Dazu haben die Medien mit ihrer Berichterstattung maßgeblich beigetragen: Die Volksbefragung war im Vorfeld der Abstimmung das wichtigste Thema. Beide Positionen kamen ausreichend zu Wort. Vor allem ist lobenswert, dass die Schwächen des Verfahrens in der öffentlichen Diskussion umfangreich thematisiert worden sind.
4. Demgegenüber haben die etablierten Parteien im Umgang mit direkter Demokratie großen Nachholbedarf. Mit der Entscheidung für eine Volksbefragung kam ein mit Mängeln behaftetes Beteiligungsinstrument zum Einsatz. Der zu Urne gerufene Souverän konnte im Vorfeld nicht sicher sein, ob seine Entscheidung überhaupt in der Verfassungswirklichkeit ankommen wird.
5. Erschwerend kommt hinzu, dass den Befragten wichtige Informationen vorenthalten wurden. Die Abstimmungsfrage war unpräzise. Das war eine unzureichende die Grundlage für eine Entscheidung gemäß der eigenen Präferenzen.

Aufgrund der letztgenannten Punkte kommen die Autoren dieser Studie zu dem Schluss, dass das Verfahren im Hinblick auf international anerkannte Kriterien als „unfair“ zu bewerten ist.

Inhalt

Einleitung	4
I) Rechtliche Grundlagen	6
II) Zeitplan	8
III) Finanzierungsregeln	8
IV) Kampagnenregeln	10
Abkürzungsverzeichnis	16

¹ http://www.salzburger-fenster.at/redaktion/aktuelle_berichte/ergebnis_sf_online_umfrage_ueber_58_fuer_die_wehrpflicht_art2401/

Einleitung

Vorgeschichte der Befragung

Im Oktober 2010 forderte der Wiener Oberbürgermeister Michael Häupl (SPÖ) im Wahlkampf in der einflussreichen „Kronen Zeitung“ eine Volksbefragung über die allgemeine Wehrpflicht. Zum ersten Mal wurde damit diese Idee auf die politische Tagesordnung gesetzt. Die Zukunft des Wehrdienstes selbst wurde allerdings schon lange vorher diskutiert: So warb etwa die einflussreiche „Kronen Zeitung“ dafür.

In der Rückschau kann festgestellt werden, dass sowohl SPÖ als auch ÖVP ihre Position zum Thema diametral geändert hatten. Noch im Juli 2010 hatte sich Verteidigungsminister Darabos (SPÖ) in der Tiroler Tageszeitung klar für die Wehrpflicht ausgesprochen: „Für mich ist die Wehrpflicht in Stein gemeißelt. Mit mir als Verteidigungsminister wird es kein Ende der Wehrpflicht geben.“² Erstaunlich ist, dass sich die SPÖ nur wenige Monate später zur klaren Befürworterin eines Berufsheeres aufschwang. Es ist wahrscheinlich, dass die Partei mit dem durch Häupl eingeleiteten Positionswechsel für junge Wähler attraktiv gemacht werden sollte.

Auf der anderen Seite nutzte die ÖVP die Gelegenheit zur inhaltlichen Profilierung und befürwortete die Wehrpflicht. Dies ist ein Wechsel der Positionen: die Partei hatte in den Neunziger Jahren noch NATO-Beitritt und den Aufbau eines Berufsheeres favorisiert.³

Natürlich dürfen Parteien ihre Positionen ändern: Und es ist ein interessanter Ansatz, die unterschiedlich Bewertung eines Sachverhalts durch zwei Regierungsparteien direkt vom Volk entscheiden zu lassen – vielleicht sogar besser, als sich in eine politische Sackgasse zu begeben. Allerdings haben die Meinungswechsel erheblich dazu beigetragen, die Glaubwürdigkeit der Fürsprecher für die jeweiligen Positionen zu beschädigen.⁴

Hintergrund dieses Berichts

Die europäische Bewegung für direkte Demokratie beobachtet seit vielen Jahren solche Verfahren. Dabei steht die Qualität des Prozesses im Vordergrund; denn Bürgerbeteiligung kann ihre positiven Wirkungen nur dann entfalten, wenn sie ein gutes Design hat. Bei der Bewertung der verschiedenen Kategorien wird geprüft, ob die Wähler/innen im Stande waren, eine gut informierte Entscheidung zu fällen; und ob beide Seiten die gleiche Chance hatten, eine Mehrheit in der Abstimmung (in diesem Fall: Befragung) zu erringen.

Bei den zu bewertenden Gesichtspunkten wurden vier Kategorien gebildet:

- I. Rechtliche Grundlagen,
- II. Zeitplan,
- III. Finanzierungsregeln und
- IV. Kampagnenregeln.

² <http://www.tt.com/%C3%9Cberblick/Politik/PolitikContainer/938884-8/f/%C3%BCr-mich-ist-die-wehrpflicht-in-stein-gemei%C3%9Felt.csp>

³ http://www.wienerzeitung.at/dossiers/bundesheer/510802_Die-wechselnden-SPOe-und-OeVP-Positionen-zur-Wehrpflicht.html

⁴ <http://www.salzburg.com/nachrichten/kolumne/kollers-klartext/sn/artikel/der-missbrauch-des-waehlers-42369>

Bedeutung der Bewertungen

Bewertung	Fair	Teilweise Fair		Unfair
		NEIN	JA	
Die Bürger/innen konnten ihre Entscheidung gut informiert fällen.	JA	NEIN	JA	NEIN
Beide Positionen hatten die gleichen Chancen. Es war keine einseitige Beeinflussung oder Vorteilsnahme zu erkennen.	JA	JA	NEIN	NEIN

Als Grundlage des Berichts dienten die gesetzlichen Grundlagen, Internetseiten, Interviews, Materialien und Medienberichte. Die Kriterien und Bewertungen lehnen sich an einer Ausarbeitung des Initiative and Referendum Institute Europe an.⁵ Democracy International und Mehr Demokratie haben schon eine Reihe solcher Berichte veröffentlicht.⁶

Herausgeber dieses Monitoring-Reports sind *Democracy International*, *Mehr Demokratie* (Deutschland) und *mehr demokratie!österreich*.

