

Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler

Herausgeber

**DIREKTE DEMOKRATIE
IN DEN LÄNDERN
UND GEMEINDEN**

**Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 15**

WILHELM BRAUMÜLLER

**Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
A-1092 Wien**

Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler
Herausgeber

Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden

**Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 15**

DIREKTE DEMOKRATIE IN DEN LÄNDERN UND GEMEINDEN

herausgegeben

von

**Univ.-Prof.
Dr. Peter Pernthaler
Innsbruck**

WILHELM BRAUMÜLLER

Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
A-1092 Wien

Alle Rechte, auch das der Übersetzung, des photomechanischen Nachdrucks und der
Speicherung in elektronische Datenanlagen, vorbehalten

© 1980 by Wilhelm Braumüller, Universitäts-Vlagsbuchhandlung Ges.m.b.H., A-1092 Wien
Druck: STUDIA, Studentenförderungsgesellschaft m.b.H.,
Höttinger Au 40 a, 6020 Innsbruck
ISBN: 3 7003 0245 2

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	7
Referat Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler, Innsbruck: „Direkte Demokratie und Föderalismus“	9
Referat Regierungsrat Paul Gemperli, St. Gallen: „Die direkte Demokratie in den Schweizer Kantonen und Gemeinden“	14
Diskussion der Referate von Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler und Regierungsrat Paul Gemperli	22
Referat Landesamtsdirektor Dr. Ernst Adamer, Bregenz: „Direkte Demokratie in den österreichischen Ländern“	37
Referat o. Univ.-Prof. Dr. Peter Oberndorfer, Linz: „Bürgerbeteiligung in der Gemeinde“	50
Diskussion der Referate von Landesamtsdirektor Dr. Ernst Adamer und o. Univ.-Prof. Dr. Peter Oberndorfer	66

Vorwort

Am 22.6.1979 veranstaltete das Institut für Föderalismusforschung in Feldkirch ein Seminar unter dem Gesamthema „*Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden*“, an dem zahlreiche Politiker, Spitzenbeamte und Fachwissenschaftler teilnahmen. Die vorliegende Veröffentlichung enthält die Referate und die Diskussion darüber in vollem Umfang.

Das Ziel der Veranstaltung war es, die bisher wenig beachteten Zusammenhänge zwischen den Grundsätzen der unmittelbaren *Demokratie* und des Bundesstaates bzw. der Gemeindeautonomie aufzuzeigen. Neben Erfahrungsberichten aus der Schweiz und Österreich sowie staatsrechtlichen Grundlagen sollten vor allem auch verfassungs- und rechtspolitische Vorstellungen über eine Weiterentwicklung der Landesverfassungen und Gemeindeordnungen in Richtung einer verstärkten unmittelbaren Demokratie dargestellt werden.

Dabei zeigte sich neuerdings - wie bei einem ähnlichen Symposium in Graz über „Grundrechte und Landesverfassung“ - , daß heute die *verfassungspolitische Dynamik* in grundsätzlicher Hinsicht sehr stark von den Ländern getragen wird, die sich der Tragweite und der Verantwortung ihrer selbständigen Verfassungshoheit immer mehr bewußt werden. Sie sind dabei - wie sich aus den Diskussionen der Referate deutlich gezeigt hat - durchaus bereit, auch die bundesverfassungsrechtlichen Schranken der Verfassungsautonomie zu diskutieren und ihre Reformkonzepte daran auszurichten. Welche bedeutsamen Veränderungen im - ehemals so „phantasielosen“ Verfassungsgefüge der österreichischen Länder trotzdem möglich und im Interesse der Bürger notwendig sind, soll auch die vorliegende Veröffentlichung einmal mehr erweisen.

In den Referaten wird vor allem deutlich, daß in den Gemeinden und Ländern neben den klassischen „plebiszitären“ Formen der unmittelbaren Demokratie - die gleichfalls verstärkt werden - neue Formen der praktischen Bürgerbeteiligung und Selbstorganisation der Bürger entwickelt werden, die echte Alternativen gegenüber der Entfremdung des Menschen in hochzentralisierten und bürokratischen Verwaltungssystemen darstellen und gleichzeitig sparsamer und effizienter arbeiten als jene. Insgesamt erwies die Tagung unter vielen Gesichtspunkten, daß ein konsequenter Föderalismus zur Verstärkung der Bürgernähe und damit zur Entwicklung einer vielgestaltigen unmittelbar demokratischen Formwelt auf allen Ebenen des politischen Systems und der öffentlichen Verwaltung führen muß.

Peter Pernthaler

Direkte Demokratie und Föderalismus

1. Heute über direkte Demokratie zu sprechen, bedeutet beinahe eine Herausforderung: der Bezugspunkt der direkten Demokratie, der mündige Bürger, scheint gegenwärtig kaum in der dieser Idee entsprechenden Form vorhanden zu sein. Alle einschlägigen Untersuchungen stimmen vielmehr darin überein, daß der Bürger heute zur öffentlichen Ordnung in einem höchst widersprüchlichen Verhältnis steht, das gleichzeitig von Staatsverdrossenheit und gesteigerter Leistungsabhängigkeit gekennzeichnet ist. Man sollte in dieser Lage aber nicht resignieren, sondern nach den Ursachen dieser typischen Distanz des modernen Bürgers zu „seiner“ Demokratie forschen. Daraus würde klar werden, daß es gerade die durch die modernen bürokratischen Organisationen bewirkte Ohnmacht des Einzelnen und die damit Hand in Hand gehende Übersteigerung des Staatsapparates sind, die vielfach zur Apathie und Hilfslosigkeit des Bürgers führen. So betrachtet sollte aber eine verstärkte direkte Demokratie gleichzeitig eine Herausforderung und ein Heilmittel gegen die vielberufene Entfremdung des Bürgers von der öffentlichen Ordnung sein.
2. Föderalismus und Gemeindeautonomie sind für sich genommen noch keine geeigneten Organisationsformen, den Bürger unmittelbar anzusprechen. Beide beruhen nämlich - zumindestens in Österreich - auf bestimmten territorialen Gliederungen und Zuständigkeitsverteilung zwischen diesen territorialen Gliederungen. Beide sind auch sehr streng nach dem Repräsentationssystem eingerichtet und bergen so in sich den Keim der Entfremdung zwischen Funktionären und Betroffenen der öffentlichen Ordnung. Schließlich sind Länder und Gemeinden in den allgemeinen Wandel der öffentlichen Aufgaben und Tätigkeiten zum Leistungs- und Versorgungsstaat sehr stark hineingezogen worden und dadurch in ihrem Verhältnis zum Bürger wie „kleine Staaten“ geworden. Schließlich hat im Zeichen der zunehmenden Mobilität und Einebnung der Gesellschaft der Bürger vielfach die besondere räumliche Nahebeziehung zu „seinem Land“ und „seiner Gemeinde“ verloren, sodaß ihm der Sinn dieser territorialen Gliederungen oft unbegreiflich wird und er nur die Schwierigkeiten aus den „zersplitterten Zuständigkeiten“ wahrnimmt.

Direkte Demokratie ist daher für Föderalismus und Gemeindeautonomie im besonderen eine Herausforderung; gleichzeitig aber ein unabdingbares Programm zur Erhaltung und Weiterentwicklung dieser Organisationsformen: In der Konfrontation von Föderalismus bzw. Gemeindeautonomie und direkter Demokratie muß sich erweisen, daß Föderalismus nicht nur ein territoriales, sondern auch ein personales Gliederungsschema sein kann, das auf der Zusammengehörigkeit der jeweils rechtlich zusammengeschlossenen Bürger beruht. In dieser

Konfrontation zeigt sich aber auch die einzig reelle Chance für eine sinnvolle Verwirklichung der direkten Demokratie, da diese nur in kleineren Gemeinschaften tatsächlich dem einzelnen Bürger mehr an Einfluß verschaffen kann als repräsentative politische Systeme.

3. Der Ausdruck „direkte Demokratie“ umfaßt heute drei grundsätzlich verschiedene Begriffsbereiche:

Man versteht darunter einmal *plebiszitäre Rechte*, die als Ergänzung oder als Alternative zum Repräsentativsystem auf das Gesamtvolk bezogen sind (Volksabstimmung, Volksbegehren, Volksbefragung).

Zum anderen versteht man unter direkter Demokratie *Mitwirkungsrechte* einzelner Bürger oder Gruppen von Bürgern an der Gerichtsbarkeit (Laien-, Schöffen- oder Geschworenengerichte) und an der Verwaltung („Partizipation“). Beide Formen der direkten Demokratie kommen in Bund, Ländern und Gemeinden vor.

Schließlich kann man unter direkter Demokratie aber auch eine Rückführung öffentlicher Angelegenheiten auf die *Selbstordnung der Bürger* verstehen, womit gleichzeitig ein Abbau der Staatstätigkeit und eine besonders wirksame Form der Subsidiarität (Dezentralisation) der öffentlichen Ordnung verwirklicht wird. Dieser Begriff der direkten Demokratie setzt allerdings voraus, daß die klassische Trennung von „Staat“ und „Gesellschaft“ überwunden wird und öffentliche Angelegenheiten auch von gesellschaftlichen Vereinigungen und den Bürgern selbst besorgt werden können.

4. Die Frage, ob *plebiszitäre Einrichtungen* heute verstärkt werden sollen, setzt eine grundsätzliche verfassungspolitische Entscheidung voraus, für die es gewichtige Pro und Kontra-Argumente gibt (Weimarer Republik - BRD). Für eine Verstärkung der plebiszitären Rechte spricht vor allem der zusätzliche Kontrolleffekt, der einer Art Gewaltenbalance gleichkommt. *Dagegen* die Erfahrung, daß sich plebiszitäre Einrichtungen sehr rasch große Massenorganisationen wie Verbände und Politische Parteien bemächtigen, die den Einfluß des einzelnen Bürgers auf Null reduzieren und die Entscheidung wiederum ins traditionelle Repräsentativsystem integrieren. Im Bundesbereich ist diese Frage bekanntlich gegenwärtig so entschieden, daß die plebiszitären Rechte außerordentlich schwach entwickelt sind und eine Verstärkung wegen der damit notwendigerweise verbundenen Minderung der Rechte der Regierungspartei kaum Chancen auf Verwirklichung hätte. Im Landesbereich fällt die Entscheidung über das Gewicht und die besondere Konstruktion der plebiszitären Rechte grundsätzlich in die *Verfassungsautonomie der Länder*. Es gibt daher heute bereits sehr verschiedene verfassungsrechtliche Konstruktionen in diesem Bereich, wobei der Trend eindeutig zu einer Verstärkung der plebiszitären Rechte führt. Signifikante Beispiele: Wien, Niederösterreich, Burgenland. *In der Gemeinde* ist die Verfassungsrechtslage bis jetzt zweifelhaft: Es gibt Auffassun-

gen, wonach hier die plebiszitären Rechte grundsätzlich das Repräsentativsystem nicht einschränken dürften. Diese Auffassungen scheinen im Hinblick auf die erwähnten Bestrebungen zu einer Verstärkung der plebiszitären Rechte auf *Landesebene* und das Wesen der Selbstverwaltung in der Gemeinde nicht recht stichhaltig.

Wie immer man plebiszitäre Rechte aber konstruiert, fest steht, daß sie nicht als bloße „Akklamation“ des repräsentativen Systems konstruiert werden dürfen, da dies zu einer plebiszitären verbrämten Diktatur (*Bonapartismus*) führt. Möglich ist eine doppelte Funktion der Volksrechte gegenüber dem repräsentativen System: Sie können als Kontrolle, Alternative oder Konkurrenz des Repräsentativsystems konstruiert werden (*Vorarlberger Modell*) oder als Hilfsmittel für Defekte des Repräsentativsystems bzw. als zusätzliche Mittel der Informationsbeschaffung eingerichtet werden (*Bundesmodell*). Von der Idee der plebiszitären Rechte scheint grundsätzlich nur das „Vorarlberger Modell“ vertretbar, wobei man allerdings über die notwendige Stimmenzahl für die Einleitung derartiger Verfahren verschiedener politischer Meinung sein kann. Eine Übertragung dieses Modells auf die Bundesebene müßte aber sorgfältig die Vorteile und Nachteile plebiszitärer Einrichtungen abwägen und dürfte danach gegenwärtig noch nicht zu empfehlen sein. Am ehesten ist eine Verstärkung der unmittelbaren Volksrechte auf *Gemeindeebene* zu empfehlen, weil hier das Repräsentativsystem von vorneherein in einem latenten Spannungsverhältnis zur Idee der Selbstverwaltung steht und eine Entfremdung zwischen Gemeindeorganen und Gemeindebürgern für die Institution der Gemeindeautonomie die schlimmsten Konsequenzen mit sich bringt.

5. Praktisch viel wichtiger als eine Verstärkung der plebiszitären Rechte scheint gegenwärtig eine Verstärkung der *Mitwirkungsrechte der Bürger* an der Verwaltung. Der Grund dafür liegt in der zunehmenden Abhängigkeit des Bürgers von dieser Staatsfunktion und in der ständigen Ausdehnung ihrer Aufgaben und Wirkungsbereiche. Dies äußert sich in einer immer größer werdenden Zahl und Unüberschaubarkeit von Vorschriften und einer ständigen Aufblähung der zu ihrer Durchführung berufenen Verwaltungsbürokratie. Schon allein aus Gründen der Verwaltungsreform muß hier einmal eine Umkehr dieses Prozesses eintreten und die direkte Demokratie bietet hierfür sehr wirksame Handhaben: Wenn es gelingt, das Volk über die Zusammenhänge zwischen ständig steigender Staatstätigkeit und wachsendem Finanzierungsaufwand entsprechend aufzuklären, wird es bereit sein, gesellschaftliche Aufgaben nicht weiter auf den Staat zu übertragen, sondern selbst durchzuführen. Allerdings setzt dies eine echte Bereitschaft auf Seiten des Staates und der Staatsorgane voraus, Aufgaben und die damit verbundenen Macht- und Einflußbereiche zu *delegieren*.
6. Damit ist die für Länder und Gemeinden entscheidende Dimension der direkten Demokratie erreicht: Länder und Gemeinden dürfen nicht länger selbst zentralistische Gebilde im kleinen sein, sondern bereit sein, neuartige *Schutz-*

und Interessengemeinschaften der Bürger zur Selbstordnung und Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten anzuerkennen und notfalls zu schaffen. Damit würde dem Gedanken der *bürgerlichen Selbstverwaltung* in Form öffentlicher Genossenschaften auf regionaler (landschaftsbezogener) oder interessenmäßiger (gruppenbezogener) Grundlage ein breiter Anwendungsbereich geschaffen. Ich denke dabei etwa an die *Grundbesitzergemeinschaften* im Flurverfassungs- oder Assanierungsrecht oder die *Reinhaltungsverbände* in Wasserrecht als Modell für bodenbezogene Gemeinschaften einerseits und etwa die Aufgaben der humanitären Verbände in der Sozialhilfe und Gesundheitsvorsorge und die Umweltschutzverbände als Beispiele personeller Selbstverwaltung andererseits. Dem Föderalismus würde auf diese Weise eine neue - personelle - Dimension erschlossen werden. Das Ziel einer solchen - auf Mitbestimmung im breitesten Sinn - aufgebauten Demokratiereform wäre es, die soziale, wirtschaftliche, kulturelle und ökologische Verantwortung in großem Maße auf die *Selbsthilfe* und *Selbstordnungskraft der Landes- und Gemeindebürger* und ihrer Einrichtungen zu verlagern. Die Landesstaatsverwaltung müßte entsprechend entlastet (oder zumindest ihre weitere Ausdehnung verhindert) werden und sich insofern auf die *Ordnung und Aufsicht* der Selbstordnungsbereiche beschränken. Da es sich aber immer noch um Rand- und Ausgliederungsformen öffentlicher Verwaltung in den Ländern handeln würde, sollte die umfassende *Organisationskompetenz der Länder* nach der Verfassungsnovelle 1974 hinreichen, die bürgerliche Selbstverwaltung in alle Lebensbereiche des Menschen im Lande hineinzutragen und damit den *Selbstbestimmungsgedanken* der unmittelbaren Demokratie hier zu verwirklichen.

Eine so organisierte Gesellschaft kann im ganzen nur im Wege der „Großen Kooperation“ funktionieren, der integrale Föderalismus wäre so zum Prinzip der Landesgesellschaft als Rechts- und Interessengemeinschaft der Landesbürger geworden. Wer meint, dies sei eine unerfüllbare Sozialutopie (Otmar Spann), möge einen Blick in die Realität der Landespolitik und der großen Landesplanungen werfen: Was hier an einfachgesetzlichen und „außerrechtlichen“ Konkordanzmechanismen und ineinander verwobenen Verbandseinflüssen wirksam ist, müßte nur ans Licht der Verfassungsordnung gehoben werden, um die Landesverfassungen zu modernsten und zugleich pragmatischsten Instrumenten eines bürgerverbundenen Leistungs- und Umweltgestaltungsstaates zu machen.

