



Linzer Landhaus
Landhausplatz 1
4021 Linz

per Email an buergerservice@ooe.gv.at

mehr demokratie!
die parteiunabhängige initiative
für eine stärkung direkter demokratie

Mag. Erwin Leitner
Bundessprecher
+43 (0)660 611 7001
erwin.leitner@mehr-demokratie.at
www.mehr-demokratie.at

9. März 2015

Stellungnahme zum Oö. Bürgerinnen- und Bürgerrechteänderungsgesetz 2015

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, im Rahmen der Bürgerinnen- und Bürgerbegutachtung Stellung zum Entwurf des Oö. Bürgerinnen- und Bürgerrechteänderungsgesetz 2015 zu nehmen. Unsere Analyse erfolgt anhand der Grundsätze, die *mehr demokratie!* für die Ausgestaltung des direkt-demokratischen Verfahrens vertritt.

1. Wirksamkeit des direkt-demokratischen Verfahrens

Landtagsabgeordneter Dr. Christian Dörfel hat am 9. April 2013 im Rahmen der [Enquete des Bundesrats über „Mehr Direkte Demokratie, mehr Chancen für die Bürgerinnen und Bürger in den Ländern und Gemeinden“](#) eine vielbeachtete Rede gehalten. Dr. Dörfel hat in seiner Rede betont, dass „*Direkte Demokratie wirklich nur dann von den Bürgerinnen und Bürgern angenommen wird, wenn sie zu verbindlichen Lösungen führt.*“ Weiters hat er sich im Einklang mit Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger dafür ausgesprochen, die bestehenden verfassungsrechtlichen Möglichkeiten auszureizen, und ist dafür eingetreten, dass die Bundesverfassung so geändert werden soll, „*dass die Ausgestaltung der Direkten Demokratie in der ausschließlichen Verfassungsautonomie der Länder liegt.*“ Diese Ausführungen von Dr. Dörfel können aus unserer Sicht nur unterstrichen werden. Gleichzeitig vermissen wir diese Ansätze aber im vorliegenden Gesetzentwurf. Um die bestehenden bundesverfassungsrechtlichen Grenzen tatsächlich auszureizen, sollten Veto-Volksabstimmungen auf Landesebene und verbindliche Volksabstimmungen auf Gemeindeebene eingeführt und ins Oö. Bürgerinnen- und Bürgerrechteänderungsgesetz 2015 aufgenommen werden:

1.1 Veto-Volksabstimmungen auf Landesebene wieder einführen

In Oberösterreich gab es bereits bis 2002 die Möglichkeit, dass eine Veto-Volksabstimmung über Gesetze des Landtags oder über Maßnahmen der Landesregierung durch Unterschriftensammlung ausgelöst werden konnte. Diese Möglichkeit wurde jedoch mit der Novelle 2002 abgeschafft. In Österreich verfügt gegenwärtig die Mehrheit der Bundesländer über das Instrument einer Veto-Volksabstimmung:

- Burgenland: 12.000 Unterstützungserklärungen (ca. 5%)
[§ 4 Burgenländisches Volksabstimmungsgesetz](#)
- Niederösterreich: 50.000 Unterstützungserklärungen (ca. 4%)
[§ 71 Niederösterreichisches Initiativ-, Einspruchs- und Volksbefragungsgesetz](#)
- Steiermark: 50.000 Unterstützungserklärungen (ca. 5%)
[§ 52 Steiermärkisches Volksrechtesgesetz](#)
- Tirol: 7.500 Unterstützungserklärungen (ca. 1%)
[§ 24 Tiroler Gesetz über Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen](#)
- Vorarlberg: 10.000 Unterstützungserklärungen (ca. 4%)
[§ 32 Vorarlberger Volksabstimmungsgesetz](#)

Diese Möglichkeit sollte auch den Oberösterreicherinnen und Oberösterreichern wieder zur Verfügung gestellt werden. Das bestehende Instrument der Volksbefragung ist im Unterschied zu einer Veto-Volksabstimmung unverbindlich und würde bei unmittelbar anstehenden Entscheidungen vielfach zu spät kommen. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit ergibt sich daraus, dass bei einer Veto-Volksabstimmung über ein Gesetz des Landtags oder über eine Maßnahme der Landesregierung abgestimmt wird und somit der Inhalt des Abzustimmenden von gewählten Vertreterinnen und Vertretern erstellt wurde. Diese bestehende verfassungsrechtliche Möglichkeit einer Veto-Volksabstimmung sollte ausgereizt werden.