⁵ Initiative & Referendum Monitor 2004/2005 by Bruno Kaufmann, Initiative & Referendum Institute, Amsterdam 2004

⁶ <http://democracy-international.org/3611.html>

1) Rechtliche Grundlagen

1 Auslöser der Befragung - fair

Mitglieder des Nationalrates oder der Bundesregierung können die in Artikel 49b des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) geregelte Volksbefragung beantragen. Im Fall der Volksbefragung zur Wehrpflicht wurde das Verfahren durch eine Regierungsvorlage eingeleitet. Diese wurde im Hauptausschuss am 28. September 2012 behandelt und am 16. Oktober 2012 im Parlament, dem Nationalrat, abgestimmt. Eine Mehrheit stimmte für die Abhaltung einer Volksbefragung über die Wehrpflicht am 20. Jänner 2013. Die Anordnung der Volksbefragung erfolgte dann durch den Bundespräsidenten – so wie es die österreichische Verfassung in Artikel 46.1 vorsieht.

2 Art der Entscheidung – unfair

Die Volksbefragung ist unverbindlich: Das Volk sollte also seine Meinung abgeben über eine Frage von Verfassungsrang - ohne sich sicher sein können, dass seine Entscheidung umgesetzt wird. Erkennbar bemühten sich die Regierungsparteien, der Bevölkerung ihren Respekt für das Ergebnis zu bezeugen. So heißt es in der Begründung der bereits erwähnten Regierungsvorlage: „Daher hat sich die Bundesregierung entschlossen, eine Volksbefragung durchzuführen, deren Ergebnis sie verbindlich umsetzen wird.“⁷

Es wäre im Falle einer Mehrheit für die Abschaffung der Wehrpflicht aber völlig unklar gewesen, ob sie diese Zusage hätte einhalten können. Denn die Wehrpflicht ist in Artikel 9a (3) der Verfassung festgeschrieben. Für eine Änderung braucht es eine Zweidrittelmehrheit im Nationalrat. Diese haben SPÖ und ÖVP nicht. Als Ausweg wollen sie deswegen die Wehrpflicht im Falle eines entsprechenden Ergebnis zunächst aussetzen. Diese Möglichkeit gilt unter Verfassungsexperten als problematisch.⁸ Zudem können die Wahlen im September die Mehrheitsverhältnisse ändern – bevor der Reformprozess abgeschlossen ist.

Dass dieses windige Verfahren gewählt wurde, ist unverständlich. Denn die Verfassung sieht einen Weg vor, der für eine klare Entscheidung gesorgt hätte: Eine verbindliche Abstimmung über Verfassungsänderungen. Bereits ein Drittel der Abgeordneten im Nationalrat können diese auslösen – wenn zuvor eine Zweidrittelmehrheit für eine Änderung gestimmt hat.

Es wäre also möglich gewesen, das Volk über die Neufassung des entsprechenden Verfassungsartikels abstimmen zu lassen – dazu hätten sich die Parteien im Vorfeld auf eine neue Formulierung des Artikels 9a (3) in der Verfassung einigen müssen. Nur dieses Verfahren wäre der Bedeutung der Frage angemessen gewesen.

3 Spezielle Mehrheitsvoraussetzungen - fair

Bei der Befragung ist kein Quorum vorgesehen. Befürworter als auch Gegner müssen in gleicher Weise um Stimmen werben.

4 Genauigkeit der Wähler-Liste - fair

Die Wähler-Liste der Volksbefragung wird nach den gleichen Kriterien wie bei Nationalratswahlen ermittelt (Artikel 46.2 B-VG).

⁷ http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01909/fname_269099.pdf

⁸ <http://diepresse.com/home/politik/bundesheer/1332643/SPOe-und-OeVP-alleine-koennen-Wehrpflicht-nicht-aussetzen>

5 Geheimhaltung der Volksbefragung - fair

Der Geheimhaltungsgrundsatz wird insbesondere durch § 57.2 der Nationalrats-Wahlordnung (NRWO) gewährleistet.

6 Auszählungsverfahren - fair

Laut Gesetz werden die Stimmen unverzüglich ausgezählt und das Ergebnis veröffentlicht. Ein vorläufiges Endergebnis lag noch am Wahlabend vor. Das entgültige Endergebnis stand erst am Montag, 21. Jänner 2013 nach Auszählung der Stimmkarten fest.

7 Einspruch gegen das Verfahren und das Ergebnis - fair

Bürger/innen können das Ergebnis der Volksbefragung beim Verfassungsgerichtshof anfechten. Dazu müssen sie je nach Landeswahlkreis an Unterstützungserklärungen von 100 bis 500 Personen sammeln.

Die Formulierung der entsprechenden Norm (§ 16 Volksbefragungsgesetz) ist dem § 14.2 des Volksabstimmungsgesetz nachgebildet. Für diesen schuf erst eine VfGH-Entscheidung eine rechtssichere Auslegung: aus dem genauen Wortlaut des Paragraphen ist dagegen nicht ersichtlich, ob Unterschriften aus einem einzigen Landeswahlkreis ausreichen oder Unterschriften aus dem gesamten Land vorliegen müssen. Letzteres ist nicht der Fall.

8 Beteiligungsmöglichkeiten – fair

Die Regelungen bieten faire Voraussetzungen für eine hohe Beteiligung.