7. Eine konkrete - institutionell verankerte - Verstärkung der *unmittelbaren Demokratie* sollte im Bereich der Verwaltung vor allem bei den modernen Planungsverfahren ins Auge gefaßt werden. Hier müßte man einerseits die in Österreich sehr hochentwickelte Stellung der *Partei im Verwaltungsverfahren* auf die vielfältige Betroffenheit der Bürger von Planungen abstimmen. Dagegen hört man sofort den Einwand: Viele Parteien sind des Verfahrens Tod! Ich meine aber, daß die daraus entstehenden Probleme der *Massenverfahren* durch gemeinsame Vertretungskonstruktionen der gruppen- bzw. abschnitts-

weise gegliederte Verfahren gelöst werden könnten. Muster: Agrarverfahren oder große Wasserrechtsverfahren.

Unabhängig von der Parteistellung müßte aber eine möglichst breite *Information* der Bürger über Planungsvorhaben und ihre Konsequenzen stattfinden. Hier hat die Praxis bereits vielfältige Formen entwickelt, die rechtlich entsprechend verankert werden müßten (z.B. Hearing, Stadtteilversammlungen, Lokale Interessenvertretungen, Umweltschutzvereine, Advokatenplanung usw.). Aber auch die gegenwärtig vielfach spontan entstehenden „*Bürgeraktionen*“ müßten rechtlich zumindest in formeller Weise anerkannt und organisiert werden, freilich auf eine Weise, die nicht ihr eigentliches Wesen durch unerfüllbare Formal- und Verfahrensvoraussetzungen vernichtet. Der aus derartigen Mitwirkungsrechten entstehende Zustand einer „*kritischen Öffentlichkeit*“ ist verfassungsrechtlich bereits gegenwärtig durch die Grundrechte und verschiedene Einrichtungen demokratischer Verfahren gewährleistet. Er soll im ganzen nicht zu einer Aufhebung, sondern zu einer *Kontrolle* bürokratischer und repräsentativer Entscheidungsmechanismen führen. Auch hier bieten sich eine Fülle von Ansätzen eines neuartigen personenbezogenen Föderalismus, weil ja alle diese Mitwirkungsrechte auf besondere Gemeinschaften aufbauen, die ihrerseits öffentlich eingerichtet werden sollten.

8. Föderalismus ist bekanntlich das Organisationsprinzip, das Entscheidungen in überschaubaren Ordnungen ermöglicht und dadurch der direkten Demokratie eine Fülle von Chancen besonderer Mitbestimmungs- und Kontrollmöglichkeiten eröffnet. Gleichzeitig gilt aber auch, daß Föderalismus die öffentliche Organisationsform ist, die auf eine politische Gesamtordnung hinzielt und souveräne Gesamtentscheidungen ermöglicht. In dieses Spannungsverhältnis ist auch die unmittelbare Demokratie hineingestellt: Bei aller Wahrung der Mitsprachemöglichkeiten und Interessendurchsetzung des Einzelnen muß es Entscheidungsprozesse geben, die staatliche Entscheidungen für das Gesamtvolk ermöglichen und eine souveräne Willensbildung für das Gesamtvolk in einem geordneten politischen Verfahren zulassen. Bei allen Volksrechten muß daher - das lehrt das Vorbild des Schweizer Staatsrechtes besonders eindrucklich - die demokratische Autorität der Entscheidungsvorgänge und der Repräsentanten gewahrt bleiben. Zwischen direkter Demokratie, den Befugnissen der Repräsentanten und der gesetzgebundenen Verwaltungsbehörden müssen daher jene hochdifferenzierten Wechselbeziehungen herrschen, die insgesamt den von der Verfassung vorgezeichneten „demokratischen Prozeß“ ausmachen.

Regierungsrat Paul Gemperli

Die direkte Demokratie in den Schweizer Gemeinden und Kantonen

Im Einladungsschreiben zum heutigen Seminar hat Ihr Herr Vorsitzender den Bezug eines Referenten aus der Schweiz zum Thema „Direkte Demokratie“ damit begründet, daß diese Form der Demokratie in Österreich vielleicht um das zu wenig ausgebildet ist, was sie in der Schweiz im Gegensatz dazu etwas übermäßig praktiziert wird. Ich weiß, daß aus der Sicht des Auslandes die Ausgestaltung der Demokratie in der Schweiz oft als beispiel- oder musterhaft dargestellt wird. Mit meinen Ausführungen will ich versuchen, die tatsächlichen Demokratie-Verhältnisse in der Schweiz darzustellen, was Sie veranlassen soll, in verschiedenen Punkten der Demokratie schweizerischer Prägung mit der nötigen Nüchternheit zu begegnen. Dabei stütze ich mich weitgehend auf die Verhältnisse in den Gemeinden als kleinste Herrschaftsverbände ab, wo Demokratie noch in ihrer ursprünglichsten und damit direktesten Form gelebt wird. Selbstverständlich kennt man auch auf kantonaler Ebene Institutionen der direkten Demokratie. Eine Darstellung läßt sich aber am Modell der Gemeinde leichter und verständlicher geben.

Lassen Sie mich einleitend eine Art Definition der Demokratie im allgemeinen Sinn geben, sowie Demokratie meiner Meinung nach richtig zu verstehen ist. Danach ist die demokratische Staatsform gekennzeichnet durch die Anerkennung des Volkes als oberstes Staatsorgan. Die staatliche Herrschaft wird grundsätzlich durch die Aktivbürgerschaft oder durch volksgewählte Organe ausgeübt. Über das ihr sonst anhaftende Prinzip der Volkssouveränität hinaus fordert das richtige Verständnis der Demokratie die persönliche Freiheit des Einzelnen, die soziale Gerechtigkeit und die Gleichheit der Rechtsgenossen. Insbesondere die Freiheitsrechte bilden die ideelle und funktionelle Grundlage der Demokratie. Die Demokratie ist in diesem Sinne nicht nur ein politisches Organisationsprinzip, sondern ein Ideal für die Gestaltung des menschlichen Gemeinschaftsdaseins. Ihr Ziel ist die freie Gemeinschaft freier Menschen.

Im Gegensatz zu dieser Demokratie im allgemeinen ist die Demokratie auf der Ebene der Gemeinde im besonderen eine direkte Demokratie. Die Stimmberechtigten nehmen unmittelbar an der Bildung des öffentlichen oder staatlichen Willens teil, ihre Rechte sind nicht auf ein sie vertretendes Organ übertragen. Die demokratischen Entscheide werden in ihrer reinsten Form im althergebrachten Verfahren der Volksversammlung gefällt, das durch gemeinsame Beratung der Geschäfte und eine grundsätzlich offene Abstimmung geprägt ist. Nach Rousseau, der als Wegbereiter der modernen Demokratie gilt, bildet die Form der direkten Volksherrschaft das Ideal der Demokratie.

Gemäß dem Wesen der Gemeinde als innerstaatlichem Herrschaftsverband ist die Gemeindedemokratie eingebettet in das höhere Recht des Kantons.

Die Bürgerschaft als Träger der kommunalen Organisationsgewalt kann dort entscheiden, wo sie vom kantonalen Recht dazu ermächtigt wird. Dazu kommt, daß der kommunale Souverän auch dann, wenn eine bestimmte Angelegenheit einer Gemeinde zu demokratischer Entscheidung zugewiesen ist, für seinen Bereich lediglich eine beschränkte inhaltliche Gestaltungsfreiheit genießt. Die höheren Rechtsordnungen des Bundes und des Kantons bilden in dieser Beziehung eine unüberwindliche Schranke. In ihren Bereich, so beispielsweise in die Freiheitsrechte, darf nicht eingegriffen werden. Andererseits steht fest, daß dank der Kleinheit und Überblickbarkeit der Verhältnisse der Bereich der Materien, die einer direkt-demokratischen Wahrnehmung unterliegen, in der Gemeinde einen erheblich weiteren Umfang als in Bund und Kantonen aufweist. In Bund und Kantonen drückt sich die unmittelbare Demokratie, abgesehen von den Wahlkompetenzen und dem Verfassungsinitiativrecht, besonders in der Form des obligatorischen Verfassungsreferendums und des obligatorischen oder fakultativen Gesetzesreferendums aus. Auf Gemeindeebene erstreckt sich die Demokratie darüber hinaus, vor allem auch auf die Angelegenheiten der Verwaltung. Dabei tritt allerdings in einigen Kantonen, ganz besonders auch im Kanton St. Gallen, die direkt-demokratische Rechtsetzung zugunsten der Demokratie der Verwaltung zurück, indem nebst den wichtigsten Verwaltungsangelegenheiten lediglich das kommunale Verfassungsrecht auf demokratischem Wege zustande kommt, der Erlaß einfachen Gesetzesrechts aber in die Zuständigkeit der Exekutive gelegt ist.

In der ursprünglichen Form der direkten Gemeindedemokratie, also der Versammlung der Stimmberechtigten, ist die Mitwirkung des Volkes an der demokratischen Normerzeugung besonders intensiv. Durch die Befugnis, den von der Gemeindebehörde unterbreiteten Vorlagen eigene Anträge gegenüber zu stellen, nehmen die Stimmberechtigten selbst an der Ausarbeitung ihrer Beschlüsse teil. Dieses direkte System der Gemeindeversammlung wird leider aus verschiedenen Gründen - meist sind es Gründe organisatorischer Natur - immer mehr zurückgedrängt. Soweit die demokratischen Rechte aber im Versammlungssystem wahrgenommen werden, ist die Tätigkeit der Aktivbürgerschaft sowohl sanktionierender wie auch gestaltender Natur, während die direkte Demokratie in Bund und Kantonen lediglich eine solche der Entscheidung ist. Allerdings stellt auch die Setzung von Normen und Verwaltungsakten durch die Gemeindeversammlung keine reine Volksgesetzgebung und Volksverwaltung dar. Die Aktivbürgerschaft kann in rechtserheblicher Form nur tätig werden, wenn auch die Gemeindeexekutive im vorgeschriebenen Verfahren mitwirkt. Und zwar hat die Behörde die Geschäfte der Bürgerschaft vorzubereiten, sie in Beratung zu ziehen und zu ihnen einen Antrag zu stellen. Der demokratischen Willensbildung des Volkes liegt in aller Regel eine ausgearbeitete Vorlage der Exekutive zugrunde. Nur im Falle der Einreichung einer Vorlage durch die Stimmberechtigten selbst auf dem Wege eines Kollektivbegehrens beschränkt sich die Mitwirkung der Exekutive auf die Vorberatung und Antragstellung. Die Gemein-

devorsteherschaft hat daher im wesentlichen nicht nur die Direktive der unmittelbar-demokratischen Rechtsetzung und Verwaltung inne, sondern sie besitzt gegenüber den Akten der Bürgerschaft auch eine weitgehende inhaltliche Gestaltungsbefugnis. Die demokratische Willensbildung stellt in diesem Sinne das Produkt aus der Tätigkeit von zusammengesetzten Organen dar. Die Aktivbürgerschaft nimmt lediglich die Stellung eines Teilorgans, allerdings desjenigen des mit der Entscheidung betrauten ein. Das Vorbereitungsverfahren obliegt der Exekutive.

Wünschen in der Folge Stimmberechtigte in Einzelfragen Änderungen, stellt die Gemeindebehörde diesem Begehren oft mit Erfolg das Argument gegenüber, daß bei ihrer Berücksichtigung das Geschäft nicht fristgerecht verabschiedet werden könnte oder die Konzeption der ganzen Vorlage in Frage gestellt werde. Bei Geschäften, die Vorentscheide bedingen, entspricht daher allein der Beizug der Bürgerschaft schon im Vorbereitungsverfahren in sinnvoller Weise der späteren Entscheidungskompetenz.

Auf der Natur der Gemeinde als innerstaatlichem Herrschaftsverband beruht auch die das Wesen der Gemeindedemokratie in einer weiteren Beziehung prägende Aufteilung des kommunalen sachlichen Zuständigkeitsbereichs in einen eigenen und einen übertragenen Wirkungskreis und die Unterscheidung von freiwilligen Aufgaben und von Pflichtaufgaben. Umfaßt das demokratische Prinzip grundsätzlich nämlich sowohl die Befugnis zur Entscheidung, ob eine Aufgabe überhaupt an die Hand genommen werden soll als auch wie sie zu erfüllen sei, so kann in der Gemeindedemokratie im Bereich der Pflichtaufgaben über ihre Anhandnahme nicht frei Beschluß gefaßt werden. Die Wahrnehmung dieser Angelegenheiten, zu denen alle Obliegenheiten des übertragenen wie auch gewisse Aufgaben des eigenen Wirkungskreises gehören, ist den Gemeinden durch das kantonale Recht zwingend vorgeschrieben. Der Entscheidungsfreiheit des zuständigen kommunalen Organs ist im weiteren oder geringeren Maße nur die Art ihrer Ausführung überlassen. Es könnte die Bürgerschaft eine Vorlage der Gemeindevorsteherschaft nicht einfach verwerfen, weil sie in der betreffenden Materie eine Regelung gar nicht treffen will. Das demokratische Prinzip im Sinne der Freiheit darüber, ob eine bestimmte Angelegenheit überhaupt zu einer solchen der Gemeinde gemacht werden soll, kann sich allein im Bereiche der freiwilligen Aufgaben auswirken, indem nur hier die Gemeinde bzw. die Bürgerschaft keiner im höheren Recht des Kantons gründenden Verpflichtung unterliegt. Jedoch kann mit Bezug auf die freiwilligen Gemeindeaufgaben in einem gewissen Sinne von einer immanenten Pflicht sprechen, die darin besteht, daß die Gemeinde im Rahmen ihrer Kompetenzen alles zu tun verpflichtet ist, was zur Erhaltung ihrer Existenz und der guten Ordnung notwendig und geeignet ist. Insofern kann die Gemeinde über die beliebige Erfüllung oder Nichterfüllung einer Aufgabe nicht frei entscheiden.

Zum Bereich der den Gemeinden zu autonomer Erfüllung überlassenen Aufgaben gehören vorab die korporativen Angelegenheiten, deren Erledigung für die Funktionsfähigkeit des Verbandes unentbehrlich ist. Dazu gehören die Ausgestaltung der Gemeindeorganisation, die Bestellung der kommunalen Organe, die Besorgung des Finanzhaushaltes und in jenen Gemeindearten, in denen das Bürgerrecht von Bedeutung ist, die Bürgerrechtserteilung. Daneben obliegt den Gemeinden die Wahrnehmung verschiedenster Aufgaben lokaler Natur, mit denen sie die mannigfachen Bedürfnisse ihrer Bevölkerung befriedigen, wie etwa sozialpolitische und kulturelle Aufgaben, das Schul-, Kirchen-, Armen- und Bestattungswesen und in beschränktem Umfange auch polizeiliche Aufgaben. Der sachliche Bereich der Gemeindeautonomie umfaßt über die ihr ausdrücklich zugewiesenen Aufgaben hinaus sämtliche Materien, in denen das höhere Recht des Bundes oder des Kantons keine oder nur eine unvollständige Regelung getroffen hat. Die politische Gemeinde ist mit anderen Worten zur Übernahme jeder nicht einem anderen Gemeinwesen vorbehaltenen oder übertragenen Aufgabe befugt, die ihren Bedürfnissen dient.

Die Kantone üben über die Gemeinden, deren Bestand und sachlicher Zuständigkeitsbereich als staatliche Unterverbände auf dem kantonalen Recht beruhen, regelmäßig eine mehr oder weniger weit gehende Aufsicht aus. Diese erstreckt sich im eigenen kommunalen Wirkungskreis im allgemeinen auf die Einhaltung der Rechtsvorschriften, während sie im übertragenen Zuständigkeitsbereich darüber hinaus auch die Ermessens- oder Zweckmäßigkeitskontrolle umfaßt. Von dieser Ordnung weicht das sanktgallische Recht insofern ab, als auch gewisse Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Ermessungsüberprüfung zugänglich sind.