1.2 Verbindliche Volksabstimmungen auf Gemeindeebene einführen

Die Statutarstädte Linz und Steyr haben in ihren Stellungnahmen gefordert, dass auf Gemeindeebene verbindliche Volksabstimmungen durch Unterschriftensammlung initiiert werden können. Diesem Wunsch wird im vorliegenden Gesetzentwurf nicht entsprochen. Auch auf Gemeindeebene gibt es schon jetzt mehrere Bundesländer mit verbindlichen Volksabstimmungen, die von der Gemeindebevölkerung auslösbar sind (Burgenland, Steiermark, Vorarlberg). Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit leitet sich aus der [Gemeindeverfassungsnovelle 1984](#) ab, deren ausdrückliche Absicht es war, „*mögliche Einrichtungen und zum Teil derzeit bereits praktizierte Formen direkter Demokratie auf Gemeindeebene bundesverfassungsgesetzlich abzusichern*“. Außerdem handelt es sich auf Gemeindeebene generell nicht um Gesetzgebung, sondern um Verwaltung, sodass die Überlegungen des Verfassungsgerichtshofs zur „Vorarlberger Volksgesetzgebung“ darauf nicht passen. Auch auf Gemeindeebene sollten die bestehenden Verfassungsmöglichkeiten ausgereizt werden.

1.3 Resolution an Nationalrat und Bundesrat: Beseitigung der verfassungsrechtlichen Beschränkungen für verbindliche Direkte Demokratie auf Landes- und Gemeindeebene

In Oberösterreich gab es bis 2002 verbindliche, durch die Bevölkerung auslösbare Volksabstimmungen (Initiativ-Volksabstimmung und Veto-Volksabstimmung), die nach der Entscheidung des

Verfassungsgerichtshofs vom 28.06.2001 über die „Vorarlberger Volksgesetzgebung“ abgeschafft wurden. Gegen diese bevormundende Einengung des Spielraums für den Landesverfassungsgesetzgeber hat der oberösterreichische Landtag bisher keinen gemeinsamen Protest artikuliert. Der Landtag sollte dies nachholen und an Nationalrat und Bundesrat eine Resolution richten, dass die bundesverfassungsrechtlichen Beschränkungen für den Landesverfassungsgesetzgeber, verbindliche Volksabstimmungen auf Landes- und Gemeindeebene einzuführen, beseitigt werden sollen.

1.4 Initiative des Bundesrats für eine Änderung der Bundesverfassung

Es steht dem Bundesrat offen, die oben beschriebene Bundesverfassungsnovelle zu initiieren. Bei politischem Willen haben es die Bundesländer daher mithilfe des Bundesrats selber in der Hand, einen Formulierungsvorschlag von Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger aufzugreifen (siehe [Bundesrats-Enquete vom 9. April 2013](#) und [Föderalismus-Info vom 16.03.2013](#)) und das Gesetzgebungsverfahren für diese Änderung der Bundesverfassung zu starten. Beteuerungen der Bundesländer, sich für eine Autonomie der Bundesländer im Bereich der Direkten Demokratie einzusetzen, sind daran zu messen, ob die Bundesländer ihre eigenen rechtlichen Möglichkeiten im Bundesrat auch wirklich nutzen.

1.5 Den Verhinderungsvorbehalt streichen

Der Landtag hat sich die Möglichkeit eingeräumt, eine Volksbefragung trotz ausreichend gesammelter Unterstützungserklärungen abwenden zu können, wenn der Landtag einen Beschluss fasst, „*der der Bürgerinnen- und Bürger-Initiative wenigstens den Grundsätzen nach entspricht*“ (§ 11 Abs. 1 BBRG). Dieser Verhinderungsvorbehalt verschafft der Landtagsmehrheit die Möglichkeit, mit der Behauptung, der Bürgerinnen- und Bürger-Initiative wenigstens grundsätzlich zu entsprechen, unerwünschte Themen von einer Volksbefragung auszuschließen, um zu vermeiden, dass ein vom politischen Willen der Landesregierung bzw. der Landtagsmehrheit abweichender Mehrheitswille der Bevölkerung sichtbar werden kann. Dieser Verhinderungsvorbehalt zerstört die Auslösbarkeit der ohnehin nur unverbindlichen Volksbefragung. Im Fall einer einfachen Anregung sollte die Beurteilung, ob der Landtag der Bürgerinnen- und Bürger-Initiative entsprochen hat, nicht beim Landtag selber, sondern bei den zustellbevollmächtigten Personen der Bürgerinnen- und Bürger-Initiative liegen. Wurde hingegen eine ausgearbeitete Vorlage (§ 3 Abs. 3 BBRG) erstellt, dann sollte jegliche Abweichung und Nichtumsetzung dieses Gesetzentwurfs eine Volksbefragung auslösen. Dem Landtagsmehrheit sollte jedoch die Möglichkeit offenstehen, einen Alternativvorschlag auszuarbeiten und gleichzeitig der Volksbefragung zu unterziehen.