Es gibt die Möglichkeit zur Briefwahl per Stimmkarte (§ 5a des Volksbefragungsgesetzes; §38 bis §40 NRWO). Hierbei wurde eine achttägige Nachfrist gestrichen, die Kritiker in der Vergangenheit als eine Manipulationsmöglichkeit bei Wahlen sahen: dadurch konnten Anhänger/innen noch nach Schließung der Wahllokale zum Einsenden der Stimmkarten motiviert werden. Mit der Neuregelung muss die Stimmkarte spätestens am Tag der Befragung um 17 Uhr bei der zuständigen Bezirkswahlbehörde eingelangt sein: per Post oder persönlich. Dadurch wird die Stimmabgabe nach Bekanntgabe der ersten Hochrechnungen und eines vorläufigen Endergebnisses unmöglich – ein Zugewinn an Verfahrensgerechtigkeit.

Die Stimmabgabe über das Internet (E-Voting) ist bei dieser Volksbefragung wie bei anderen Wahlen nicht vorgesehen.

9 Fairness der Fragestellung - unfair

Es standen zwei Optionen zur Auswahl – die Stimmberechtigten sollten sich für eine entscheiden:

Sind Sie für die Einführung eines Berufsheeres und eines bezahlten freiwilligen Sozialjahres? oder Sind Sie für die Beibehaltung der allgemeinen Wehrpflicht und des Zivildienstes?

Die Formulierung wurde zwischen Innenministerin Johanna Mikl-Leitner (ÖVP) und Verteidigungsminister Norbert Darabos (SPÖ) ausgehandelt und am 7. September 2012 bekannt gegeben. Beobachter nannten die Einigung „überraschend schnell“⁹, nachdem die Bundes-ÖVP erst am 27. August 2012 auf die Abhaltung einer Volksbefragung und damit auf die Linie ihrer Landeshauptleute, allen voran Erwin Pröll, eingeschwenkt war. In der Formulierung wurde die Beibehaltung der Wehrpflicht mit einem weiteren Thema verknüpft – dies verstößt gegen einen Grundsatz, der in der Schweiz „Einheit

⁹ http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/485340_Sind-Sie-fuer-die-Beibehaltung-von-Wehrpflicht-und-Zivildienst.html

der Materie“ genannt wird.¹⁰ Das hatte große Auswirkungen auf dem Inhalt der Debatte, bei der dann oft um Fragen wie Katastrophenschutz und Schneeräumung in den Mittelpunkt gestellt wurden.

Außerdem gab es heftige Kritik insbesondere am Verhalten der ÖVP: Trotz der in der Frage genannten „Beibehaltung“ soll es zu einer Reform der Wehrpflicht kommen (dazu mehr unter IV.4 „Rolle der Regierung“).

Unterm Strich standen sich auf dem Stimmzettel also zwei Alternativen gegenüber, die unklar waren: Im Falle einer Entscheidung für das Berufsheer kann sich der Teilnehmende nicht sicher sein, ob diese Reform überhaupt umgesetzt werden kann. Mit einem Kreuz beim Status quo wiederum ist nicht abzusehen, welche weiteren Pläne zur Reformierung des Bundesheeres umgesetzt werden sollen. Eine Entscheidung gemäß der eigenen Präferenzen war damit unmöglich. Das allein reicht aus, um das gesamte Verfahren als „unfair“ zu bewerten.

II) Zeitplan

1 Wer legt den Termin fest - fair

Der 20. Jänner 2013 wurde von SPÖ und ÖVP vorgeschlagen und vom Nationalrat übernommen. Der Bundespräsident hat ihn gemäß § 46.1 B-VG angeordnet.

2 Festgelegtes Datum – fair

Am Tag der Volksbefragung fanden keine weiteren Wahlen oder Abstimmungen statt. Allerdings bildet die Volksbefragung den Auftakt eines österreichischen Superwahljahres, in dessen Verlauf Landtagswahlen in Kärnten, Niederösterreich, Tirol und aller Voraussicht nach auch in Salzburg anstehen. Höhepunkt wird die spätestens im Herbst stattfindende Nationalratswahl.

3 Zeitspanne zwischen der Ankündigung und Volksbefragung - fair

Zwischen Nationalratsbeschluss auf Durchführung und dem Termin der Volksbefragung lagen drei Monate; die Ankündigung erfolgte sogar noch einen Monat früher. Es war genügend Zeit für eine breite Debatte.

4 Zeit für die Volksbefragung – fair

Die Befragung fand an einem Sonntag statt. Entsprechend dem bei Wahlen eingespielten Verfahren gibt es keine einheitlichen Öffnungszeiten: So hatte im Bundesland Vorarlberg kein Wahllokal länger als bis 13 Uhr geöffnet; die maximale Öffnungszeit bis um 17 Uhr wurde nur in Wien, Innsbruck und drei niederösterreichischen Gemeinden ausgenutzt. In einigen Fällen (etwa Sankt Gilgen) gab es sogar innerhalb einer Gemeinde unterschiedliche Öffnungszeiten. Bisher stellte die achttägige Nachfrist für die Einsendung der Stimmkarten eine gewisse Kompensation für kurze Öffnungszeiten dar; diese ist aber nun entfallen. Die hohe Beteiligung zeigt, dass die Öffnungszeiten den Gegebenheiten des Landes angemessen sind.

5 Effekt in Bezug auf andere Länder – fair

Die Befragung hat keinen Einfluss auf Debatten zu diesem Thema in anderen Ländern.

III) Finanzierungsregeln

1 Fehlende Ausgabenlimits und Offenlegungspflichten – unfair

Geld ist eine wichtige Ressource bei Kampagnen, die die Chancengleichheit gefährden kann. Ausgabenlimits, wie sie zum Beispiel in Großbritannien existieren, sind hier eine Abhilfe.

¹⁰ http://de.wikipedia.org/wiki/Grundsatz_der_Einheit_der_Materie

Ebenso sind Offenlegungspflichten ein wirksames Mittel: Denn dann können Bürger/innen erkennen, wer sich mit welchen Mitteln für welche Kampagnen einsetzt. Eine solche Verpflichtung gibt es etwa bei landesweiten direktdemokratischen Verfahren im deutschen Bundesland Berlin. In Österreich sind solche Regelungen nicht bekannt.