Die Mittel der Staatsaufsicht über die Gemeinden sind präventiver oder repressiver Natur. Als wesentlichstes informatorisches Aufsichtsmittel erscheint die Pflicht der Gemeinde zur Vorlegung bestimmter demokratischer Rechtsetzungs- und Verwaltungsakte zur oberbehördlichen Prüfung, mit der sich mitunter auch eine förmliche Genehmigung verbindet. Werden verbindliche Anordnungen der Aufsichtsorgane nicht befolgt oder beanstandete Mängel nicht behoben und erweist sich ein repressives Eingreifen als erforderlich, ist der Regierungsrat als oberste Aufsichtsbehörde zur Anordnung von Zwangsmaßnahmen befugt. Er kann im Sinne einer Ersatzvornahme mit der gesetzmäßigen oder der von den Aufsichtsorganen nach Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit verlangten Erfüllung einer Gemeindeaufgabe ein anderes als das zuständige Organ des Gemeinwesens betrauen, z.B. die Gemeindevorstanderschaft anstelle der Bürgerschaft, einen oder mehrere Kommissäre beauftragen oder eine Amtshandlung selbst vornehmen. Insbesondere ist er zur Sicherstellung eines geordneten kommunalen Finanzhaushaltes verpflichtet, indem er bei Verzug der Gemeinde in der Aufstellung rechtmäßiger Voranschläge und der Festsetzung eines den Anforderungen des kantonalen Rechts entsprechenden Steuerfußes diese Akte anstelle der Bürgerschaft selbst zu erlassen hat. Als Ultima ratio kann eine Gemeinde, die sich beharrlich weigert, den Anordnungen der Aufsichtsbehörden nachzukommen und durch die Art des Finanzgebarens ihre Zahlungsfähigkeit gefährdet, unter staatliche Zwangsverwaltung gestellt und ihr zur Ordnung ihrer Angelegenheiten ein Verwalter beigegeben werden.

Was die Organisation der schweizerischen Gemeinden anbelangt, so unterscheidet sie sich von Kanton zu Kanton und innerhalb der Kantone recht beträchtlich. Einzelne Kantone, die über eine besonders hochentwickelte Lokalautonomie verfügen, besitzen bis auf den heutigen Tag noch nicht einmal ein generelles Gemeindegesetz. Wie bereits dargelegt, ist die direkte Demokratie vor allem in der Volksversammlung auf Gemeindeebene wie aber auch in den Landsgemeinden einzelner Kantone voll ausgebildet. Sie haben mit einiger Sicherheit schon von den Landsgemeinden in Appenzell gehört, die immer wieder als Inbegriff eines Beispiels für die direkte Demokratie dargestellt werden. In welcher Zahl nehmen nun aber die Stimmberechtigten an den Gemeindeversammlungen und den Landsgemeinden teil? Hier liegen die Verhältnisse außerordentlich verschieden. In einigen Kantonen schreibt ein Gesetz den Bürgern die Teilnahme obligatorisch vor. In der Regel aber bleibt es den Gemeinden freigestellt, ob sie den unentschuldig Abwesenden eine Buße auferlegen oder auf ein Obligatorium verzichten wollen. Wo kein Obligatorium besteht, sind die Gemeindeversammlungen zuweilen sehr schlecht besucht, zumal dann, wenn keine lebhaft umstrittenen Vorlagen auf der Tagesordnung stehen. Indessen würden auch die Abwesenden niemals einwilligen, daß die Rechte der Gemeindeversammlung geschmälert würden. Wer wegbleibt, tut es aus Bequemlichkeit, ja nicht zuletzt aus Vertrauen zu seinen politisch interessierten Mitbürgern, jedoch nicht aus Opposition gegen die reine Demokratie. In einer Hinsicht bedeutete die reine Demokratie in den schweizerischen Gemeinden während einiger Zeit ein Entwicklungshemmnis. Ihr Vorhandensein war es nämlich, welches die Einführung des Frauenstimmrechtes so sehr erschwerte. Wie Sie wissen, sind in einzelnen Kantonen und in einzelnen Gemeinden die Frauen nach wie vor nicht zum Urnengang zugelassen. In vielen Orten, die heute noch kein Frauenstimmrecht kennen, wird dies mit dem wenig demokratischen Argument begründet, daß für Gemeindeversammlungen keine genügend großen Versammlungslokale zur Verfügung stehen; eine Verdoppelung der Stimmberechtigten müßte daher schwer zu lösende Probleme aufwerfen. Bei der Landsgemeinde in Appenzell mag zudem das Argument eine Rolle spielen, daß ein gewichtiges Stück Tradition mit einem Mal aufgegeben würde. Einen weiteren Punkt möchte ich nicht unerwähnt lassen: Am stärksten wird der Verantwortungssinn des schweizerischen Gemeindebürgers wohl durch die ihm anvertraute Pflicht zur Selbstbesteuerung geschult. Die weit- aus wichtigste Einnahmequelle der Kommunalverbände ist in der Regel ein prozentualer Steuerzuschlag, den sie berechtigt sind, vom Betrag der kantonalen Staatssteuer zu erheben. Auf der Basis der reinen Gemeindedemokratie bauen sich auch die demokratischen Einrichtungen auf, wie sie in der Schweiz in den Kantonen und im Bunde bestehen. Diese staatlichen Einrichtungen bewährten sich insbesondere, weil das Volk in der Schule der Gemeindeversammlungen und städtischen Urneentscheide immer wieder dazu erzogen wird, seinen Verantwortungssinn zu stärken und die Dinge in den richtigen Proportionen zu bewerten. Gewiß kommt es in Gemeinde, Kanton und Bund recht häufig vor, daß die Stimmberechtigten die von ihnen selbst gewählten Behörden sachlich desavouieren, indem sie manchen vorgeschlagenen Gesetzesvorlagen und Verwaltungsbeschlüssen ihre Zustimmung verweigern. Aber die Funktion dieses Volksveto-Rechts entspricht im allgemeinen ei-

ner Gemeinschaftsgesinnung und wirkt sich auch in den sachlichen Auswirkungen durchaus staatserhaltend aus. Interessanterweise wird die Autorität der Behörden durch solche negative Volksentscheide kaum irgendwie erschüttert. Der durchschnittliche Schweizer ist gleichsam von vorneherein so kritisch eingestellt, daß er von seinen selbstgewählten Behördevertretern und sogar von den Fachmännern zwar guten Willen, aber keine fehlerfreie Arbeit erwartet. Auch in den Fachleuten werden zunächst einmal Menschen mit persönlichen Interessen und persönlichen Schwächen gesehen, denen es leicht zur Gewohnheit wird, die Dinge nur noch von der einen Seite aus zu beurteilen. Und die Erfahrung zeigt immer wieder, daß die Stimmberechtigten im Vergleich zu den Fachleuten vorab in ihrer Doppelseigenschaft als Staatsbürger und Steuerzahler in der Lage sind, umstrittene Sachfragen in den richtigen Proportionen zu würdigen. Die erfaßbare Gemeindepolitik ist nicht nur geeignet, das Interesse des Bürgers an den öffentlichen Angelegenheiten zu wecken, sondern sie erzieht ihn zu Verantwortung, Zusammenarbeit, Verständnis und zur Respektierung der Gemeininteressen. Dies wirkt sich als Verträglichkeit und Kompromißbereitschaft auf allen Ebenen aus. Die Funktion der Bürgerschule, die sie in diesem Sinne erfüllt, ist der Gemeindedemokratie aber auch in anderer Beziehung eigen: Sie vermittelt künftigen Angehörigen und von Kantons- oder Bundesbehörden meist den ersten praktischen Anschauungsunterricht und die Gelegenheit, sich im kleineren Verband zu bewähren. Der demokratische Unterbau ist daher die beste Grundlage des Staates. In der Erziehung zur staatsbürgerlichen Verantwortung kommt der autonomen Gemeinde ein unbestrittenes Verdienst zu, und der Gemeindedemokratie ist es im wesentlichen zu verdanken, wenn der Souverän auf kantonaler und Bundes-Ebene als politisch ausgeglichen gilt. Die demokratische Gemeinde darf daher mit Recht als die Grundlage des Staates bezeichnet werden.

Im Kanton St. Gallen steht zur Zeit ein neues Gemeindegesetz vor seinem Abschluß, welches das geltende Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden und Bezirke, abgekürzt Organisationsgesetz, aus dem Jahre 1947 ersetzen soll. Vor der Inangriffnahme des neuen Gesetzes wurden im kantonalen Parlament nicht weniger als sieben persönliche Vorstöße unternommen, die zum großen Teil und - wie für Sie wahrscheinlich auch zum großen Erstaunen - unter den Stichworten „Demokratisierung“ oder „Mehr Demokratie“ eingereicht wurden. Dieser Ruf nach vermehrter Mitsprache des Bürgers ist vorerst in den Rahmen der Demokratisierungs-Bestrebungen zu stellen, die nicht nur im Bereich des Gemeindeorganisations-Rechtes, sondern auch auf zahlreichen anderen Gebieten offenbar geworden sind, wie die zahlreichen Initiativen auf Bundes- und kantonaler Ebene, die sogenannten Bürgerinitiativen, wie Sie sie in Österreich sicherlich auch kennen, die Postulate über Mitbestimmung in verschiedenen Bereichen usw. zeigen. Merkwürdigerweise ist aber gleichzeitig ein Schwinden der demokratischen Anteilnahme dort festzustellen, wo die Stimmbürger tatsächlich mitentscheiden können. Während die Stimmbeteiligungen und häufig die Teilnehmerzahlen an Bürgerversammlungen sinken, wird ein Ausbau des Mitspracherechtes gefordert. Angesichts dieser Sachlage wurde auch schon die Frage aufgeworfen, ob die For-

derung nach vermehrter Demokratisierung nicht eher eine Frage der qualitativen Verbesserung als der quantitativen Vermehrung der demokratischen Entscheide sei. Hier liegt wohl der Ansatzpunkt für das zum Schlagwort gewordene Postulat einer „Verwesentlichung der Demokratie“. Dieses Postulat geht von der Feststellung aus, dem Stimmbürger seien oft die eigentlich entscheidenden Beschlüsse vor-enthalten, weil sie entweder in einer Form erfolgten, die dem Referendum entzogen sei, oder weil der Bürger zu spät zum Entscheid gerufen werde. Zur qualitativen Verbesserung des demokratischen Entscheidungsprozesses tragen allerdings noch andere Umstände bei, die wie folgt umschrieben werden können: Jeder Entscheidungsprozess in der Versammlungs- oder in der mittelbaren Referendums-Demokratie setzt voraus, daß diejenigen, die zur Entscheidung gerufen werden,

1. sich ein Bild machen können über die Konsequenzen der Entscheidung,
2. zwischen wirklichen Alternativen zu entscheiden haben,
3. am Entscheid in irgendeiner Weise interessiert sind.

Die mangelnde Bedeutung der zur Diskussion stehenden Abstimmungsgegenstände ist demnach keineswegs allein für den Rückgang der Stimmbeteiligung ausschlaggebend. Ebenso sehr müssen für diese Erscheinung mangelnde Information, die geringen Auswahlmöglichkeiten und eine fehlende Motivation verantwortlich gemacht werden. Das zeigt sich auch an den gelegentlich angestellten Versuchen, die wachsende Stimmabstinenz zu erklären. So wird etwa geltend gemacht, die Zusammenhänge seien für den Bürger immer undurchschaubarer geworden, die ihm vorgelegten Abstimmungsfragen seien zu kompliziert und in ihren Folgen unübersehbar. Der Bürger fühle sich überfordert und verzichte deshalb auf die Teilnahme am politischen Entscheid. Mit wissenschaftlicher Methode wurde nachgewiesen, daß viele Bürger deshalb nicht zur Urne gehen, weil sie das Gefühl haben, der Entscheid sei in Wirklichkeit bereits getroffen und könne durch die Abstimmung nicht mehr beeinflusst werden. Wahlen seien sozusagen hinter dem Rücken des Stimmbürgers in den Parteigremien bereits abgekartet. Zu den ebenfalls untersuchten Argumenten gehört die Feststellung, viele Stimmbürger stünden dem Ausgang der Abstimmung gleichgültig gegenüber, weil er ihres Erachtens ihr Leben nicht beeinflusse. Weiter wird etwa geäußert, in Sachfragen könne der Bürger ohnehin nicht mehr frei entscheiden, weil Sachzwänge, Gebundenheiten und Verpflichtungen des Gemeinwesens einen wirklich freien Entscheid unmöglich machten. So verzichte er eben auf die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen. Es ergibt sich, daß alle diese Argumente letztlich in zwei Thesen zusammengefaßt werden können:

1. Demokratische Entscheidungsmöglichkeit ist sinnlos, wenn das Gemeinwesen nicht frei entscheiden kann, weil es durch Vorschriften oder Verpflichtungen gebunden ist. Das ist die Frage nach der Gemeindeautonomie.
2. Demokratische Entscheidungsmöglichkeit ist wenig anziehend, wenn der Anschein erweckt wird, daß feste Gegebenheiten, innere Umstände und äußere Einflüsse den Endzustand bestimmen. Der einzelne Stimmbürger muß so den Eindruck erhalten, sein Wille und seine Stimme könne sich überhaupt nicht auswirken. Das ist die Frage nach einer sinnvollen und durchschaubaren demokratischen Gestaltung.

Das neue sanktgallische Gemeindegesetz berührt nun solche Grundfragen im Bereiche der Gemeindeautonomie und der Demokratie. Das Gesetz zielt insbesondere auf eine Stärkung der Gemeindeautonomie und eine Verbesserung der Gemeindeg Demokratie ab. Den berechtigten Anliegen des Stimmbürgers, wie sie eben in kritischer Weise angeführt wurden, wird weitgehend Rechnung getragen. Soweit möglich, soll die Bürgerversammlung das primäre Forum zur direkten Willensbildung bleiben. Daneben soll aber auch dort, wo eine Gemeindeversammlung wegen der zu hohen Anzahl der teilnehmenden Bürger ein zu schwerfälliges Instrument wird oder überhaupt nicht mehr durchgeführt werden kann, die Urnenabstimmung möglichst attraktiv gestaltet werden. In den Bereich des Ausbaus der Demokratie gehört auch die Verankerung der Konsultativabstimmung im Gesetzesentwurf. Damit wird es möglich, Grundsatzfragen und Alternativen in Sachbereichen, die in die Zuständigkeit der Bürgerschaft fallen, frühzeitig in den demokratischen Entscheidungsprozeß einzubeziehen. In dieser Institution kann durchaus ein sinnvoller Ausbau der Demokratie gesehen werden.

Zusammenfassend kann folgendes festgehalten werden: Demokratie stellt nie einen Endzustand dar, sondern immer nur ein Ziel. Sie muß sich unter ständiger Auseinandersetzung weiter entwickeln. Die Demokratie ist sozusagen der organisierte Konflikt, und sie versucht das Kunststück, die Rechte des Einzelnen, der Gruppen, der Gemeinschaft, der Mehrheit und der Minderheit unter einen Hut zu bringen. Wichtig ist aber auch, daß die Demokratie als ausgesprochen menschen-nahe Regierungsform ihren Preis hat. In ihr zählt bei der Bewältigung staatlicher Aufgaben nicht nur das Endergebnis, sondern ebenso sehr der Weg, auf dem die Meinung gebildet und der Staatsakt vollzogen wird.

DISKUSSION

der Referate von

Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler und Regierungsrat Paul Gemperli

Landesamtsdirektor i.R. Dr. Elmar GRABHERR:

Meine Damen und Herren! Wir kommen zur Diskussion. Ich möchte aber vorher zunächst noch den inzwischen eingetroffenen Landesamtspräsidenten von Steiermark Dr. TROPPER recht herzlich begrüßen. Er trägt ja die Weitfahne und tut dies schon deswegen, weil gerade die Steiermark auch Föderalismuseinrichtungen unterhält, mit denen wir von unserem Institut aus in sehr engem Zusammenhang stehen. Zur Diskussion selber möchte ich noch darauf aufmerksam machen, daß sie auf Tonband aufgenommen wird. Daher möchte ich Sie bitten, wenn Sie sich melden, vor eines dieser drei hier auf den Gängen aufgestellten Mikrophone zu kommen und den Namen zu nennen. Schlußendlich möchte ich Sie noch im Anschluß an die Diskussion zu einem Aperitif hier im Parterre des Hauses einladen, den uns die Vorarlberger Landesregierung gibt. Für die Diskussion selber glaube ich, daß es richtig ist, wenn wir getrennt vorgehen nach den Referaten, und zwar vielleicht zunächst eben nach dem ersten Referat von Herrn Univ.-Prof. Dr. PERNTHALER.

Wer meldet sich zum Wort?

Bitteschön!