2. Die Bevölkerung soll mithilfe Direkter Demokratie über alles entscheiden können, worüber auch Gesetzgeber und Regierung entscheiden können

2.1 Auch im Bereich des Dienstrechts der Landesbediensteten sollte weiterhin nur für individuell-konkrete Angelegenheiten eine Ausnahme bestehen

Zur Neufassung der Ausnahmen in Art. 59 L-VG und § 2 Abs. 1 BBRG führt der Ausschussbericht aus, dass dies „*nur sprachliche Anpassungen, aber keine inhaltliche Änderungen mit sich*“ bringt. Der sehr weite Wortlaut der neuen Formulierung „*Angelegenheiten der Bediensteten des Landes*“ würde jedoch künftig über individuell-konkrete Angelegenheiten hinaus auch die generell-abstrakten Gesetze und Verordnungen im Bereich des Dienstrechts der Landesbediensteten mitumfassen und bringt somit sehr wohl eine gravierende Änderung im Vergleich zur bisherigen Regelung mit sich. Um der ausdrücklichen

Intention des Ausschussberichts Genüge zu tun, sollte daher eine Formulierung gewählt werden, die keine Zweifel zulässt, dass auch im Bereich des Dienstrechts der Landesbediensteten ausschließlich individuell-konkrete Angelegenheiten ausgenommen werden.

2.2 Bürgerinnen- und Bürger-Initiativen sollen sich auch auf Resolutionen des Landtags richten können

Im [Ausschussbericht 1245/2001](#) zur Novelle aus 2002 wurde zu § 2 Abs. 2 BBRG über das Zulässigkeitsanfordernis des selbständigen Wirkungsbereichs des Landes ausgeführt: „Damit sind insbesondere auch Bürgerinnen- und Bürger-Initiativen ausgeschlossen, die die Fassung von Beschlüssen durch den Landtag verlangen, mit denen die Landesregierung aufgefordert wird, in Angelegenheiten, die nicht zum selbständigen Wirkungsbereich des Landes zählen, die aber die Interessen des Landes berühren, diese Interessen beim zuständigen Organ zu vertreten.“ Diese im Ausschussbericht vertretene Ansicht, Beschlussfassungen von Resolutionen des Landtags an einen anderen Entscheidungsträger im Mehrebenensystem würden nicht in den selbständigen Wirkungsbereich des Landes fallen, ist fragwürdig. Resolutionen des Landtags stellen keine weisungsunterworfenen Tätigkeiten dar und sind somit entsprechend der Definition des Art. 7 L-VG dem selbständigen Wirkungsbereich des Landes zuzuzählen. Angesichts der durch Ausschussbericht 1245/2001 hervorgerufenen Verunsicherungen sollte in § 2 Abs. 1 BBRG jedoch eine ausdrückliche Klarstellung erfolgen, dass auch Resolutionen des Landtags an einen Entscheidungsträger außerhalb des selbständigen Wirkungsbereichs des Landes ein möglicher Inhalt einer Bürgerinnen- und Bürger-Initiative sein können.