2 Transparenz der Verwendung von Steuergeldern – unfair

Die Durchführung von solchen Verfahren fällt in die Verantwortung des Staates. Dabei dürfen aber keine öffentlichen Mittel dafür eingesetzt werden, einseitig für eine der beiden Seiten zu werben. Dieser Grundsatz wurde nicht eingehalten.

In der letzten Woche vor der Volksbefragung veröffentlichte der Grüne Nationalrat Peter Pilz auf seiner Facebookseite, dass in mehreren Gemeinden Amtsträger amtliche Briefe an die Wähler geschickt haben, in denen sie für die ÖVP-Positionen warben. Bis zum 17. Jänner 2013 zählte er sieben Gemeinden auf und sprach von einer „zentral gesteuerte[n] illegale[n] Aktion der ÖVP“¹¹ und stellte Strafanzeigen. Weitere Nutzer nannten Gemeinden, in denen in den Gemeindenachrichten für eine Position geworben wurde. Andere Webseiten griffen das Thema auf.¹² ÖVP-Generalsekretär Rauch entgegnete, dass in einigen Fällen die Briefe privat bezahlt worden seien. Weitere Berichte besagten, dass sogar SPÖ-Bürgermeister so agierten. Korruptionsexperte Franz Fiedler von Transparency International wurde zu den Fällen zitiert: "Es ist nicht gleichgültig, mit welchem Geld solche Schreiben finanziert werden. Wenn das mit öffentlichen Geldern bezahlt wird, ist es bedenklich."¹³

In einen Graubereich fällt die Aktivität der Ministerien: So wurden etwa auf der Homepage des Ministeriums für Landesverteidigung über die Arbeit des Ministers die Meinung von SPÖ und Darabos zum Umbau des Heeres ausgeführt. Der Minister stellte zwei wissenschaftliche Studien vor, die seine Position stützen¹⁴. Zumindest eine davon – die Studie zu Einkommensnachteilen von Grundwehrdienern – wurde vom Innenministerium beauftragt.

Auf dem Internetauftritt des österreichischen Innenministeriums (BMI) unter Leitung der ÖVP-Frau Mikl-Leitner wurde die Position der Partei in der Berichterstattung dargestellt. Das BMI beauftragte eine am 9. Jänner 2013 veröffentlichte Expertise der Universität Wien, welches zukünftige Mehrkosten durch die Einführung eines Sozialjahres voraussagt.¹⁵

3 Spendengelder und Kampagnenbudgets – teilweise fair

Es ist der Öffentlichkeit nicht bekannt, mit welchen Geldern die Kampagnen geführt wurden. Insbesondere war vor dem 20. Jänner 2013 nicht bekannt, ob und in welchen Maße Einzelpersonen oder Firmen eine Seite stützten. Die SPÖ hat laut ihrem Sprecher Kräuter etwa eine Million Euro investiert.

¹¹ <http://www.facebook.com/peterpilz>

¹² <http://www.matreierliste.at/2013/01/16/bgm-koll-missbraucht-gemeindeverwaltung-fur-wahlerbeeinflussung-3800-briefe-an-matreier-wahlberechtigte-mit-eindeutiger-wahlempfehlung-versandt/>

¹³ <http://derstandard.at/1358303738195/Heer-Parteiwerbung-auf-Amtspapier>

¹⁴ Zum einen eine Studie zu Einkommensnachteilen von Grundwehrdienern von Universitätsprofessorin Gudrun Biffel, dazu auf der Homepage des Ministeriums <http://www.bundesheer.at/cms/artikel.php?ID=6388>; zum anderen eine Studie des Meinungsforschungsinstitutes Ifes zum Freiwilligenpotenzial für ein mögliches Berufsheer, dazu auf der Homepage des Ministeriums <http://www.bundesheer.at/cms/artikel.php?ID=6371>.

¹⁵ <http://www.bmi.gv.at/cms/cs03documentsbmi/1278.pdf> (Expertise Kosten Zivildienst u. Sozialjahr)

IV) Kampagnenregeln

1 Durchführung eigene Referendumskommission oder andere Regelung? – Teilweise fair

In verschiedenen europäischen Ländern gibt es Referendumskommissionen, die auf einen fairen Prozess achten sollen. Dies ist etwa in Großbritannien, Irland, Frankreich und Spanien der Fall, wobei die Kompetenzen teilweise unterschiedlich sind. In Österreich obliegt die Organisation der Befragung allein der Bundeswahlbehörde.

2 Internationale Einmischung - fair

Vertreter internationaler Organisationen oder anderer Regierungen nahmen keinen Einfluss auf die Debatte. Allein der tschechische Außenminister äußerte einmal, dass ein Berufsheer kostenintensiver sei als die Wehrpflicht und unweigerlich eine NATO-Mitgliedschaft Österreichs nach sich zöge.¹⁶ Die Meldung blieb weitgehend unbeachtet.

3 Die Rolle der Medien - fair

Die Medien haben ihren Auftrag erfüllt und ausgewogen über beide Seiten berichtet. Zudem waren die Teilnahmevoraussetzungen bereits frühzeitig ein Thema (Wahltag, Stimmberechtigte, Stimmkartenantrag, neue Briefwahlfrist, Aussehen des Stimmzettels¹⁷). So wurden die Menschen in Stand gesetzt, an der Befragung teilzunehmen und sich eine eigenständige Meinung über den Sachverhalt zu bilden. Die Berichterstattung wurde nicht vom Blick auf Meinungsumfragen dominiert – sie verloren im Laufe der Debatte immer mehr an Bedeutung.