Dr. Gottfried WAIBEL:

Prof. PERNTHALER hat davon gesprochen, daß es den mündigen Bürger nicht gibt, der über alles informiert ist. Dem stimme ich uneingeschränkt zu. Allerdings muß der einfache Bürger die Erfahrung machen, daß sich die Behörden - vor allem die Verwaltungs-, weniger die Gerichtsbehörden - sehr oft wehren, dem Bürger die Informationen zur Verfügung zu stellen, die er wünscht. Der Zugang zur Verwaltung und deren Unterlagen ist für den Bürger - was die Landes- und Gemeindeebene anlangt - praktisch bei uns nicht vorhanden. Ich darf in diesem Zusammenhang auf ein Beispiel aus jüngster Zeit verweisen. Es handelt sich dabei um das Straßenbauprojekt Faschina - Damüls (B 193). Hier wurde von der Straßenplanungsstelle der VlbG. Landesregierung eine Äußerung bzw. eine Stellungnahme der Raumplanungsstelle eingeholt. Der zuständige Landesrat hat sich auf Anfrage geweigert, diese Unterlagen zur Verfügung zu stellen, mit der Begründung, daß es dafür keine gesetzliche Grundlage gäbe. Im Bericht über die Verkehrsplanung Vorarlberg, der von der Vorarlberger Landesregierung beschlossen wurde, heißt es noch so schön, die Bürger müssen informiert, der interessierten Öffentlichkeit müssen die Unterlagen zur Verfügung gestellt werden; in dem konkreten Fall wurde dies verweigert. Meiner Ansicht nach ist dies ein grundsätzliches Problem der direkten De-

mokratie. Der Bürger muß die Möglichkeit erhalten, sämtliche Informationen, die in der Verwaltung vorhanden sind, auch zu bekommen. Es muß möglich sein, die Unterlagen in Kopie bzw. in Abschrift zu erhalten. Ich darf in diesem Zusammenhang darauf verweisen, daß im Bundesministeriengesetz 1973 für Bundesangelegenheiten eine entsprechende Bestimmung, die allerdings noch etwas weiter zu fassen wäre, verankert wurde. Hier ist im § 3 Z. 5 festgelegt, daß die Bundesbehörden verpflichtet sind, jedem die gewünschten Auskünfte zu erteilen, soweit eine Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit dem nicht entgegensteht.

Einen kleinen Ansatz haben wir auch bei uns im § 6 des Raumplanungsgesetzes. Jeder Bürger hat demnach das Recht, Auskünfte zu bekommen, sofern er ein berechtigtes Interesse nachweist. Der Nachweis eines berechtigten Interesses müßte meiner Ansicht nach allerdings beseitigt werden.

Jeder Bürger sollte die Möglichkeit bekommen, gewünschte Informationen zu erhalten. Ich glaube, wenn wir vom mündigen Bürger sprechen, und uns einen mündigen Bürger wünschen, und wenn wir davon ausgehen, daß er im Moment nicht vorhanden ist, dann müssen wir jedem Bürger wenigstens die Möglichkeit geben, etwas mündiger zu werden, indem jeder einzelne das Recht erhält - hier wäre sicherlich eine gesetzliche Verankerung auf Länder- und Gemeindeebene notwendig - Unterlagen und Auskünfte zu bekommen, und zwar natürlich innerhalb angemessener Frist.

Landesamtsdirektor i.R. Dr. Elmar GRABHERR:

Danke. Darf ich vielleicht gleich ein paar Bemerkungen machen. Herr Dr. WAIBEL hat auf eine Bestimmung im Bundesministeriengesetz hingewiesen, die Auskünfte verpflichtend vorschreibt. Er hat gesagt, auch sie sei mangelhaft. Mir ist zum Beispiel bekannt, daß die Auskünfte jedenfalls nicht schriftlich erteilt werden müssen, sondern auch mündlich gegeben werden können. Vielleicht hat er das angezogen. Es ist aber auch gesagt worden, im Vorarlberger Raumplanungsgesetz gelten nur „berechtignte Interessen“. Dr. WAIBEL fordert, daß auch jemand, der nicht berechnigte Interessen habe, solche Auskünfte bekommen müsse. Diese Frage ist eine der „Öffentlichkeit der Verwaltung“. Das ist sicher ein sehr wichtiges Thema im Rahmen des Ausbaues der Demokratie, wobei man allerdings sagen muß, daß es auch hier - er hat ja die Amtsverschwiegenheit zitiert - gewisse Grenzen geben wird müssen. Zum Wort gemeldet hat sich zu diesem speziellen Punkt Herr Landesrat GASSER.

Bitte Herr Landesrat!

Landesrat Dipl.-Vw. Siegfried GASSER:

Meine sehr geehrten Damen und Herren! Es betrifft zwar nicht mein Ressort. Ich möchte aber für die beiden nicht anwesenden Regierungskollegen, Kollege RÜMMELE und Kollege RÜSCH, folgendes festhalten:

Herr Dr. WAIBEL hat darauf hingewiesen, daß in einer Frage einer - es geht dabei um die Erschließung des Großen Walsertales - Durchzugsstraße ja oder nein - daß es eine interne Stellungnahme einer Abteilung mit kritischen Anmerkungen zu diesem Projekt gibt. Es gibt also von der Raumplanungsabteilung hier gewisse Anmerkungen, im Rahmen eines internen Verfahrens wurden diese erhoben und wurden der zuständigen Straßenplanungsabteilung zur Verfügung gestellt. Um was es aber hier geht, Herr Dr. WAIBEL, ist folgendes, daß meines Wissens der zuständige Referent Ihnen gegenüber Auskunft über den Inhalt gegeben hat. Es geht nicht darum, daß man Ihnen diesen internen Aktenvermerk in Kopie oder wie immer zustellt. Ich glaube aber, es müßte doch genügen, wenn man über die Meinung eine Darlegung gibt, über den Stand der Dinge, denn es gibt in verschiedensten Amtsvorgängen immer wieder Meinungen von Abteilungen, wenn man die immer publizieren würde, wäre das glaube ich nicht unbedingt zur Aufhellung der Sache und zur Besserstellung dienlich. Ich glaube, es ginge zu weit, wenn man den Akteninhalt bis ins letzte Detail zur Verfügung stellt. Man hat einen Anspruch darauf, eine Information zu erhalten. Aber es ist sicherlich nicht so, daß es möglich wäre, jedes einzelne Detail zur Information freizugeben, wobei es ja oft Meinungen sind, die auch persönlich aus der Situation heraus getroffen werden, aus der Fachlage heraus. Es gibt aber eben neben der fachlichen Ebene - und das möchte ich am Schluß auch noch betonen - eben bewußt auch die politische Ebene, die auch eine Abwägung zu treffen hat und die letztlich entscheiden muß. Ich meine, es gibt ja auch, das müssen wir auch einmal ganz klar anerkennen, es gibt den Gutachter, es gibt verschiedene - aus der fachlichen Warte heraus verschiedene - Standpunkte, letztlich müssen diese Standpunkte koordiniert werden und jemand hat zu entscheiden unter Abwägung aller vorhandenen Fakten, kann eine Entscheidung so oder so ausgehen. Aber an und für sich müssen wir uns klar sein, daß diese Entscheidung letztlich dann gefällt werden muß und es ginge dann nicht an, daß man meint, daß eine, irgendeine von mehreren Fachdarlegungen unbedingt die einzig gültige ist, sondern es ist letztlich ein Konglomerat mehrerer Fachmeinungen und daraus muß dann eine Entscheidung gefällt werden.

Landesamtsdirektor i.R. Dr. Elmar GRABHERR:

Herr Dr. WAIBEL, möchten Sie noch einmal sprechen? Ja, aber bitte nur kurz. Ich möchte nur nicht den Fall Faschina als Hauptinhalt unserer Debatte haben.

Dr. Gottfried WAIBEL:

Ich möchte also auf den Fall Faschina - Damüls nicht weiter eingehen. Unrichtig ist allerdings, daß Landesrat RÜMMELE die Auskünfte erteilt hat, die wir uns wünschten. Er hat sich grundsätzlich geweigert, überhaupt etwas zu sagen. Inoffiziell konnten wir erfahren - inoffiziell allerdings nur - was in etwa in der Äußerung der Raumplanungsstelle steht. Aber bitte, ich meine, es ist ein grundsätzliches Pro-

blem, ob man solche Unterlagen zur Verfügung stellen kann, muß, darf oder nicht. In einem ordentlichen Verfahren, wenn Gutachter gehört werden, beispielsweise in einem Gerichtsverfahren, müssen natürlich die Gutachten auf den Tisch gelegt werden. Es kann nicht der Vorsitzende dieses Gutachten nur vorlesen und den Parteien nicht zur Verfügung stellen.

Ich glaube, bei so wichtigen Sachen, gerade bei Planungsfragen, müssen die Gutachten auf den Tisch gelegt werden. Die Behörde müßte dazu verpflichtet werden. Nur dann kann darüber diskutiert werden. Natürlich muß die Behörde anschließend eine Entscheidung treffen. Wenn es verschiedene Standpunkte gibt, wird die Behörde begründen müssen, aus welchen Gründen sie nun dem einen Gutachter glaubt bzw. dem anderen nicht.

Landesamtsdirektor i.R. Dr. Elmar GRABHERR:

Ich kann nur noch einmal wiederholen, was ich gesagt habe. Das Bundesministerengesetz verpflichtet nicht zur schriftlichen Mitteilung, sondern nur zur mündlichen und wenn Herr Dr. WAIBEL das Gericht zitiert, so glaube ich, kann man den Vergleich nicht ganz gelten lassen. Dort gelten nur berechnigte Interessen eines Angeklagten und nicht der große Bereich der nicht unmittelbar Berechnigten.

Dr. Karl EDTSTADLER:

Ich möchte zurückkommen auf die Dreigliederung der direkten Demokratie des Prof. PERNTHALER und feststellen, daß also die Elemente der direkten Demokratie sowohl auf Bundesebene als auch auf Landesebene überall im wesentlichen vorhanden sind. Es ist Sache des Landesgesetzgebers, diese dann mehr oder weniger stark auszugestalten. Unbehagen bereitet, glaube ich, - jetzt rein rechtspolitisch gesehen - die Frage der Meinungsbefragungen/der Meinungsumfragen, die dann oft auch zur Unzeit aus vordergründigen Zwecken publiziert werden. Soweit ich informiert bin, gibt es schon ein Modell für die Möglichkeit der gesetzlich verankerten Volksbefragung. Vielleicht könnte man sich das als eine weitere Ergänzung der direkten Demokratie einmal näher anschauen. Ein weiterer Punkt ist, daß - und das ist einer, der mich persönlich sehr interessiert - verschiedene öffentliche Aufgaben an den einzelnen Bürger oder an eine Bürgergemeinschaft zurückgeführt werden sollten. Ich glaube, diese Feststellung kann gar nicht stark genug unterstrichen werden angesichts des Unbehagens über die Verwaltung. Das Problem ist eindeutig; durch die Gesetzesflut und durch die Spezifizierungen der Aufgaben wird hier der Apparat zu groß. Wenn aber Aufgaben zurückgeführt werden an den einzelnen oder an eine Gemeinschaft, den Zustellungsbevollmächtigten oder wie immer man das dann konstruiert, dann müßte damit meines Erachtens trotz der notwendigen - wie am Schweizer Beispiel vorhin schon dargestellten - Unterstützung durch die Verwaltung auch eine Reduzierung des Verwaltungsapparates systema-

tisch eingeleitet werden. Ich meine, daß das nicht dazu führen darf, daß wir in Zukunft sozusagen eine Selbstverwaltung mit öffentlicher Unterstützung plus eine hoheitliche Verwaltung jetzt in überbordenden Ausmaßen haben. Ich glaube, daß auch die Erwachsenenbildung hier eingreifen könnte, mit einer zusätzlichen neuen Zielsetzung, ich möchte auf die Details jetzt gar nicht eingehen - hier dem einzelnen Staatsbürger Grundlagenwissen über seine Rechte und Pflichten zu vermitteln und zwar in konkreten Fragen. Ich glaube, hier ist eine große Diskrepanz zwischen den Möglichkeiten des Rechtsstaates und dem konkreten Wissen des einzelnen.

Abschließend: mehr direkte Demokratie ist *eine* Antwort vielleicht auf die aufkeimenden Bürgerinitiativen in größerem oder kleinerem Umfang. Ich hoffe, daß direkte Demokratie nicht zu Partikularismen führen, die letzten Endes einen Zustand erzeugen, in dem nicht mehr entschieden werden kann. Ich glaube, wir sollten feststellen, daß direkte Demokratie in unserem Verfassungssystem und in unserer politisch-demokratischen Wertvorstellung eine Ergänzung zur repräsentativen Demokratie ist.

Landesamtsdirektor i.R. Dr. Elmar GRABHERR:

Gemeldet hat sich Dr. MÜLLER.

Dr. Johannes MÜLLER:

Ich möchte mich auch zu diesem Punkt 3 der Ausführungen des Herrn Prof. PERNTHALER äußern. Sie sprechen, Herr Professor, von der Rückführung staatlicher Aufgaben auf die Selbstordnung der Bürger und nennen hier eine territorialbezogene und eine interessenbezogene Selbstverwaltung. Mir schiene es wichtig, hier relativ scharf zu unterscheiden zwischen der territorialbezogenen Selbstverwaltung, insbesondere der Gemeinde, bei der man doch eine gewisse Bürgernähe und eine aktive Mitarbeit der Bürger feststellen kann, und den anderen interessenbezogenen Formen der Selbstverwaltung, die mir zum Teil eher als Etikettenschwindel erscheinen. Ich will jetzt nicht irgendeine Organisation besonders brandmarken, aber zum Beispiel im Bereich der Sozialversicherung ist es für den Bürger kaum zu greifen, worin hier die Selbstverwaltung, die Beteiligung der Interessierten tatsächlich geschieht: Der einzelne steht hier einfach dem Staat gegenüber, als kleines Staubkorn möchte man sagen. Ich hätte noch eine andere Bemerkung, die an das Referat von Herrn Regierungsrat GEMPERLI anschließt. Ich glaube, daß bei uns in Österreich die Voraussetzungen für die direkte Demokratie vom ganzen System her wesentlich schlechter sind. Beim Referat von Herrn Regierungsrat GEMPERLI hat man den Eindruck gehabt, daß in der Schweiz doch eine im ganzen sachbezogene, demokratische Organisation von unten nach oben aufgebaut ist, während unsere Staatsorganisation, Bund, Länder und Gemeinden eingeschlossen, weithin ein System formaljuristischer Stolpersteine darstellt, so daß es sehr schwer ist, irgendwo für das Volk, sei es das Gemeindevolk oder das Landesvolk, klare und demokratische Entscheidungsmöglichkeit zu öffnen.

Landesamtsdirektor i.R. Dr. Elmar GRABHERR:

Zum Wort gemeldet hat sich Hofrat Dr. GIRARDI.

Hofrat Dr. Hermann GIRARDI:

Herr Prof. PERNTHALER, ich habe mit Hochgenuß - wenn ich so sagen darf - gehört, daß Sie von der Selbstorganisation der Bürger gesprochen haben und insbesondere auch diese Beispiele, die Sie angeführt haben, sind meines Erachtens wert, daß man ihnen näher auf den Grund geht. Es ist ohne Zweifel richtig, daß wir für den territorialen Bereich solche Interessengemeinschaften haben, die auch heute noch sehr gut funktionieren. Ich denke hier z.B. an die Agrargemeinschaften. Das gemeinsame Interesse ist das gemeinsame Eigentum. Ich glaube, wir müssen uns überlegen, wie wir solche Genossenschaften oder Gemeinschaften neu installieren können. Es ist nun einmal so, daß unsere Gesellschaft aus einer bunten Vielfalt von gesellschaftlichen Gliederungen besteht. Man müßte einen Stufenbau der gesellschaftlichen Gliederungen erarbeiten und denen dann bestimmte Aufgaben zuordnen. Ich möchte das an einem Beispiel erläutern, weil ich sonst vielleicht mißverstanden werde. Wir kennen die kleinen Gemeinschaften wie Ehe, Familie, Nachbarschaft. Aber fragen wir uns einmal, ob wir diese Gemeinschaften, diese Kleingemeinschaften wirklich ernstnehmen als Gemeinschaften. Wir gestehen ihnen ja von vornherein keine Rechtsperson zu. Wir sehen sie bestenfalls als abgeleitete Personengemeinschaft, wenn ich an die Familien denke, nicht einmal das. Es gibt kein Recht, das die Familie als solche hätte, beispielsweise auf Eigentum. Wenn man das Problem einmal von dieser Seite her betrachtet, könnte sich beispielsweise ergeben, daß wir gar kein staatliches Eherecht brauchen. Wir würden kein Familienrecht in dem Sinne brauchen, wie wir's heute meinen, sondern lediglich ein Ersatzeherecht - ein Ersatzfamilienrecht - so wie wir das beispielsweise auch im Erbrecht kennen. Das würde also heißen: die Familie hätte eine gewisse Autonomie, sie hätte gewisse Rechte. Natürlich kann man einiges dagegen einwenden. Aber ich glaube, man müßte sich das einmal durch den Kopf gehen lassen. Meine Frage geht nun konkret dahin: Wäre es nicht möglich, daß man sich verfassungsrechtlich mit diesen Fragen befassen würde, mit diesem Stufenbau der Gesellschaft, daß man sozusagen statt Freiheitsrechte, Freiraumrechte für gesellschaftliche Gliederungen normieren würde, die dann schließlich und endlich auch über den Verfassungsgerichtshof durchgesetzt werden könnten? Ich glaube, das wäre auch der Weg, der Mechanismus, wo auch die kleineren Gemeinschaften zu ihren Rechten kämen. Als Vater z.B. habe ich kaum mehr Einfluß auf die Erziehung und Pflege der Kinder, wie dies im Bürgerlichen Gesetz normiert ist. Diese Rechte auf Erziehung und Pflege sind sehr eingeschränkt. Sie sind uns abgenommen worden durch Kindergärten, durch Schulen etc. Es wäre beispielsweise ein Schulsystem denkbar, wie es unsere Nachbarn in der Schweiz praktizieren, wo beispielsweise die Schulgemeinde, die im wesentlichen aus Eltern besteht, die Geschicke ihrer Schule bestimmt. Warum soll nicht solchen Gemeinschaften auch die Anstellung der Lehrer überlassen werden. Alles Fragen, die meiner Meinung nach in diesen Bereich

hineingehören. Die Frage, die ich nochmals an Sie richten möchte: könnte man nicht durch einen Katalog von Grundrechten auch Freiräume für kleine Gemeinschaften schaffen?