3. Bürger innen-Freundlichkeit des direkt-demokratischen Verfahrens

3.1 Die Hürdenhöhe muss sich an den Ressourcen der Zivilgesellschaft orientieren. Wiederherstellung einer bereits als überhöht erwiesenen Hürdenhöhe reicht nicht

Zwar halbiert der Gesetzentwurf die Unterstützungshürde für Volksbefragungen auf Landesebene von 8% auf 4%. In einer historischen Zusammenschau wird damit jedoch lediglich die verschlechternde Verdoppelung der Hürde durch die Novelle im Jahr 2002 (LGBl 5/2002) von 4% auf 8% wieder zurückgenommen. Vor der Novelle 2002 kam lediglich eine einzige Volksbefragung zustande. Für die Sammlung der erforderlichen 4% an Unterstützungserklärungen für die Musiktheater-Volksbefragung standen jedoch Ressourcen eines Parteienapparats zur Verfügung. Eine Volksbefragung ohne Rückhalt durch einen finanz- und ressourcenkräftigen Organisationsapparat hat es hingegen in Oberösterreich noch nie gegeben, weder mit der Hürde von 8% (nach 2002) noch mit der Hürde von 4% (bis 2002). Mit der Wiedereinführung der Unterstützungshürde von 4% wird somit zu einer Hürdenhöhe zurückgekehrt, für die die vorliegenden Erfahrungswerte bereits erwiesen haben, dass sie angesichts der tatsächlichen Gegebenheiten der oberösterreichischen Zivilgesellschaft zu hoch ist.

Direkt-demokratische Verfahren sollen aus unserer Sicht gerade solchen Gruppen einen Zugang zu Entscheidungen des politischen Systems eröffnen, die auf Landtag und Landesregierung keinen ausreichenden Einfluss geltend machen können. Wenn dieser Grundsatz anerkannt wird, dann darf sich die Unterstützungshürde aber nicht daran orientieren, was für Landtagsparteien erreichbar ist, sondern muss auf die Möglichkeiten der tatsächlich bestehenden Initiativen, Vereine und Organisationen abgestimmt sein. Wir schlagen daher vor, die Unterstützungshürde für Volksbefragungen auf Landesebene auf 2% zu reduzieren. Dies entspricht u.a. einem Vorschlag der ÖVP ([Initiativantrag 205/1998](#)). Für die Bürgerinnen- und Bürgerinitiative sollte die Hürde auf 1% gesenkt werden.

3.2 Freie Unterschriftensammlung auch auf Landesebene

Auf Gemeindeebene wird eine freie Unterstützungshürde ermöglicht. Diese Möglichkeit sollte jedoch auch auf Landesebene offenstehen. Freie Unterschriftensammlung schafft auf unkomplizierte Weise einen Dialog innerhalb der Bevölkerung und wird daher gerne als „Herz der Direkten Demokratie“ bezeichnet. Die freie Unterschriftensammlung ist für Initiativen auch deshalb attraktiver, weil die enorm hohe Ausfallsquote der bereits Überzeugten wegfällt, die dann aber doch nicht für eine Unterstützungserklärung aufs Gemeindeamt gehen. Zugleich ist die nachträgliche Überprüfung der frei gesammelten Unterschriften aber für die Verwaltung auch die kostenschonendere Ausgestaltung für dieselbe Verwaltungsaufgabe.

3.3 Niedrige Unterstützungshürde gerade auch auf Gemeindeebene

Wir schlagen auch für die Gemeindeebene 2% vor, um eine Volksbefragung auszulösen und 1% für die Behandlung einer Bürgerinnen- und Bürgerinitiativen im Gemeinderat vor. Hintergrund unserer Überlegungen ist, dass es zunehmend schwieriger wird, in den Gemeinden Kandidaten und Kandidatinnen für Bürgermeister- und Gemeinderatsfunktionen zu finden. Gerade mit niedrigen Unterstützungshürde für direkt-demokratische Instrumente auf Gemeindeebene kann es gelingen, Bürgerinnen und Bürger dafür zu gewinnen, sich für Politik zu interessieren. Erfahrungen insb. in Deutschland zeigen, dass ein beachtlicher Anteil jener Menschen, die an einer direkt-demokratischen Kampagne mitgewirkt haben, auch danach weiterhin politisch aktiv bleibt und Aufgaben in der Gemeinde übernehmen.

4. Fairness und Chancengerechtigkeit im direkt-demokratischen Verfahren

Im Gesetzentwurf fehlen Regelungen, um eine faire und chancengerechte Ausgestaltung der Abstimmungsdebatte sicherzustellen.