Besonders hervorzuheben ist, dass die Qualität des politischen Prozesses kritisch hinterfragt wurde. Dies betraf etwa den Wortlaut des Stimmzettels, die rechtliche Qualität des Prozesses und die Informationspolitik der ÖVP. Die Kritik ging soweit, dass in einzelnen zugespitzten Kommentaren zum Boykott der Befragung aufgerufen wurde¹⁸; sogar von einem Missbrauch direktdemokratischer Instrumente war zu lesen.¹⁹

Aus der Rolle fielen freilich einige Boulevard-Zeitung wie etwa „Österreich“ und –allen voran – die „Kronen Zeitung“: Sie trat als vehemente Kämpferin für ein Berufsheer auf und wahrte im redaktionellen Teil nicht immer die nötige Distanz. Die Berichterstattung der letzten Wochen vor der Volksbefragung stellte durchweg ein Berufsheer und seine Befürworter bevorzugend in den Mittelpunkt. Davon zeugen Titel wie „Die Wehrpflicht ist völlig absurd“ (30. Dezember 2012) und „Wehrpflicht ein Auslaufmodell“ (6. Jänner 2013) sowie die Seiten 2 und 3 vom 14. Jänner 2013 unter der Überschrift „10 Argumente gegen die Wehrpflicht“. Während beispielsweise der Vorsitzende des Personenkomitees „Unser Heer“ Hannes Androsch am 6. und 7. Jänner 2013 einen zweiteiligen Gastkommentar auf Seite 3 schrieb, fand sich ein Beitrag von Veit Sorger (Vorsitz des pro Wehrpflicht-Personenkomitees „Einsatz für Österreich“) auf den hinteren Seiten der Zeitung unter den Leserbriefen wieder. Freimütig wird am 10. Jänner 2012 angemerkt: „Die Kronen Zeitung tritt schon seit den 90er Jahren für eine Reform des Bundesheeres und ein Freiwilligenheer ein. Wir sind immer unserer eigenen Linie treu geblieben.“

¹⁶ <http://www.profil.at/articles/1301/560/349670/karl-schwarzenberg-den-menschen-wahrheit>

¹⁷ Beispielhaft für viele weitere Erklärungen.: <http://www.format.at/articles/1302/930/349806/volksbefragung-wehrpflicht-so> (format.at), http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/514049_Kreuzerl-um-5-Millionen.html (wienerzeitung.at).

¹⁸ Wiener Zeitung 28.11.2012 u.a.: http://www.wienerzeitung.at/meinungen/analysen/504650_Wehrpflicht-Aepfel-mit-Berufsheer-Birnen-vergleichen.html, oder Die Presse 04.01.2013: <http://diepresse.com/home/meinung/quergeschrieben/annelieserohrer/1329304/Verweigert-euch-Drei-Gruende-fuer-Boykott-der-Volksbefragung-zum-Heer?from=suche.intern.portal>

¹⁹ <http://www.salzburg.com/nachrichten/kolumne/kollers-klartext/sn/artikel/der-missbrauch-des-waehlers-42369/>

Neben dieser einseitigen Berichterstattung vermuten viele sogar den Ursprung Volksbefragung bei der „Krone“. Hans Rauscher schrieb dazu in einem Kommentar im „Standard“: „Wobei Zeitungen sich schon für etwas einsetzen dürfen (wenn die Gegenargumente auch halbwegs gebracht werden, was bei ‚Krone‘-Kampagnen so gut wie nie der Fall ist). Aber wissen muss man: Die Wurzel dieser Volksbefragung liegt in der ‚Krone‘“.²⁰

Für die Zeitung spricht, dass mit einer gewissen Regelmäßigkeit Gegenmeinungen und Kritik an Verfahren und sogar der „Kronen Zeitung“ in Leserbriefen veröffentlicht wurden. Dennoch fällt die Informationsleistung der „Kronen Zeitung“ und ihr Beitrag zu einer sachlichen Debatte hinter die anderer Zeitungen deutlich zurück. Das Ergebnis belegt aber klar, dass der Einfluss von Boulevard-Zeitungen auf direktdemokratische Ergebnisse sehr beschränkt sind. Die Kronen-Leser haben 56 Prozent die Wehrpflicht bevorzugt – das ist fast die gleiche Verteilung wie bei der gesamten Befragung.²¹

5 Rolle der Regierung - unfair

Die Regierungsparteien waren als Initiatoren zweifelsohne die wichtigsten Akteure in der Debatte. Leider haben sie ihre Verantwortung nur unzureichend wahrgenommen. Natürlich ist ihren Vertretern nicht vorzuwerfen, dass sie für ihre jeweilige Meinung warben. Aber leider haben sie an vielen Stellen eine informierte Entscheidung der Bürger/innen verhindert. Dies wurde in der Presse vielfach kritisiert – insbesondere, dass die Konzepte für eine Umsetzung der Entscheidung nicht bekannt gemacht wurden:

„Die ÖVP wirbt bekanntlich für eine reformierte Wehrpflicht, sie hat aber leider immer noch nicht erklärt, wie diese reformierte Wehrpflicht aussehen soll. Die SPÖ wieder ist für ein Profiheer, sie verweigert aber eine Antwort auf die beiden damit verknüpften N-Fragen (Neutralität und NATO). - Wer die Katze im Sack kauft, kann sich wenigstens der Katze sicher sein. Wer hingegen am 20. Jänner zur Volksbefragung schreitet, hat nur eine Gewissheit: für dumm verkauft zu werden.“²²

Durch das gewählte Verfahren und die Fragestellung dominierten die beiden Parteien maßgeblich die Debatte. Zu Beginn des Wahljahres konnten sich ihre Vertreter so deutlich in der Öffentlichkeit profilieren. Sollte dies eine strategische Überlegung hinter der Ausrufung der Volksbefragung gewesen sein, so bliebe festzustellen, dass sie aufgegangen ist.

ÖVP: Die gewählte Fragestellung suggeriert, dass mit dem Kreuz für die zweite Alternative der Status quo erhalten bleibt („Beibehaltung“). Das ist aber mitnichten der Plan der ÖVP. Die Partei hat ein Konzept zur Reform und Attraktivitätssteigerung der Wehrpflicht²³, dessen Veröffentlichung laut Vizekanzler Spindelegger (ÖVP) am „Tag nach der Volksbefragung“ erfolgen soll.²⁴ Das war ohne Zweifel ein Tiefpunkt der öffentlichen Debatte.