Landesamtsdirektor i.R. Dr. Elmar GRABHERR:

Gemeldet hat sich Bürgermeister WAIBEL, Präsident des Gemeindeverbandes.

Landtagsabgeordneter Bürgermeister Hubert WAIBEL:

Herr Prof. PERNTHALER. Ich darf eine Passage aus Ihrem Referat herausgreifen, wo Sie gemeint haben, und dem ist ja sicher beizupflichten, daß ein Wesensmerkmal der heutigen Verwaltung jenes wäre, daß ein ständig steigender Finanzbedarf feststellbar ist, ein ständig steigender Finanzaufwand bei der Verwaltung. Na, wo liegen denn die Gründe für diesen ständig steigenden Finanzbedarf der Gebietskörperschaften? Wohl in erster Linie darin, daß doch ein Konkurrenzdenken - eine Konkurrenzsituation - bei den politischen Parteien besteht. Jede politische Gruppierung will natürlich zum Wohle der Bevölkerung, des Volkes, das Beste, was dazu führt, daß immer wieder Versprechungen gemacht werden. Damit wird ein Anspruchsdenken in der Bevölkerung entwickelt, das schließlich in eine Anspruchserwartung mündet. Und Sie meinen nun, diese Anspruchserwartung könnte eingebremst, zumindest aber stabilisiert werden, indem der Bürger zur aktiven Mitwirkung bei den Entscheidungen herangezogen wird. Ausbau der direkten Demokratie, wie sie eben in der Schweiz, wir haben das im zweiten Referat gehört, gang und gäbe ist. Nun, mich nagen hier allerdings erhebliche Zweifel, ob dieser Weg in Österreich derzeit schon gangbar ist. Ob der Erkenntnisstand in der Bevölkerung vorhanden ist, solche Entscheidungen zu treffen. Letztes Beispiel: die erste in Österreich verordnete Volksabstimmung, wodurch ein 8 Milliarden-Projekt auf den Müllhaufen der Geschichte geworfen wurde. Ich glaube nicht, daß hier der Bürger in erster Linie gedacht hat, was kostet mich diese Entscheidung, sondern, daß hier doch in erster Linie emotionale und parteipolitische Überlegungen die entscheidende Rolle im Wahlverhalten waren. Das zweite, ich sehe einen gewaltigen Hemmschuh in der direkten Mitwirkung des Bürgers, wenn er eben von der materiellen Motivierung her die Entscheidung treffen soll, im österreichischen Finanzausgleich. Ich kann ja dem Bürger gar nicht plausibel machen, daß es ihn persönlich trifft, wenn er zu diesem oder jenen Projekt - das noch so aufwendig ist - ja und Amen sagt. Er zahlt keinen Groschen mehr an Lohnsteuer oder Einkommenssteuer oder Gewerbesteuer, er ist unmittelbar nicht betroffen. Ich sähe nur dann hier einen sehr vernünftigen Weg, wenn wir in etwa das Schweizer System hätten, daß der Bürger z.B. über den Steuerfuß bestimmen kann, wieviel Mittel für die Finanzierung öffentlicher Aufgaben bereitgestellt werden. Dann weiß er, wenn ein Projekt verwirklicht wird, daß er das nächste Mal womöglich mitzustimmen hat, daß der Steuerfuß erhöht werden muß. Hier sehe ich also gewaltige Hemmnisse, in Österreich etwa das System wie es in der Schweiz ist, anwenden zu können oder sehen Sie dazu Möglichkeiten, Herr Professor?

Landesamtsdirektor i.R. Dr. Elmar GRABHERR:

Herr Prof. PERNTHALER wird jetzt zusammenfassend sprechen.

Univ.-Prof. Dr. Peter PERNTHALER:

Ich werde der Einfachheit halber zu den Diskussionsbeiträgen in der Reihenfolge wie sie gekommen sind, etwas zu sagen versuchen.

Zunächst zur Frage der *Informationspflicht* der Verwaltung. Ich habe darüber in meinem schriftlichen Vortrag etliches gehabt, das ich ausgespart habe, weil ich glaube, daß der Herr Prof. OBERNDORFER im Rahmen seiner Ausführungen dazu noch etwas sagen wird. Grundsätzlich bin ich der Meinung, daß eine solche Informationspflicht schon auf Grund der Verfassung besteht, und zwar aus dem demokratischen Prinzip, das eine gewisse Öffentlichkeit und Durchsichtigkeit der Verwaltung verlangt. Es gibt auch ein Verfassungsgerichtshofurteil in die Richtung, das die Informationspflicht gegenüber der Amtsverschwiegenheit und sonstigen Geheimhaltungspflichten abwägt und sagt, daß aus dem demokratischen Prinzip heraus schon eine gewisse Informationspflicht besteht (VfGH-Erk.Slg. 6288/1970). Darüber hinaus meine ich aber, daß es wohl wert wäre, in den Landesverfassungen so eine Bestimmung aufzunehmen, daß der Bürger ein Recht, einen Anspruch auf Information hat, daß es eigene Informationsstellen auch geben soll. Solche Bestimmungen gibt es in der neuen NÖ Landes-Verfassung. Es ist auch im Entwurf der burgenländischen Landesverfassung, der jetzt in Diskussion steht, selbstverständlich vorgesehen. Ich meine, daß das einfach zu einer modernen demokratischen Verfassung heute dazugehört. Im einfachen Gesetz würde ich das auch verankern, und zwar in den Planungsgesetzen. Dort gibt es ja praktisch sehr wirksame Formen, die sich mehr oder weniger eingespielt haben, auf die ich aber jetzt nicht eingehen möchte. Ich möchte sagen, daß die Informationsverpflichtung zunächst mit der Rechtsstellung noch nichts zu tun haben sollte, also ganz klar unterscheiden zu wäre, von der Parteistellung etwa der rechtlichen Betroffenheit.

Zu Herrn Dr. EDTSTADLER möchte ich sagen, ich finde das eine sehr gute Anregung, daß man die *Volksbefragung* als Instrument der direkten Demokratie aufnehmen sollte, vor allem auf Gemeindeebene, weil die Volksbefragung doch dem Politiker in einem sehr frühen Stadium der Planung auch eine Richtlinie für seine weitere Aktivität geben kann. Es kann auch dadurch abgewogen werden zwischen Projekten, die sachlich gleich notwendig sind, aber politisch einfach verschiedenes Gewicht haben. Wenn hier das Volk eine Entscheidung trifft, so wäre das, glaube ich, ein viel besserer Vorgang als die Unterwerfung unter die Herrschaft der Meinungsforschungsinstitute, die eine pseudodemokratische Legitimation vermitteln, wobei niemand weiß, ob das wirklich stimmt, was da als Meinung des Volkes kolportiert wird. Auch wenn eine Aktion in den Massenmedien gestartet wird, so ist das oft eine quasi Volksabstimmung, ein quasi Volksbegehren und kein Mensch kann die Verfahren kontrollieren, ob das als wirkliche Meinung des Volkes anzusprechen ist.

Herr Dr. MÜLLER hat ein sehr ernstes Wort gegen die direkte Demokratie in Form von Gruppierungen, Verbänden usw. gesprochen. er meint, daß das prinzipiell schlechter sei als die territorialen Einrichtungen. Da muß ich mich auch wieder entschuldigen, da habe ich vielleicht zu wenig betont, daß solche Selbstverwaltungskörper auf *interessenmäßiger* Basis, auf einzelnen Sachgebieten etwa, nur dann Formen der Demokratie sind, wenn sie innerlich auch demokratisch gestaltet sind, wenn sie also in ihrem Innenleben möchte ich sagen, auch Formen der Demokratie haben. Sie müssen also - wie ich es einmal formuliert habe - im Inneren wieder gekennzeichnet sein durch die Prinzipien der Freiheit und Gleichheit, d.h. es muß daher im Grunde soziale Ansprüche des einzelnen geben, die zu diesen Gruppen hinführen. Es ist auch eine Frage der sozialen Grundrechte, die hier hereinspielt und ich meine, daß man so soziale Grundrechte im Zusammenhang mit Gruppenrechten eben gewähren könnte und müßte. Wenn man das nämlich nicht macht, so führt diese Idee zum Ständestaat und Kooperativismus, also Organisationsformen wie sie in Diktaturen üblich waren. Mit der Dezentralisation allein hat man ja noch nichts an Demokratie und an Freiheit gewonnen, das ist ja klar, das sind dann einfach Ausgliederungen der öffentlichen Ordnung, wenn die nicht selbst demokratisch gestaltet sind, so ist das Ergebnis keine Demokratie. Das möchte ich auch zu den Anregungen von Herrn Hofrat GIRARDI sagen. Es ist meines Erachtens einfach ein ganz dringendes verfassungspolitisches Postulat, solche Gruppenrechte in die Verfassung aufzunehmen. Wir haben das in Graz auch gefordert (Symposium „Grundrechte und Landesverfassung“). Die Landesverfassungen könnten ohne weiteres derartige Grundrechte, derartige beschränkte Autonomien an gewisse Gruppierungen im Zusammenhang mit der Entwicklung der einfach gesetzlichen Ordnungen gewährleisten. Sie haben in Vorarlberg so ein wunderbares Modell auch der Gesundheitsvorsorge: Man könnte dieses Modell ohne weiteres verfassungsrechtlich gewährleisten, selbstverständlich auch Autonomie in anderen Bereichen, ich habe ja gesagt, Schulrechte etwa udgl. mehr.

Und jetzt zum Schluß noch zum Argument des Herrn Bürgermeister WAIBEL bezüglich des Finanzbedarfs und der Einsichtigkeit der Bürger in den Finanzbedarf. Ich habe geglaubt, daß die Entscheidung über die Finanzierungsmöglichkeit natürlich auch beim Bürger liegen muß. Ich habe also ehrlich gesagt das Schweizer Modell vor Augen gehabt, wo jede größere Ausgabe eben kraft Entscheidung des Bürgers nur wirksam werden kann und in diesem System hat das Mitwirken des Bürgers auch in anderen Fragen einen Sinn, weil er ja dann den Zusammenhang zwischen Ausgaben und Projekt auch selber steuern kann. Wenn es also so ist wie in Österreich, wie Sie gesagt haben, daß also ein Gemeindeprojekt zunächst einmal angeregt wird von einem Bundesfunktionär, der in die Gemeinde angereist kommt und etwas verspricht und dann also muß Land und Gemeinde mitzahlen, in diesem Finanzierungssystem hat also der Bürger kaum irgendeine Dispositionsmöglichkeit. Danke vielmals.

Landesamtsdirektor i.R. Dr. Elmar GRABHERR:

Danke schön. Ich glaube, wir sollten bald auf die schweizerische Hälfte unserer Debatte kommen. Also bitte.

Dr. Hans Werner SOKOP:

Herr Professor PERNTHALER hat ganz kurz die nö und die burgenländische Landesverfassung zweimal erwähnt. Ich möchte dazu sagen, daß auch die Wiener Stadtverfassung im Vorjahr eine wesentliche Änderung erfahren hat, insbesondere auch in Richtung direkte Demokratie. Nachmittags wird sicher dazu noch einiges zu sagen sein. Im wesentlichen kann ich aber vorwegnehmen: Volksbefragung auf Gemeindeebene, Volksabstimmung auf Gemeinde- und Landesebene - weil ja Wien gleichzeitig ein Bundesland ist - und Volksbegehren nur auf Landesebene. Auch was die Information der Bürger betrifft, ist die Bestimmung hinzugekommen, daß nunmehr in unserer Stadtverfassung die Bezirksbevölkerung dazu aufgerufen wird, sich mit Wünschen, Anregungen, Beschwerden in Bezirksangelegenheiten oder in solchen Angelegenheiten, die primär den Bezirk berühren, an den Bezirksvorsteher zu wenden, der auf Grund der Stadtverfassung verpflichtet ist, diese in entsprechende Behandlung zu nehmen, allenfalls selbst zu erledigen und an die zuständige Stelle weiterzuleiten und insbesondere auch binnen angemessener Frist den Bürger zu informieren und ihm eine entsprechende Antwort zuteil werden zu lassen. Auch im Bereich der praktischen Verwaltung hat sich im Informationsbereich bei uns einiges getan. Es gibt nicht nur die Stadtinformation, sondern auch die Einrichtung des Bürgerdienstes: Der einzelne, der sich oft in Kompetenzfragen nicht so auskennt, nicht weiß, an wen er sich zu wenden habe, sucht einfach den Bürgerdienst auf. Dort wird er in unbürokratischer Weise behandelt, man setzt sich sofort ein, prüft das Problem und kann erforderlichenfalls an Ort und Stelle Erhebungen pflegen. Auch hier weiß der Bürger, daß er binnen relativ knapper Frist entsprechend informiert ist. Das sind also sehr wesentliche Ansatzpunkte, die ich nicht unerwähnt lassen wollte.

Landesamtsdirektor i.R. Dr. Elmar GRABHERR:

Ich glaube, das war ja das Thema der Beschwerdestellen, das ja bei uns in den letzten Jahren sehr aktuell war.

Dr. Gerhart HOLZINGER:

Erlauben Sie mir noch eine oder zwei ganz kurze verfassungsrechtliche Bemerkungen zum Referat von Herrn Prof. PERNTHALER.

Und zwar zum ersten zur Frage der Zulässigkeit von Volksabstimmungen auf Gemeindeebene. Ich würde Ihre Auffassung, Herr Professor, durchaus unterstützen,

ich meine auch, daß man die Bestimmungen des B-VG über das Gemeinderecht insbesondere den Art. 117 nicht so lesen darf, daß die Willensbildung der Gemeinde letztlich nur den vorgesehenen Gemeindeorganen obliegt und das Gemeindevolk einzig und allein auf die Wahlentscheidung beschränkt wird. Nur in einem Punkt - ich weiß allerdings nicht, ob das nicht lediglich ein Mißverständnis ist - würde ich Ihnen nicht folgen: Für mich ist das keine Frage der Verfassungsautonomie des Landes, sondern ein Ausfluß der Kompetenz des Landesgesetzgebers nach Art. 116 hinsichtlich der Regelung des Gemeinderechts.