4.1. Zusendung einer fairen Abstimmungsbroschüre an alle Stimmberechtigten

In der Schweiz, in Kalifornien und seit der jüngsten Novelle auch in Vorarlberg ist eine faire Abstimmungsbroschüre maßgeblicher Teil einer fairen Abstimmungsdebatte. In einem fairen Redaktionsprozess sollen beide Seiten eingebunden sein und die Argumente der Pro- und Contra-Seiten unparteiisch gegenübergestellt werden. Der zentrale Sinn der Abstimmungsbroschüre liegt darin, allen Stimmberechtigten - gerade auch jenen mit wenig Zeit oder Interesse für eine inhaltliche Beschäftigung mit der Volksbefragungsfrage - die maßgeblichen Argumente zur Abstimmungsfrage nahe zu bringen, um zu einer verantworteten Abwägung der maßgeblichen Argumente zu ermächtigen. Die Abstimmungsbroschüre soll daher allen Stimmberechtigten gemeinsam mit der Stimmkarte zugestellt werden.

4.2. Transparente Offenlegung der Finanzierung der Abstimmungs-Kampagne

Im „Demokratiepaket“ fehlen Regelungen, die eine Transparenz der Finanzierung der Volksbefragungs-Kampagne sicherstellen. Eine allgemein vertrauenswürdige Stelle, z.B. der Landesrechnungshof, soll noch während laufender Kampagne überprüfen, ob die finanzierenden Personen und Organisationen samt „Strohperson“-Konstruktionen transparent offengelegt wurden, und soll die Öffentlichkeit noch vor der Abstimmung informieren, ob diese Transparenzverpflichtung erfüllt wurde.

4.3. Kostenerstattung und kostenlose Dienstleistungen einführen, Kostenbeitrag abschaffen

Während in Österreich die Parteien für sich selbst eine im internationalen Vergleich sehr hohe Parteienförderung beschlossen haben, wird für politisches Engagement in Form von Initiativen und Volksbegehren selbstredend davon ausgegangen, dass dieses unentgeltlich erfolgen soll und dass die Aktiven selber auch die Kosten tragen sollen. Die Ausarbeitung des Gesetzentwurfs sowie die Aktivitäten für die Volksbefragungs-Kampagne sind grundsätzlich gleichwertige Arbeit wie Gesetzgebungsverfahren im Landtag. Daher sollen auch die gleichen finanziellen Maßstäbe angelegt werden. Es sollte daher eine angemessene Kostenerstattung und kostenlose Dienstleistungen vorgesehen sein, die an gewisse Stufen der gesammelten Unterstützungserklärungen geknüpft werden können.

Die kostenlose Rechtsberatung über die Bürgerinnen und Bürgerrechte (Art. 59 Abs. 4 L-VG) sollte ausgeweitet werden auf legislative Rechtsberatung für einen Gesetzentwurf bzw. „eine ausgearbeitete Vorlage“.

Außerdem sollte das Erfordernis des Kostenbetrags für Bürgerinnen- und Bürger-Initiativen (€ 500,-, siehe § 3 Abs. 3 BBRG) gestrichen werden, da es einem überholten Verständnis entstammt, wonach die Nutzung von Bürgerinnen- und Bürgerrechten erschwert werden sollte.

4.4. Faire Aufteilung der öffentlichen Ressourcen in der Abstimmungsdebatte

Leider wurden in der Vergangenheit bei österreichischen Gemeinde-Volksbefragungen Gemeinde-Zeitungen und Gemeinde-Website nicht nur für einen Aufruf zur Teilnahme an der Abstimmung verwendet, sondern durchaus nicht nur in Einzelfällen für eine Werbung zugunsten eines konkreten Abstimmungsverhalten eingesetzt. Offenkundig fehlt macherorts das Problembewusstsein, dass offizielle Gemeindepublikationen bei Abstimmungsdebatten nicht für eine inhaltliche Werbung missbraucht werden dürfen und dass dies sogar eine strafrechtliche Relevanz (Amtsmissbrauch) haben könnte. Es sollte daher ausdrücklich klargestellt werden, dass in der Abstimmungsdebatte auf Landes- und Gemeindeebene öffentliche finanzielle Ressourcen und offizielle Print- oder Online-Publikationen entweder nur für die Einladung zur Teilnahme an der Abstimmung verwendet werden dürfen oder aber beiden Seiten ausgeglichen zur Verfügung stehen müssen.

Wir ersuchen, unsere Anregungen in das geplante Oö. Bürgerinnen- und Bürgerrechteänderungsgesetz 2015 aufzunehmen, und stehen bei näheren Fragen gerne für den Verfassungsausschuss zur Verfügung.

mehr demokratie!

die parteiunabhängige initiative für eine stärkung direkter demokratie

Mag. Erwin Leitner
Bundesprecher