SPÖ: Die Partei litt in ihrer Kampagne unter einem Mangel an Glaubwürdigkeit – war sie doch seit Ende des Zweiten Weltkriegs vehement für die Wehrpflicht eingetreten. Gerade Verteidigungsminister Darabos wurde im Laufe der Kampagne immer wieder mit früheren Zitaten konfrontiert, in denen er nachdrücklich für die Beibehaltung des Wehrdienstes warb. Die SPÖ-Lager hat während der Kampagne

²⁰ <http://derstandard.at/1358303739177/Krone-Volksbefragung-am-Sonntag>

²¹ Die Presse, 21. 1. 2013 – Leitartikel Seite 1

²² <http://www.salzburg.com/nachrichten/kolumne/kollers-klartext/sn/artikel/der-missbrauch-des-waehlers-42369/> (abgerufen 07.01.2013).

²³ ÖVP-Bundesparteiobermann Micheal Spindelegger kündigte Ende August 2012 die Ausarbeitung eines Konzepts für eine neue Wehrpflicht in ZiB2 an, zitiert in http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/1283502/Wehrpflicht_Bindende-Volksbefragung-kommt-im-Jaenner.

²⁴ U.a. in ZiB 2 vom 07.01.2012 und im ORF-Bürgerforum vom 10.01.2012

ne stark durch mehr oder weniger unabhängige Personenkomitees gesetzt (siehe unter IV.9 „Die besondere Rolle der Personenkomitees“).

5 Informationsheft - unfair

Die Bundesregierung konnte sich nicht auf die Herausgabe eines bundesweiten Informationshefts zur Volksbefragung durch das Innenministerium einigen. Ein solches Heft, in denen beide Seiten zu Wort kommen, ist eine entscheidende Hilfe für die Wähler/innen.

Dass es anders geht, hat die Salzburger Landesregierung bewiesen. Die von ihr entworfene 27-seitige Informationsbroschüre stellt die zur Auswahl stehenden Modelle vor und räumt dem Personenkomitee „Unser Heer“ und dem Verein „Salzburg für allgemeine Wehrpflicht, Zivildienst, Katastrophenschutz und Ehrenamt“ jeweils eine Seite für die Darstellung ihrer Positionen ein. Zudem werden auf zehn weiteren Seiten auf annähernd ausgewogene Weise Stellungnahmen zu den Themen Sicherheit, Ausbildung, Gesellschaft, Kosten und Katastrophenschutz versammelt. Diese regional bezogene Information und Entscheidungshilfe erreichte allerdings nur etwa eine halbe Millionen Österreicher (davon 392.000 Wahlberechtigte) automatisch. Darüber hinaus stand sie als Download zur Verfügung.²⁵ Die Österreichische Bundesjugendvertretung zeigte ebenso, wie es besser geht. Die *gesetzlich verankerte Interessenvertretung aller Kinder und Jugendlichen* brachte eine sehr gut gemachte „Abstimmungshilfe“ heraus, die über Verfahren und Inhalte des Verfahrens ausgewogen berichtete und sich speziell an Jugendliche richtete. Die Broschüre wurde gedruckt; alle Inhalte waren im Internet abrufbar.²⁶

6 Die Rolle der internationalen Organisationen - fair

Vertreter internationaler Organisationen wie EU oder Nato nahmen keinen Einfluss auf die Debatte.

7 Die Rolle der politischen Parteien jenseits der Regierung

Die Zahlen beziehen sich auf eine Auswertung am 20. Jänner.2013, 13:30 Uhr.

Die Grünen

Auf einen Beschluss des erweiterten Bundesvorstandes lautete die offizielle Empfehlung der Grünen zur Volksbefragung: „Auch wenn die amtliche Frage schlecht und missverständlich formuliert ist - bei der Volksbefragung am 20. Jänner empfehlen wir, für die Abschaffung der Wehrpflicht zu stimmen“²⁷. Die Mobilisierungsaktivitäten der Partei umfassten eine Themenseite auf der Homepage der Bundespartei und die Betreuung der Kampagnen-Seite „Niemand braucht die Wehrpflicht – Ich auch nicht“ auf Facebook, die knapp 3.000 Unterstützer/innen hatte. Zur Debatte um die Wehrpflicht wurden in der heißen Mobilisierungsphase im Jänner 2013 darüber hinaus zwölf Pressemitteilungen veröffentlicht, von denen 4 zu thematisch bezogenen Pressekonferenzen einluden. Vor allem der Grüne Sicherheitssprecher Peter Pilz vertrat die Partei medial. Motive mit Slogans wie „Chillen statt Drillen“ oder „Strandbad statt Schlammloch“ waren offenbar auf jüngere Bürger/innen ausgerichtet.

Als die Befragung im Nationalrat beschlossen wurde, hatte die Fraktion einen Änderungsantrag zur Frage auf dem Stimmzettel gestellt: „Sind Sie für die Abschaffung der allgemeinen Wehrpflicht?“

FPÖ

Die FPÖ trat für den Erhalt der bewährten Wehrpflicht und des Zivildienstes ein. Im Jänner 2013 versendete die Bundespartei 21 Pressemeldungen zur Thematik der Volksbefragung, während die Homepage der Bundespartei ebenfalls informierte. Außerdem wurden Anzeigen in Printmedien geschaltet. Lokale Parteigliederungen organisierten Diskussionsveranstaltungen.