Ein anderer Punkt, in dem ich Ihrer Auffassung nur teilweise folgen kann - ich bin dabei jedoch im Hinblick darauf, daß das nur eher cursorisch behandelt wurde, auf Vermutungen angewiesen - Sie haben sich mit der Frage der Delegation von Staatsaufgaben an gesellschaftliche Einrichtungen beschäftigt. Verfassungspolitisch oder allgemeiner: rechtspolitisch möchte ich dazu nichts sagen, sondern nur auf Ihre verfassungsrechtliche Abschlußbemerkung eingehen, die in die Richtung gegangen ist, daß sich die Länder bemühen sollten, unter Zuhilfenahme ihrer durch die Bundesverfassungsnovelle 1974 gewonnenen Organisationskompetenzen auch im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung hier für neue Organisationsformen zu sorgen. In diesem Zusammenhang muß ich doch zu einiger Vorsicht - und zwar unter dem Licht der verfassungsrechtlichen Vorschriften - mahnen. Zum einen: Soweit es sich dabei um Entscheidungsträger handelt, um entscheidungsbefugte Organe, würde ich Bedenken haben im Hinblick auf den Wortlaut des Art. 102 Abs. 1. Ich meine, daß man die Auffassung vertreten muß, daß derartige Landesonderbehörden nicht dem Landeshauptmann unterstellte Behörden sind, sondern im Hinblick auf die verfassungsrechtlich vorgegebene Organisation der Landesverwaltung, der Landesregierung unterstellte Behörden. Zum anderen: Soweit es sich nicht um entscheidungsbefugte Institutionen handelt, wird man wohl sich überlegen müssen, inwieweit hier nicht die Kompetenz des jeweiligen Materiengesetzgebers Platz greift.

Erlauben Sie mir auch eine abschließende rechtspolitische Bemerkung. Ich bin Ihnen sehr dankbar dafür, daß Sie eine Kombination der Mitwirkung des Bürgers an Verwaltungsentscheidungen auf der einen und von Verwaltungsreform auf der anderen Seite vorgenommen haben. Und zwar deshalb, weil diese beiden Komplexe bisher meist als im Gegensatz zueinander stehend behandelt wurden. Ich glaube auch, daß das ein sehr grobes Mißverständnis ist, denn eine richtige, von einem breiten Konsens getragene Entscheidung, wird letztendlich immer auch die billigste, die kostenmäßig günstigste sein. Wenn man die Folgen nicht ausschließlich kurzfristig, und zwar über einen sehr kurzen Zeithorizont, betrachtet. Ich danke sehr.

Landesamtsdirektor i.R. Dr. Elmar GRABHERR:

Ich glaube, es sind das teilweise Fragen, die in unsere nachmittägigen Referate einschlagen werden, sowohl im Landessektor als auch im Gemeindesektor. Aber

ich glaube, nun könnten wir eingehen auf das Referat von Reg.Rat GEMPERLI, wobei ich mir vorstelle, daß Sie insbesondere wahrscheinlich um Auskünfte an ihn herantreten könnten bzw. werden.

DDr. Karl LENGHEIMER:

Ich habe beim Referat des Herrn Reg.Rat GEMPERLI den Eindruck gewonnen, daß uns in den Fragen der direkten Demokratie doch von der Schweiz einiges trennt, jedenfalls mehr als nur die gemeinsame Staatsgrenze. Das Problem, und das ist vielleicht ein typisch österreichisches Problem, daß politische Parteien in derart großem Ausmaß in viele gesellschaftliche Bereiche eindringen, wie das bei uns der Fall ist, führt dazu, daß es mit der direkten Demokratie eine etwas zwiespältige Sache ist. Dort nämlich, wo sich die politischen Parteien dieser Einrichtungen bemächtigen, dort dient die direkte Demokratie nicht mehr dem Föderalismus und auch nicht der Gemeindeautonomie, sondern dort dient sie eher zentralistischen Bestrebungen. Wenn ich an die Volksabstimmung über das Kernkraftwerk Zwentendorf denke, dann hat sich hier doch deutlich gezeigt, wie die staatstragenden politischen Parteien das Abstimmungsverhalten beeinflussen können. Es freut mich, daß Prof. PERNTHALER zur neuen NÖ Landesverfassung Stellung genommen hat. Hier hat man teilweise einen Weg versucht, der dem Rechnung tragen soll. Ich glaube, es ist sehr wesentlich, daß das Instrument der Volksabstimmung in Niederösterreich nicht wie auf Bundesebene oder auch nach der neuen Novelle zur Wiener Stadtverfassung an einen Mehrheitsbeschluß des Landtages gebunden ist, sondern daß auch ein bestimmter Prozentsatz der Bevölkerung oder eine bestimmte Anzahl von Gemeinden diese Abstimmung initiieren können. Die Problematik, daß Einrichtungen der direkten Demokratie entfremdet werden, muß man hintanzuhalten versuchen. Wenn ich darauf verweisen darf, daß jetzt bei uns die Demokratisierung der Bezirksverwaltungsbehörden - als politisches Schlagwort zunächst einmal - Gegenstand der politischen Diskussion ist, dann muß wohl auch in dieser Diskussion das gleiche gelten. Es ist die Frage zu stellen, inwieweit das wirklich dem einzelnen Bürger dient oder inwieweit es den politischen Parteien dienen soll. Ich glaube daher, daß alle Regelungen zu unterstützen und zu fördern sind, die Einrichtungen der direkten Demokratie nach Möglichkeit so ausgestalten, daß es nicht erforderlich ist, einer großen Interessengemeinschaft anzugehören, um sie ausüben zu können. Ich möchte in diesem Zusammenhang auf etwas - auch aus der NÖ Landesverfassung - verweisen, was mir sehr wesentlich erscheint; nämlich die Möglichkeit, ein Volksbegehren auf Erlassung, Änderung oder Aufhebung eines Landesgesetzes zu stellen, ohne einen Gesetzentwurf vorlegen zu müssen, der zur Beschlußfassung in der gesetzgebenden Körperschaft geeignet ist. Es muß auch eine Gruppe von Bürgern die Möglichkeit haben, ein Volksbegehren zu stellen, ohne daß sie sich eines Verfassungsjuristen oder jedenfalls eines in diesen Angelegenheiten bewanderten Juristen bedienen muß, der einen vollendeten, im Landtag zur Beschlußfassung geeigneten Gesetzentwurf vorlegt. Das ist eine jener Voraussetzungen, die dazu führen sollen, daß der einzelne Bürger zu den Einrichtungen der direkten Demokratie Zutritt hat und daß diese nicht bei mehr oder weniger zentralgeführten Verbänden und Interessenvertretungen hängen bleiben.

Landesamtsdirektor i.R. Dr. Elmar GRABHERR:

Wünscht zu Reg.Rat GEMPERLI noch jemand das Wort?

Er könnte, glaube ich, gleich auch zu diesem Thema Stellung nehmen. Ein sehr wichtiges Thema. Ich habe es schon in meiner Eröffnungsansprache kurz angeführt, nämlich das Verhältnis der direkten Demokratie zu den politischen Parteien. Es ist von mir gesagt worden, daß dieses Neuaufleben der direkten Demokratie sicherlich seinen Grund in einem gewissen Mißbehagen hat, daß in Österreich die politischen Parteien eine außerordentlich starke Stellung haben und diese nicht immer in der Richtung verwenden, wie es sich die Bürger vorstellen. Man hat ja auch den Eindruck, daß die politischen Parteien im allgemeinen nicht viel Freude an der direkten Demokratie haben, weil dadurch Lenkungsbeschlüsse und Entscheidungen der politischen Parteigremien an Wert verlieren oder nicht mehr so zur Wirkung kommen können. Bei regelmäßiger Lektüre der Schweizer Presse kann man ersehen, daß hier von derselben Partei unterschiedliche Meinungen geäußert werden. Etwa: ich erinnere mich, daß zu einer anstehenden Volksabstimmung die freisinnige Bundespartei eine bejahende Parole ausgegeben hat und einige Tage später die freisinnige Parteileitung des Kantons Zürich eine negative, was in Österreich ganz undenkbar wäre.

Regierungsrat Paul GEMPERLI:

Ja, meine sehr verehrten Damen und Herren. Ich habe bereits am Anfang meiner Ausführungen festgehalten, daß das, was in der Schweiz praktiziert wird, nicht ohne weiteres einfach exportiert werden kann. Das ist auch etwas, was irgendwie historisch gewachsen ist, man muß einfach den Aufbau des schweizerischen Staatswesens kennen. Bei uns waren ja die Kantone souveräne Staaten, die ganze Staatsgewalt lag bei den Kantonen und innerhalb der Kantone dann teilweise auch bei den autonomen Gemeinden für gewisse Bereiche. Der Bund ist dann erst später dazugekommen, und der Bund hat alle Kompetenzen abringen müssen von den Kantonen. Es ist an sich heute noch so: der Bund kann nur legiferieren und in irgendeinem Bereich tätig werden, in dem er einen ausdrücklichen Verfassungsauftrag hat. Er kann nicht von sich aus irgend etwas machen, wenn er nicht einen Verfassungsauftrag hat, sondern der muß ihm zuerst eben entsprechend verliehen werden. Und insofern sind natürlich, ich möchte sagen, die Verhältnisse doch etwas anders.

Nun, Sie sehen, auch die Regierungsform in der Schweiz ist eine ganz andere. Wir haben in der Schweiz eine Konkordanzdemokratie, wie man sie auch bezeichnet; es sind im Prinzip eben alle Parteien - mit geringen Ausnahmen - an der Regierung beteiligt. Im Kanton St. Gallen hat die CVP im Parlament die Mehrheit, in der Regierung nicht, weil die Regierung auch vom Volk gewählt wird und da hat die CVP nie eine Mehrheit bekommen. Die Freisinnig-demokratische Partei und die sozialdemokratische Partei, die sind in der Regierung vertreten mit drei, drei, einem Vertreter. Im Bunde, da haben wir auch eine Koalition CVP, FDP, SVP (Schweizerische Volkspartei) und die Sozialdemokraten. Es sind alle Parteien mit

in der Regierung vertreten und das hat dann eben folgende Auswirkungen: Die Regierung faßt einen Entscheid und innerhalb von der Regierung werden ja diese Entscheide ausdiskutiert. Man muß innerhalb der Regierung bereits darauf achten, daß man, sagen wir, zu einer Lösung kommt, die einigermaßen von allen mitgetragen wird, muß also innerhalb der Regierung vielleicht schon ein Kompromiß gemacht werden. Das geht ans Parlament und auch im Parlament versucht man dann letztlich doch irgendwie zu einer Lösung zu kommen, zu einer einvernehmlichen Lösung, weil eben hinten im Rücken sonst das Plebiszit steht. So versucht man dann die Politik zu machen, die letztendlich eben breitgetragen wird. Nun, das ist natürlich dann nicht immer der Fall. Wie gesagt, es kann irgendeine Interessengruppe geben, die nicht mit diesem Entscheid einverstanden ist. Es ist aber nach schweizerischem Demokratieverständnis durchaus auch denkbar, daß eine Partei eben eine andere Meinung vertritt als ihr Vertreter in der Regierung. Z.B. bei der Bundespolizei, da war die sozialdemokratische Partei gegen die Schaffung dieser Bundespolizei, der St. Gallische Justizdirektor, der der gleichen Partei angehört, der hat sich für diese Vorlage eingesetzt. Es ist bei uns an sich durchaus denkbar, daß eben solche Grenzen und Grenzziehungen innerhalb der eigenen Partei, aber auch innerhalb der Regierungskoalition verlaufen, ohne daß deswegen eine solche Koalition oder allenfalls eine Partei auseinanderbricht. Ähnliches - der Herr Vorsitzende hat das erwähnt - gibt es immer wieder. Die Bundespartei faßt einen Beschluß, kantonale Parteien sind anderer Ansicht. Ich könnte hier auch Beispiele der St. Gallischen CVP nennen. Die schweizerische CVP hat mit großer Mehrheit zur Fuß- und Wanderweginitiative, über die wir abstimmen mußten, die Ja-Parole herausgegeben. Die St. Gallische CVP hat die Nein-Parole herausgegeben, weil wir der Ansicht waren, das ist nun eine typisch kantonale Sache. Wir waren nicht miteinander einig. Also eben, das stellen sie einfach fest, daß eben weniger genaue Grenzziehungen verlaufen, man ist vielleicht weniger festgefahren in gewissen Bereichen. Ich glaube, das ist ein wesentlicher Unterschied und auf diesem Hintergrund kann man dann auch diese Volksrechte sehen, z.B. das Referendum. Wenn das Referendum ergriffen wird gegen ein Gesetz, dem dann z.B. alle Parteien zugestimmt haben oder eine Partei schert aus, dann wird darüber abgestimmt und wenn halt das Volk nein sagt, dann ist der Gesetzesentwurf eben nicht zustande gekommen und man muß irgendwie einen neuen Anlauf beginnen. Eines der schönsten Beispiele, meine sehr verehrten Damen und Herren, finde ich immer ein Beispiel aus der Stadt St. Gallen. Man hat darüber lange diskutiert, wie man den Verursacher bei der Kehrichtbeseitigung belasten soll. Man hat gesagt, das kann man nicht allein aus Steuermitteln nehmen, sondern die Verursacher sollen auch bezahlen. Und im Gemeinderat ist lange diskutiert worden. Am Schluß kam man zu einer Lösung, daß man eben verteilt nach Raumeinheiten der Liegenschaften: eine Wohnung mit 4 Zimmern zahlt soviel, mit 5 Zimmern soviel usw. Und da war eine alte Dame, die war gar nicht damit einverstanden und die hat gesagt, es ist ja nicht der Raum, der Kehricht produziert, sondern es sind die Menschen, die darin wohnen. Sie hat dagegen das Referendum ergriffen und sie ist durchgedrungen. Und am Schluß hat man Kehrichtsäcke einführen müssen mit dem schönen St. Galler Wappen und grün gezeichnet. Jetzt muß der Kehricht in diesen Säcken abgegeben werden und auf die Säcke zahlt man die entsprechende Gebühr und damit ist letzt-

lich der Verursacher getroffen. Aber das war eine alte Dame, die den einsamen Kampf geführt hat und sie ist letztlich durchgedrungen. Das ist dann irgendwie Demokratie, wie sie eben praktiziert werden kann - aber gegen alle Parteien. Hier kommt eben die Überlegung, daß - und da muß auch ein bestimmtes psychologisches Klima meiner Meinung nach vorhanden sein - das kein Landesunglück ist, wenn die Regierung des Kantons oder wenn der Stadtrat oder wenn der Bundesrat desavouiert wird. Wenn der Herr Bürger sich sagt, das sind Menschen, die haben Fehler gemacht, und manchmal sagt er, ja vielleicht war es auch nicht so falsch, aber die sollen nur noch einmal über ihre Hefte und über ihre Bücher gehen. Der schweizerische Stimmbürger sagt dann immer, der zweite Anlauf ist meistens besser. Es ist dann besser, man nimmt dann noch irgendwie alle Erkenntnisse hinein. Dann fängt man nochmals an, versucht das nochmals und dann geht es durch. Beispiel, ein neues St. Gallisches Gesundheitsgesetz: Das erste Mal ein großer Abstimmungskampf, das Gesundheitsgesetz ist gescheitert, im zweiten Anlauf mit wenigen Änderungen, bei den umstrittenen Bestimmungen ist es jetzt durchgegangen, ohne daß das Volk überhaupt hat angerufen werden müssen. Es wurde also kein Referendum ergriffen, das konnte verabschiedet werden im großen Rat. So etwa liegen die Dinge. Aber ich sage einfach ganz klar, es müssen bestimmte Grundvoraussetzungen gegeben sein.

Aber ich möchte hier vielleicht nochmals, um eben die Idee in meinem Vortrag aufzunehmen, darauf hinweisen, ich glaube nicht, daß man von oben nach unten so etwas praktizieren kann. Wenn man beginnen will in dieser Frage, dann muß man letztlich einmal bei der Gemeinde beginnen. In diesem überschaubaren Raum, da muß man wahrscheinlich einmal versuchen, den Bürger zu mehr Mitarbeit heranzuziehen. Den Bürgern zu sagen, wenn du so entscheidest, hat es eventuell diese Konsequenzen, ihn hier eben in diese Mitverantwortung hineinzuziehen, und nachher kann man wahrscheinlich schrittweise auch weiteres verwirklichen. Ich glaube, damit habe ich in etwa die Fragen beantwortet. Danke.

Landesamtsdirektor i.R. Dr. Elmar GRABHERR:

Ich möchte vielleicht gerade zum letzten noch eine Bemerkung machen. Im Vorarlberger Gemeindegesetz 1965 sind wohl Gemeindevolksabstimmungen und Gemeindevolksbefragungen verankert, aber Gebrauch gemacht worden ist davon in diesen 14 Jahren kaum und das ist eigentlich unerfreulich.

Direkte Demokratie in den österreichischen Ländern

Seit einiger Zeit findet die Einrichtung der direkten Demokratie in Österreich starke Beachtung. Zahlreiche Sprecher der politischen Parteien treten für einen Ausbau der direkten Demokratie ein und auch in den Medien wird diesem Thema entsprechend Raum gewidmet. Dieses Verlangen nach mehr direkter Demokratie ist sehr erfreulich und kommt wohl aus der Erkenntnis heraus, daß man die Zeichen der Zeit erkennen muß und daß die unmittelbare Demokratie ein Weg ist, um verschiedene, zum Teil erst neu aufgetretene Probleme zu bewältigen. Es ist die Frage der Bürgerbeteiligung in allen öffentlichen Bereichen aktuell, beim Bund, bei den Ländern und bei den Gemeinden. Mir ist die Aufgabe gestellt, die direkte Demokratie in den Ländern einer näheren Betrachtung zu unterziehen.