BZÖ

²⁵ http://www.salzburg.gv.at/foldervbwehrpflicht_final.pdf

²⁶ <http://www.abstimmungshilfe.at>

²⁷ <http://www.gruene.at/themen/sicherheit/wir-brauchen-keine-wehrpflicht>

Das BZÖ rief trotz Befürwortung eines Freiwilligenheeres²⁸ aufgrund der mangelnden Informationslage der Bevölkerung und eines fehlenden Sicherheitskonzeptes der Regierung zum Boykott der Volksbefragung auf („Volksbefragung ist Volksverarschung!“²⁹). Mobilisierungsanstrengungen wurden somit nicht übernommen, wenngleich die Partei am Diskurs (z.B. „Bürgerforum“ und „Runder Tisch“ im ORF) und Printmedien teilnahm. Entsprechend fiel der Inhalt von elf Pressemitteilungen zur Volksbefragung im Jänner aus. Die Volksbefragung war Gegenstand einer Pressekonferenz am 16. Jänner 2013. Die Partei stellte einen Änderungsantrag bezüglich der Fragestellung.³⁰

Team Stronach

Das Team Stronach lehnte die Wehrpflicht ab. Das zeigte sich in einigen der im Jänner veröffentlichten sieben Pressemitteilungen zur Volksbefragungsdebatte: „Für das Team Stronach steht fest, dass es keinen Zwang geben darf, daher sollte es in Österreich künftig ein Freiwilligenheer mit einer gut ausgestatteten Milizkomponente geben“³¹. In ihrem 30-seitigen Grundsatzprogramm heißt es: „Junge Menschen sollen sich zu einem freiwilligen, zweijährigen Wehrdienst melden können“³². Allerdings wurden keine Mobilisierungsanstrengungen unternommen, um eine Mehrheit der Wahlberechtigten von einem Berufsheer zu überzeugen. Vertreter der Partei nahmen an Diskussionen teil, etwa an TV-Diskussionen wie dem „Bürgerforum“ oder dem „Runden Tisch“.

8 Die besondere Rolle der Personenkomitees – teilweise fair

Auf beiden Seiten Personenkomitees waren wichtige Träger Kampagnen – diese rechtlich meist nicht verfassten Organisationen stehen oft einer der Parteien nahe. Prinzipiell können sehr wohl solche ‚freien‘ Träger von Kampagnen sinnvoll sein: Sie ermöglichen es jeder und jedem, sich über die Parteienlager hinweg für eine der beiden Seiten zu engagieren. Und so betonen die Vertreter der Komitees, dass Mitglieder anderer Parteien dem Komitee ebenfalls angehörten.³³ Auch Prominente engagierten sich hier. Auf der anderen Seite darf die Einsetzung der Komitees nicht dazu führen, dass die Absender der Botschaften für die Wähler nicht erkennbar sind. Hier wirken sich das Fehlen von Transparenzregelungen aus.

Einsatz für Österreich (ÖVP-nah, einsatz-fuer-oesterreich.at)

Das Komitee war Teil der ÖVP-Kampagne. Der Leiter war Dr. Veit Sorger, der von 2004 bis 2012 Präsident der Industriellenvereinigung Österreichs war. In einem Bericht wird ein enger Zusammenhang zur Raiffeisenbank unterstellt.³⁴ Die Facebookseite³⁵ hatte etwa 14.300 Mitglieder. Zudem wurden Plakat- und Anzeigenkampagnen durchgeführt.

Personenkomitee „Unser Heer“ (SPÖ-nah, personenkomiteeunserheer.at)

²⁸ Sicherheits- und verteidigungspolitischer Bericht http://www.bzoe.at/assets/files/Ber_Landesverteidigung.pdf

²⁹ <http://www.bzoe.at/aktuelles/bundesheer-bucher-volksbefragung-ist-volksverarschung.html>

³⁰ nämlich in: „Sind Sie dafür, dass ein Bundesverfassungsgesetz beschlossen wird, mit dem die vollständige sicherheitspolitische Integration Österreichs in EU und NATO erfolgt und gleichzeitig die derzeitige Wehrpflicht für Männer ausgesetzt wird sowie Rahmenbedingungen beschlossen werden, durch die das Österreichische Bundesheer in ein Freiwilligenheer (bestehend aus Berufs- und zeitverpflichteten Soldaten und Soldatinnen und Miliz- und Reserveteilen) umgewandelt werden kann? Ja – Nein“

³¹ http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20130109_OTS0161/stronachhagen-wehrpflicht-regierung-ist-voellig-unvorbereitet

³² http://www.teamstronach.at/sites/default/files/public/parteiprogramm_schwerpunkte_2.nov2012.pdf

³³ Ronald Pabst hat in der Woche vor der Abstimmung einige der Vertreter interviewt.

³⁴ <http://www.oe24.at/oesterreich/politik/Wehrpflicht-SPOe-gegen-Raiffeisen/82070966>

³⁵ <http://www.facebook.com/EinsatzFuerOesterreich/info>

Das größte Komitee auf Seiten der SPÖ wurde von Hannes Androsch vertreten, er ist Unternehmer und ehemaliger Politiker der Partei. Pressesprecher war Bernd Sebor; er ist zugleich Geschäftsführer der Sebor Media GmbH, deren Anschrift als Sitz des Komitees angegeben war. Für Kino- und TV-Spots wurden nach eigener Aussage 150.000 Euro ausgegeben, zudem war das Komitee organisatorisch eng mit der SPÖ verknüpft; die Anzeigenkampagne lag in der Verantwortung der Partei.

Von einer sehr frühen Startaktion des Komitees wurden Videos erstellt, die durch Youtube verbreitet wurden. Zudem wurden Anzeigen, TV- und Kino-Spots geschaltet. Bei letzteren wurde kritisiert, dass sie insbesondere vor Actionfilmen geschaltet wurden.³⁶ Auf Facebook unterstützten 2.152 Nutzer die Kampagne.

Personenkomitee „Frauen für ein Berufsheer“ (SPÖ-nah, frauen-fuer-ein-berufsheer.at)

Im Impressum wird Regina Sitnik aufgeführt, die in der beruflichen Weiterbildung als Trainerin arbeitet; ihrer Aussage nach war das Komitee SPÖ-nah, sie selbst aber kein Mitglied.

Die Kampagne wurde von der Werbeagentur Demner, Merlicek & Bergmann durchgeführt. Fragen zu Budget und Umfang der Kampagne wollten die Ansprechpartnerinnen in der Agentur aus Zeitgründen erst nach der Volksbefragung beantworten.

Die Kampagne bestand aus einer auffälligen Plakat- und Anzeigenaktion. Diese bezog Platzierungen auf Webseiten von Zeitungen mit ein. Im Mittelpunkt standen Aussagen von Frauen zum Thema Berufsheer. So sollten insbesondere Wählerinnen für die Stimmabgabe bewegt werden. Das Komitee war in sozialen Netzwerken nicht präsent.

Regionale Personenkomitees

„Salzburg für allgemeine Wehrpflicht, Zivildienst, Katastrophenschutz und Ehrenamt“ (unabhängig, salzburg-fuer.at)

Dieses Komitee ist eigenen Angaben zu Folge überparteilich und hatte ein großes Büro im Stadtzentrum von Salzburg. Es wurde von Vertretern von Sozialen Trägern gegründet, um den Zivildienst zu erhalten. Das Budget betrug 20.000 Euro, es kamen aber in den letzten Kampagnenwochen viele weitere Spenden ein, die noch nicht in dieser Summe erfasst sind. Die Anschubfinanzierung kam über eine Benefizveranstaltung und Einzelpersonen herein. Das Komitee ist als Verein verfasst. Schwerpunkt seiner Aktivität war das Verteilen von Flugblättern auf der Straße; zudem wurden Plakate in DIN A0-Größe aufgehängt und verteilt.

Vertreter wurden in den Medien als Ansprechpartner gefragt. Zudem haben sie an Podiumsdiskussionen Redner gestellt. Am Anfang wurden die eigenständig organisiert, aber dann kamen immer mehr Einladungen. Die Debatte sei ein „Selbstläufer“. Diese Angaben über das Komitee machte Daniela Gutschi am 17. Januar. Sie ist Landesgeschäftsführerin des Salzburger Hilfswerks.

Personenkomitee „Ja zur Wehrpflicht“ (Kärnten)

Das überparteiliche Komitee wurde am 10. Dezember 2012 im Spiegelsaal der Landesregierung von Landeshauptmann Gerhard Dörfler vorgestellt. Leiter war der ehemalige Militärkommandant Günter Spath. Dem Komitee gehören Vertreter aus Bundesheer, Rettungs- und Einsatzorganisationen sowie Sozialeinrichtungen bis hin zu Kulturträgern an.³⁷ Über Aktivitäten außerhalb der Auftaktpressekonferenz lagen den Autoren keine Erkenntnisse vor.

wehrpflichtade.at

Als sehr einflussreich erwies sich die Interessensgemeinschaft www.wehrpflichtade.at, die mit einem ironischen Kampagnenstil speziell an jüngere Leser wendete. Ihre Nachrichten auf Facebook verfolg-

³⁶ http://diepresse.com/text/home/politik/bundesheer/1325474/Neu-im-Kino_ProfiheerSpots-direkt-vor-Actionfilmen

³⁷ http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20121210_OTS0175/kaerntner-personenkomitee-ja-zur-wehrpflicht-stellte-sich-vor

ten über 53.000 Nutzer. Als Adresse war die Anschrift von Gerd Millmann angegeben, der der SPÖ nahe steht und laut der eigenen Homepage lange Jahre als Mediensprecher des heutigen Bundeskanzlers Werner Faymann gearbeitet hat. Unklar ist, ob und wie weit die Interessensgemeinschaft der SPÖ nahe steht.

Gruppe pro Neutralität

Im November/Dezember trat eine Gruppe mit dem Motto „Neutralität“ an, die fehlende Sicherheitsdoktrin und Informationen bemängelt und Parteienkritik übte. Sie trat für eine Neutralität Österreichs ein. Im weiteren Laufen konnten keine Aktivitäten mehr festgestellt werden.

9 Die Rolle der Zivilgesellschaft

Organisationen der Zivilgesellschaft haben unzählige Podiumsdiskussionen und Informationsveranstaltungen durchgeführt. Darunter Gewerkschaften, die katholische Kirche, Jugendverbände, das Rote Kreuz, Schulen, Universitäten, Akteure der Friedensbewegung (wie die Solidarwerkstatt Linz), aber auch Studentenverbindungen.

In den meisten Fällen wurde ein ausgewogene Darstellung beider Seiten durch die Auswahl der Expert/innen gewährleistet: vor allem Vertreter des Militärs und der Politik. In vereinzelten Fällen mag es zu einseitigen Veranstaltungen gekommen sein.³⁸

Die österreichische Gesellschaft zeigte hier in mustergültiger Weise ihre Fähigkeit, eine politische Frage ausgiebig zu diskutieren. Viele Gemeinden boten Informationsveranstaltungen zur Volksbefragung an.

Sowohl im Falle der Zivilgesellschaft als auch bei der Übersicht über die Personenkomitees vertreten wir als Autoren nicht den Anspruch, alle Akteure genannt zu haben. Es gab insbesondere in den letzten beiden Wochen vor der Volksbefragung so viele Aktivitäten, dass wir nicht alle erfassen konnten. Falls Sie Informationen vermissen, lassen Sie und diese bitte zukommen (pabst@democracy-international.org).

³⁸ <http://vorarlberg.orf.at/news/stories/2567535/>

Abkürzungsverzeichnis

- B-VG – Bundes-Verfassungsgesetz
- BMI – Bundesministerium für Inneres
- BZÖ – Bündnis Zukunft Österreich (Partei)
- EU – Europäische Union
- FPÖ – Freiheitliche Partei Österreichs
- Grüne – Die Grünen / Die grüne Alternative (Partei)
- NATO – North Atlantic Treaty Organization
- NRWO – Nationalrats-Wahlordnung
- ORF – Österreichischer Rundfunk
- ÖVP – Österreichische Volkspartei
- SPÖ – Sozialdemokratische Partei Österreichs
- VfGH – Österreichischer Verfassungsgerichtshof