Wenn man die Rechtslage in den einzelnen Bundesländern studiert, dann kommt man zum Ergebnis, daß aus bescheidenen Anfängen heraus die direkte Demokratie immer mehr Niederschlag in den Landesrechtsordnungen gefunden hat. Vor allem in den letzten 10 - 15 Jahren haben mehrere Länder diese Einrichtung ausgebaut und zwar sowohl im Landes- wie auch im Gemeindebereich. Es sind aber noch einige größere und kleinere weiße Flecken festzustellen und es gilt zu überlegen, bestehende Elemente der direkten Demokratie bürgerfreundlicher zu gestalten oder neue Formen zu finden, um gewisse Erscheinungen der letzten Jahre in den Griff zu bekommen.

Ich werde, meine sehr geehrten Damen und Herren, im Rahmen meiner Ausführungen für einen zeitgemäßen *Ausbau der direkten Demokratie* plädieren. Lassen Sie mich darum einige *Gründe* hiefür darlegen.

Als erstes möchte ich auf den Grundsatz verweisen, daß in einer Demokratie das Recht vom Volke ausgeht; so steht es auch in unserer Bundesverfassung. Es entspricht somit dem Grundgedanken der Demokratie, daß gewisse wichtige Entscheidungen, zu denen die Bürger fähig und in der Lage sind, in der Entscheidungsgewalt der Bürger verbleiben. Ein Mehr an direkter Demokratie bedeutet immer auch die Stärkung eines tragenden Prinzips unserer Verfassung und ist, so gesehen, durchaus systemkonform.

Ein weiterer Grund: In einer repräsentativen Demokratie, wie wir sie in Österreich haben, sind die Staatsorgane für das Volk tätig. Grundlage ihres Handelns muß daher der Wille des Volkes sein. Dennoch gibt es immer wieder Fälle, wo die Staatsorgane diesen Willen des Volkes nicht erkennen oder sich über ihn hinwegsetzen und es kommt dann zu Situationen, die dem Demokratiedanken schaden. Der Bürger zweifelt am Staat, er fühlt sich im Stich gelassen; Staatsverdrossenheit

und Entfremdung vom Staat sind die Folge. Hier bietet die direkte Demokratie die Möglichkeit, durch Willensäußerungen der Bürger die öffentliche Meinung kundzutun und gegebenenfalls die Vorgangsweise der Staatsorgane zu korrigieren. Dies mag im Einzelfall für das betreffende Staatsorgan oder die betreffende politische Partei unangenehm sein, es ist aber zweifellos zum Wohle des demokratischen Staatswesens. Man kann dies aber auch anders sehen. Es ist sicherlich besser, in einem Einzelfall einmal korrigiert, als bei der nächsten Wahl unter Umständen abserviert zu werden.

Ein dritter Grund für die Stärkung der direkten Demokratie ist die politische Interesselosigkeit und Passivität, die bei vielen Bürgern festzustellen ist. Kritiker unserer politischen Zustände sehen darin eine Gefahr für die Demokratie. Der Hauptgrund für die politische Interesselosigkeit wird darin erblickt, daß der Mann auf der Straße das Gefühl hat, sowieso keinen Einfluß auf die politischen Entscheidungen zu haben. Bemerkungen wie „da kann man eh nichts machen“ oder „die tun ja doch was sie wollen“ sind dafür symptomatisch. Es gilt also, diese Interesselosigkeit weiter Kreise der Bevölkerung abzubauen, die politische Landschaft zu beleben und dafür ist die direkte Demokratie ein geeignetes Mittel.

Die Entwicklung zeigt, und das ist ein weiterer Grund, daß der Staat immer mehr in die Sphäre des Einzelnen eingreift. Es werden immer mehr Bürger von den Maßnahmen der öffentlichen Hand betroffen und in ihrem Freiheitsraum eingeengt. Nun gibt es gewisse Schwellenwerte, die den Bürger initiativ werden lassen, nämlich dann, wenn er eine solche Maßnahme als ungerechtfertigt oder unerträglich findet. Unmutsäußerungen, Bürgerinitiativen oder grüne Listen sind die Folge. Diese Entwicklung ist vor allem in den letzten Jahren feststellbar, weil sich eben die Dinge immer mehr im Raum stoßen und die nötige Bürgernähe manchmal fehlt. Hier bietet der Ausbau der direkten Demokratie den Weg, um durch rechtzeitige Information, durch eine entsprechende Mitwirkung der Bürger und gegebenenfalls durch einen Stimmentscheid des Volkes von vornherein klare Verhältnisse zu schaffen.

Schließlich ist die direkte Demokratie ein sehr geeignetes Instrument, um schwierige Situationen im Staate leichter lösen zu können. Ich denke dabei an Fälle, wo sich die politischen Parteien in wichtigen Fragen nicht einigen können, wo notwendige Entscheidungen aus Wahlrücksichten auf die lange Bank geschoben werden und ähnliches. Hier können die Bürger durch ihr Votum klärend eingreifen und Anstöße für die weitere Tätigkeit der Staatsführung geben. Es können also die Bürger im Wege der direkten Demokratie zur Lösung solcher Konfliktfälle beitragen.

Dies sind, meine sehr geehrten Damen und Herren, einige kurz dargestellte Gründe, die meiner Meinung nach den Ausbau und die Aufwertung der direkten Demokratie rechtfertigen, ja geradezu verlangen.

Nach diesen einleitenden Worten möchte ich nun dazu übergehen, Ihnen die derzeitigen Regelungen über die direkte Demokratie in den einzelnen Ländern in den wesentlichen Punkten zu schildern, diese Regelungen zu vergleichen und zu versuchen, aus der Vielfalt einige Gedanken und Anregungen für die Praxis abzuleiten. Dabei gehen meine Intentionen nicht dahin, einer uniformen Gestaltung der direkten Demokratie vom Bodensee bis zum Neusiedlersee das Wort zu reden. Die österreichischen Länder sind historisch gewachsene Einheiten mit unterschiedlicher Größe und unterschiedlicher Entwicklung. Es ist daher zweifellos gerechtfertigt, wenn die Länder gewisse Differenzierungen treffen. Meine diesbezüglichen Bemerkungen verfolgen lediglich den Zweck, einige Anregungen und Hinweise zu liefern, die bei gesetzlichen Maßnahmen auf dem Gebiete der direkten Demokratie die Suche nach der zweckmäßigsten Lösung erleichtern sollen.

Gestatten Sie mir zunächst einige Worte über *die historische Entwicklung der direkten Demokratie in den österreichischen Ländern*. Es ist bei einem Vergleich der Landesrechtsordnungen sicherlich interessant, einen Blick zurück zu werfen, um zu sehen, welchen Weg die direkte Demokratie in den Ländern genommen hat.

Die ersten Regelungen sind in den Ländern Vorarlberg, Tirol und Salzburg zu verzeichnen. In Vorarlberg wurden bereits durch die Landesverfassung von 1919 die Einrichtungen des Volksbegehrens und der Volksabstimmung eingeführt, also noch bevor es auf der Ebene des Gesamtstaates derartige Bestimmungen gab. Im Jahre 1921 folgten die Länder Tirol und Salzburg. Auch sie führten das Volksbegehren und die Volksabstimmung ein.

Es dauerte dann rund 50 Jahre, bis die direkte Demokratie im Landesbereich weiter nach Osten vordrang. Im Jahre 1971 hat als nächstes das Land Oberösterreich Bestimmungen über das Volksbegehren in die Verfassung aufgenommen. Es folgte im Jahre 1975 Kärnten, das in seiner Verfassung das Volksbegehren, die Volksabstimmung und die Volksbefragung vorsah. Dann hat Wien im September 1978 Regelungen über das Volksbegehren und die Volksabstimmung getroffen und schließlich hat Niederösterreich am 1.1.1979 das Volksbegehren, die Volksabstimmung und das sogenannte „Initiativrecht“ eingeführt. Keine Regelungen im Landesbereich haben derzeit noch das Burgenland und die Steiermark. Es ist also eine recht interessante Entwicklung, eine Entwicklung von West nach Ost, die die direkte Demokratie in den österreichischen Ländern genommen hat.

Soweit der Überblick über die historische Entwicklung. In meinen weiteren Ausführungen werde ich nun auf die bestehenden Einrichtungen der direkten Demokratie näher eingehen und ich beginne mit dem Volksbegehren.

Das Volksbegehren ist ein klassisches Element der direkten Demokratie. Es ist daher nicht überraschend, daß diese Einrichtung in allen Landesverfassungen vorzufinden ist, die Bestimmungen über die direkte Demokratie enthalten.

Eine Definition des Volksbegehrens kennen nur die Landesverfassungen von Oberösterreich, Niederösterreich und Vorarlberg. Diese Umschreibungen sind fast wortgleich. Danach umfaßt das Recht des Volksbegehrens - in Niederösterreich „Initiativrecht“ genannt - das Verlangen auf Erlassung, Abänderung oder Aufhebung von Landesgesetzen einschließlich der Verfassungsgesetze. Die anderen vier Landesverfassungen - also Kärnten, Salzburg, Tirol und Wien - enthalten Regelungen etwa in der Form, daß jeder von einer bestimmten Anzahl von Landtagswählern gestellte Gesetzesantrag (Volksbegehren) von der Landesregierung dem Landtag vorzulegen ist.

Wenn man die Bestimmungen über das Volksbegehren vergleicht, dann zeigt sich, daß diese Regelungen wohl dem Grunde nach übereinstimmen, daß sie jedoch im Detail voneinander abweichen.

Ein wesentlicher Unterschied betrifft die Zahl der Landtagswähler, die für das Zustandekommen eines Volksbegehrens erforderlich sind. Diese Zahlen schwanken zwischen 5.000 und ca. 58.000. Im einzelnen sieht dies so aus: Vorarlberg verlangt 5.000 Landtagswähler, Tirol 10.000, Kärnten 15.000 und Salzburg 20.000. Die anderen 3 Länder schreiben 5 v.H. der Landtagswähler vor, das sind in Oberösterreich ca. 41.000, in Niederösterreich ca. 49.000 und in Wien ca. 58.000 Wahlberechtigte.

Darüberhinaus - und das ist ein weiterer Unterschied - sind in Niederösterreich und Vorarlberg auch die Gemeinden berechtigt, ein Volksbegehren zu stellen. In Niederösterreich muß ein solches Begehren von mindestens 15 v.H. der Gemeinden ausgehen, das sind derzeit 84 Gemeinden. In Vorarlberg muß das Volksbegehren von wenigstens 10 Gemeinden geltend gemacht werden, das sind nicht ganz 10 % der Gemeinden.

Schließlich besteht ein wesentlicher Unterschied auch noch hinsichtlich der Form des Volksbegehrens. Fünf Landesverfassungen verlangen zwingend die Form eines Gesetzentwurfes, nämlich jene von Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Wien. In den beiden anderen Bundesländern, also in Vorarlberg und Niederösterreich, kann das Volksbegehren sowohl in der Form einer einfachen Anregung wie auch in der eines Gesetzentwurfes gestellt werden.

Wenn man, von dieser Situation ausgehend, Überlegungen anstellt, die Einrichtung des Volksbegehrens bürgerfreundlicher zu gestalten, dann würde ich hiefür vor allem folgende Möglichkeiten sehen:

Erstens könnte meiner Meinung nach darauf verzichtet werden, daß ein Volksbegehren zwingend in der Form eines Gesetzentwurfes gestellt werden muß. Die Ausarbeitung eines Gesetzentwurfes ist eine sehr schwierige Aufgabe und nicht umsonst gibt es beim Bund und in den Ländern legistische Abteilungen, in denen Spezialisten am Werke sind. Von den Bürgern eine solche Arbeit zu verlangen, scheint mir nicht notwendig zu sein. Außerdem bringt es nicht viel, weil der Entwurf im Falle der Gesetzwerdung wahrscheinlich doch überarbeitet werden muß.

Zweitens könnte ich mir vorstellen, daß die Zahl der Landtagswähler, die für das Zustandekommen eines Volksbegehrens erforderlich ist, angemessen herabgesetzt wird. Dies gilt vor allem dort, wo diese Zahlen noch relativ hoch liegen. Man sollte dabei aber nicht zu weit gehen, denn ein Volksbegehren hat nur dann Gewicht, wenn es von einer entsprechenden Zahl von Bürgern getragen wird. Zweckmäßiger wäre meines Erachtens, die Zahl der Unterschriften für das Einleitungsverfahren herabzusetzen. Hier könnte man den Bürgern echt entgegenkommen. Derzeit werden in Vorarlberg 500, in Oberösterreich 2.000, in Kärnten, Salzburg und Tirol 3.000 Unterschriften verlangt. Niederösterreich und Wien haben noch keine gesetzlichen Ausführungsvorschriften. Um 2 - 3.000 Unterschriften zustandezubringen, bedarf es entweder einer gewaltigen Anstrengung oder einer großen Organisation. Dabei ist von der Sache her nicht die Zahl der Unterschriften für das Einleitungsverfahren, sondern die Stimmabgabe für das Volksbegehren das entscheidende. Bei einer entsprechenden Reduzierung der Zahl der Unterschriften für das Einleitungsverfahren verliert auch die Frage an Bedeutung, ob diese Unterschriften für das Volksbegehren angerechnet werden sollen oder nicht. Diese Frage hat unterschiedliche Aspekte. Einerseits würde durch die Anrechnung das Zustandekommen des Volksbegehrens erleichtert, andererseits darf nicht außer acht gelassen werden, daß die Unterschriften für das Volksbegehren mit mehr Überlegung abgegeben werden als jene für das bloße Eintragungsverfahren. Mir scheint die Herabsetzung der Zahl der Unterschriften für das Einleitungsverfahren der zweckmäßiger Weg zu sein. Der dritte Ansatzpunkt könnte sein, daß man, dem Beispiel Vorarlbergs und Niederösterreichs folgend, auch die Gemeinden berechtigt, ein Volksbegehren zu stellen. Hier wird der Bürger zwar nicht unmittelbar tätig. Im praktischen Leben ist es aber doch so, daß die Leute zur Gemeinde den engsten Kontakt haben und daß sie ihren Unmut über eine bestimmte Sache zunächst dem Bürgermeister oder einem anderen Gemeindeverantwortlichen gegenüber zum Ausdruck bringen. Die Gemeinde würde in einem solchen Falle stellvertretend für die Bürger tätig, die ja, zumindest derzeit, nicht organisiert sind.

Dies sind einige Vorschläge, wie man meiner Meinung nach die Einrichtung des Volksbegehrens bürgerfreundlicher gestalten könnte. Als nächstes werde ich mich jetzt mit der Volksabstimmung befassen.

Die Volksabstimmung ist ebenfalls eine klassische Einrichtung der direkten Demokratie. Sie ist in 6 Landesverfassungen vorgesehen, und zwar in den Ländern Kärnten, Niederösterreich, Salzburg, Tirol, Vorarlberg und Wien. Ein Vergleich zeigt, daß zwischen diesen Regelungen erhebliche Unterschiede bestehen.

Gegenstand der Volksabstimmung sind in allen genannten Ländern die Gesetzesbeschlüsse der Landtage, bzw. in Salzburg auch Landesgesetze binnen 6 Wochen nach ihrer Kundmachung. Eine weitergehende Regelung sieht als einzige die Vorarlberger Landesverfassung vor. Danach ist der Vorarlberger Landtag befugt, auch über die Aufnahme einzelner Grundsätze in ein zu erlassendes Gesetz sowie über sonstige wichtige Fragen im Lande oder in Teilen desselben eine Volksabstimmung ergehen zu lassen.

Nicht alle Gesetzesbeschlüsse sind für eine Volksabstimmung geeignet. Es gibt daher in jenen Ländern, in denen die Bürger eine Volksabstimmung verlangen können, entsprechende Ausnahmen. In Niederösterreich und Salzburg sind diese Ausnahmen taxativ aufgezählt, in Vorarlberg unterliegen nur Gesetzesbeschlüsse nicht dringlicher Natur der Volksabstimmung, wobei der Landtag mit 2/3 Mehrheit über die Dringlichkeit befindet. Regelungen auf Verfassungsstufe dürfen jedoch nicht als dringlich erklärt werden.

Erhebliche Unterschiede sind hinsichtlich des Zustandekommens einer Volksabstimmung festzustellen. Es haben nämlich nur in Niederösterreich, Salzburg und Vorarlberg die Landtagswähler das Recht, eine Volksabstimmung zu verlangen. Die Voraussetzungen sind in Vorarlberg 10.000, in Salzburg 20.000 und in Niederösterreich 5 v.H. der Landtagswähler, das sind ca. 49.000 Wahlberechtigte. Durch die Gemeinden kann eine Volksabstimmung nur in 2 Ländern begehrt werden, nämlich in Vorarlberg von 15 Gemeinden und in Niederösterreich von 15 v.H. der Gemeinden des Landes. Im übrigen liegt das Schwergewicht beim Landtag. In allen genannten Ländern mit Ausnahme von Niederösterreich hat der Landtag das Recht, die Durchführung einer Volksabstimmung zu beschließen. Darüberhinaus kann in Niederösterreich, Salzburg und Vorarlberg auch die Mehrheit der Landtagsabgeordneten die Durchführung einer Volksabstimmung verlangen.

In der Volksabstimmung entscheidet in allen Ländern die Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Eine modifizierte Regelung hat Wien, weil dort neben der Mehrheit der Landtagswahlberechtigten noch eine Stimmbeteiligung von wenigstens 50 v.H. vorgeschrieben wird. In Vorarlberg besteht Stimmpflicht.

Soweit der Überblick über die Rechtslage hinsichtlich der Volksabstimmung. Und nun gestatten Sie mir, aus dieser Gesamtschau heraus einige Möglichkeiten für eine zeitgemäße Ausgestaltung der Volksabstimmung aufzuzeigen.

Wie Sie aus meinen rechtsvergleichenden Darstellungen entnehmen konnten, ist die Volksabstimmung im Landesbereich nur sehr eingeschränkt möglich. Eine wesentliche Einschränkung besteht einmal darin, daß Volksabstimmungen, von einer Ausnahme abgesehen, nur gegen Gesetzesbeschlüsse der Landtage zulässig sind. Nun wissen wir alle, daß die Gesetzgebungskompetenzen der Länder nicht sehr zahlreich und für eine Volksabstimmung nicht sehr attraktiv sind. Wie soll es bei dieser Situation zu Volksabstimmungen kommen. Es erschiene mir daher angebracht, Volksabstimmungen nicht nur über Gesetzesbeschlüsse der Landtage, sondern auch über sonstige wichtige Fragen im Lande oder in Teilen desselben zuzulassen.

Eine bürgernahe Regelung sollte ferner vorsehen, daß auch die Landtagswähler das Recht haben, eine Volksabstimmung zu verlangen. Dies ist derzeit nur in 3 Bundesländern der Fall. Wenn man die direkte Demokratie zeitgemäß ausbauen will, sollte dieses Recht eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein. Hierbei wäre auch zu prüfen, ob die Zahl der Landtagswähler, die für das Begehren erforderlich

ist, nicht bürgerfreundlicher festgesetzt werden kann. In den 3 erwähnten Ländern liegt diese Zahl zwischen 10.000 und ca. 49.000 Wahlberechtigten. Diese Zahl ist sehr hoch und es bedarf großer Anstrengungen, um von den Bürgern aus eine Volksabstimmung in Gang zu bringen.

Des weiteren wäre zu erwägen, auch einer bestimmten Anzahl von Gemeinden das Recht einzuräumen, eine Volksabstimmung zu verlangen. Ich darf hiezu auf die Regelungen in Vorarlberg und Niederösterreich verweisen. Die Gemeinden könnten, wie ich beim Volksbegehren schon ausgeführt habe, stellvertretend für die nichtorganisierten Bürger tätig werden.

Eine wesentliche Stärkung der direkten Demokratie wäre die Einführung des obligatorischen Referendums. Man sollte sich auch darüber Gedanken machen. Derzeit ist dies nur in Salzburg bei einer Gesamtänderung der Landesverfassung der Fall. Ich könnte mir eine Regelung etwa in der Richtung vorstellen, daß wichtige Änderungen der Landesverfassung, die näher zu bezeichnen wären, zwingend einer Volksabstimmung zu unterziehen sind.

Dies sind einige Überlegungen zur Frage, wie man die Einrichtung der Volksabstimmung für den Bürger attraktiver gestalten und damit die direkte Demokratie beleben kann. Damit komme ich zum nächsten Thema, zur Volksbefragung.

Eine *Volksbefragung* im Landesbereich kennt nur die Landesverfassung von Kärnten. Dort kann - wie es im Verfassungstext heißt - zur Erforschung des Willens der Landesbürger über Gegenstände aus dem selbständigen Wirkungsbereich des Landes, die von besonderer Bedeutung sind, durch die Landesregierung eine Volksbefragung angeordnet werden. Eine Volksbefragung ist von der Landesregierung anzuordnen, wenn mindestens 15.000 Wähler dies verlangen. Ausgenommen hiervon sind Gegenstände, die eine individuelle behördliche Entscheidung erfordern. Die Volksbefragung kann je nach der regionalen Bedeutung für das ganze Land oder für Teile des Landes, mindestens aber für den Bereich einer Gemeinde angeordnet werden. Soweit die Kärntner Regelung.

Es ist eigentlich interessant, daß die anderen Bundesländer, vielleicht mit Ausnahme von Vorarlberg, eine analoge Regelung nicht kennen. Man müßte doch meinen, daß es Fälle geben kann, wo die Kenntnis des Volkswillens für die politisch Verantwortlichen im Lande von wesentlicher Bedeutung ist und daß für die Erkundung des Volkswillens das nötige Instrumentarium bereit stehen soll. Die ähnlich gestaltete Regelung in Vorarlberg habe ich Ihnen bereits im Rahmen meiner Ausführungen über die Volksabstimmung vorgetragen. Es ist dies jene Bestimmung, wonach der Landtag befugt ist, über die Aufnahme einzelner Grundsätze in ein zu erlassendes Gesetz sowie über sonstige wichtige Fragen im ganzen Lande oder in Teilen desselben eine Volksabstimmung ergehen zu lassen.

Zusammenfassend möchte ich zu diesem Thema sagen, daß die Volksbefragung auch im Landesbereich sicherlich eine zweckmäßige Einrichtung ist, um in wichtigen Angelegenheiten den Volkswillen zu erkunden. Sie sollte daher als Instrumentarium zur Verfügung stehen. Insbesondere im Zusammenhang mit Bürgerinitiativen könnte diese Einrichtung sehr nützlich sein.

Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich glaube, Ihnen damit das wesentliche über die derzeitige Rechtssituation auf dem Gebiete der direkten Demokratie in den Ländern gesagt zu haben. Dem Thema meines Referates entsprechend habe ich mich dabei auf die Einrichtungen im Landesbereich beschränkt. Der gegebene Überblick zeigt, daß auf der Ebene der Länder bisher das Volksbegehren, die Volksabstimmung und mit Abstand die Volksbefragung ihren rechtlichen Niederschlag gefunden haben. Darüberhinausgehend hat Niederösterreich mit Beginn dieses Jahres das sogenannte Initiativrecht im Bereiche der Landesvollziehung eingeführt, auf das ich noch zurückkommen werde.

Nach diesen rechtsvergleichenden Darlegungen möchte ich nun noch auf 3 Themenbereiche zu sprechen kommen, die im Zuge der Entwicklung der direkten Demokratie immer mehr in den Vordergrund rücken. Es sind dies die Information der Bürger, die Mitbestimmung der Bürger und die Bürgerinitiativen.

Die Mitbeteiligung des Volkes am staatlichen Geschehen setzt eine entsprechende *Information der Bürger* voraus. Nur der informierte Bürger wird ein Interesse an der Gestaltung der öffentlichen Dinge haben und nur die fortlaufende Beteiligung der Bevölkerung an der Erörterung und Entscheidung öffentlicher Fragen wird den Bürger dazu befähigen, selbständig zu urteilen. Die Information der Öffentlichkeit ist daher eine wichtige Voraussetzung für das Funktionieren der direkten Demokratie. Nun ist es sicherlich richtig, daß die Bevölkerung bereits derzeit über das Geschehen im Bund, im Land und in der Gemeinde informiert wird, sei es durch Aussendungen oder Publikationen öffentlicher Stellen oder insbesondere über die Medien. Aber diese Informationen werden weitgehend freiwillig gegeben und es liegt oft im Ermessen der öffentlichen Stellen, wann und worüber sie informieren.

Wenn wir einen Blick über die Grenzen werfen, dann stellen wir fest, daß auch im Ausland das Recht auf Information ein sehr aktuelles Thema ist. Ich verweise auf die Empfehlung Nr. 854 der Parlamentarischen Versammlung des Europarates in Straßburg vom 1. Feber 1979. In dieser Empfehlung hat die Parlamentarische Versammlung auf die Bedeutung hingewiesen, die der Information der Öffentlichkeit zukommt, und hat vermerkt, daß die Informationsfreiheit in Schweden schon seit langer Zeit erfolgreich praktiziert wird und daß andere Mitgliedsstaaten des Europarates kürzlich dem schwedischen Beispiel gefolgt sind. Die Parlamentarische Versammlung empfiehlt daher dem Ministerkomitee, die Regierungen jener Mitgliedsstaaten, die dies noch nicht getan haben, aufzufordern, ein System der Informationsfreiheit, d.h. des Zuganges zu Regierungsakten einzuführen.

Desgleichen gibt es in unserer unmittelbaren Nachbarschaft, in der Schweiz, seit einiger Zeit ernsthafte Bestrebungen, die Informationspflicht einzuführen. So sieht unter anderem der Verfassungsentwurf der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung im Art. 7 vor, daß die Behörden über ihre Tätigkeit ausreichend informieren müssen, wenn nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

Auch in Österreich ist eine solche Entwicklung zu beobachten. Ich verweise auf das Bundesministeriengesetz 1973, in dem eine Verpflichtung zur Auskunftserteilung normiert ist, soweit die Amtsverschwiegenheit dem nicht entgegensteht. Ich verweise auf § 60 der Tiroler Gemeindeordnung, wonach der Bürgermeister in sogenannten Gemeindeversammlungen über wichtige Angelegenheiten zu berichten hat. Und ich verweise auf den Entwurf einer 3. Novelle zur Oberösterreichischen Gemeindeordnung. Gemäß § 38a dieses Entwurfes hat die Gemeinde bei größeren Vorhaben, die wegen ihres Umfanges, ihrer Art, wegen des dafür notwendigen finanziellen Aufwandes oder aus anderen Gründen die Interessen von Gemeindemitgliedern besonders berühren, diese ausreichend und zeitgerecht, möglichst noch im Planungsstadium zu informieren.

Die Informationspflicht der öffentlichen Stellen liegt - wie man sieht - im Zuge der Zeit. Sie hat auch ihren Sinn, denn viele kritische Äußerungen gegenüber öffentlichen Organen und verschiedene Aktivitäten der Bürger beruhen auf falschen oder einseitigen Informationen. Eine gute Information fördert die Bürgernähe und verbessert das Klima zwischen Bürger und Staat. Wenn man also an einen Ausbau der direkten Demokratie denkt, dann sollte man auch die Frage erwägen, die Informationspflicht der öffentlichen Organe hinsichtlich wichtiger Angelegenheiten, die für die Bevölkerung oder Teile derselben von Bedeutung sind, gesetzlich zu verankern.

Ein weiterer Punkt betrifft die *Mitbestimmung der Bürger* bei wichtigen Entscheidungen. Die Entwicklung zeigt, daß der fortschreitende Demokratisierungsprozeß zu neuen und ganz verschiedenen Formen der Mitwirkung der Bürger führt. Die Palette der direkten Demokratie wird immer größer und es erweisen sich Maßnahmen als zweckmäßig, deren Institutionalisierung man sich überlegen sollte. Das hier angesprochene Thema betrifft Fälle, wo die Bürger nicht in den klassischen Formen des Volksbegehrens oder der Volksabstimmung ihr Begehren kundtun oder ihr Votum abgeben, sondern es geht hier, wie gesagt, darum, daß die Bürger bei wichtigen Rechtsakten mitwirken, daß sie am Entscheidungsprozeß in rechtlich abgesicherter Form beteiligt sind.

Der Gedanke, in dieser Form ausgesprochen, klingt vielleicht etwas neu und mag überraschen. Dies wohl deswegen, weil weder in der Bundesverfassung, noch in den Landesverfassungen Bestimmungen dieser Art von direkter Demokratie enthalten sind. Andererseits sind solche Mitwirkungsrechte auf einfachgesetzlichem Wege bereits Realität. Ich verweise auf das Thema der Fünf-Tage-Woche in den

Schulen, das derzeit sehr aktuell ist. Es kann eine bestimmte Mehrheit der Erziehungsberechtigten die Einführung des schulfreien Samstags herbeiführen, wenn sich auch die Lehrerschaft an der betreffenden Schule dafür ausspricht und wenn, wie in Vorarlberg, von Seiten des Schulerhalters dagegen kein Einwand erhoben wird. In diesem Falle entscheidet also nicht das Volk wie bei der Volksabstimmung, sondern nur eine spezielle Gruppe von Bürgern, nämlich die Erziehungsberechtigten. Weiters entscheidet diese Gruppe von Bürgern nicht allein und ausschließlich, sondern es müssen auch noch von anderer Seite positive Willenskundgebungen vorliegen. Diese Art der Bürgermitwirkung an Entscheidungen ist eine neue Form der direkten Demokratie, die sich in bestimmten Fällen als sehr zweckmäßig erweisen kann. Gerade am Beispiel der Fünf-Tage-Woche an den Schulen ist dies erkennbar. Es gibt Eltern, die dafür und solche, die dagegen sind. Durch das aufgezeigte Verfahren unter maßgeblicher Mitwirkung der Erziehungsberechtigten kann diesen Meinungsunterschieden die Spitze genommen werden, denn die Entscheidung erfolgt nicht autoritär, sondern auf demokratische Art und demokratische Entscheidungen werden erfahrungsgemäß vom Volk zur Kenntnis genommen.

Diese neue Form der Bürgermitwirkung wird, wie das Beispiel zeigt, vor allem dann in Frage kommen, wenn in einer wichtigen Angelegenheit die Meinung in der Bevölkerung oder in bestimmten Bevölkerungsgruppen sehr unterschiedlich ist. Es sind aber auch weitere Anwendungsmöglichkeiten denkbar, z.B. daß ein Mißtrauen der Bevölkerung gegen kritische Projekte oder Vorhaben durch ein Mitbestimmungsrecht der Bürger beseitigt werden kann. Die Einrichtung der Bürgermitbestimmung ist also ein sehr geeigneter Weg, um gewisse Situationen zu bereinigen und einer Lösung zuzuführen.

Eine bemerkenswerte Erscheinung der letzten Jahre sind die *Bürgerinitiativen*. Bürger schließen sich aus einem konkreten Anlaß heraus zusammen und versuchen, in einer bestimmten Sache ihre gemeinsamen Interessen den öffentlichen Stellen gegenüber zur Geltung zu bringen. Ich halte es durchaus für positiv, daß sich zur Geltendmachung solcher Interessen der Weg der Bürgerinitiative entwickelt hat. Es ist in einer Demokratie doch ein gutes Zeichen, wenn sich Bürger mit der Tätigkeit der öffentlichen Organe auseinandersetzen und wenn sie versuchen, durch geeignete Maßnahmen die oft fehlende Bürgernähe zu kompensieren.

Es gibt zahlreiche Bürgerinitiativen, die ehrlich gemeint und sachlich gerechtfertigt sind. Sie dürfen nicht danach beurteilt werden, ob sie politisch genehm oder nicht genehm sind, sondern man muß sich mit ihnen auseinandersetzen. Meist verdanken solche Initiativen ihre Entstehung der fehlenden Bürgernähe. Die Behörden werden ständig größer, die Aufgaben werden zentralisiert und die Entscheidungsprozesse sind zusehens nicht mehr transparent. In solchen Fällen, wo Schicksale von Menschen anonym verwaltet werden, fühlt sich der Bürger vom Staat falsch behandelt oder im Stich gelassen. Er hat dann zwei Möglichkeiten, entweder er leistet Gehorsam und wenn auch nur aus einer Resignation heraus, oder er versucht gemeinsam mit Gleichgesinnten oder Gleichbetroffenen seine Interessen zur Gel-

tung zu bringen und den Lauf der Dinge zu ändern. Zu solchen Aktionen wird es insbesondere dann kommen, wenn beim Bürger der Schwellenwert des Erträglichens überschritten wird, wenn er also das Gefühl hat, daß seine Interessen in wesentlichen Belangen nicht berücksichtigt werden, obwohl dies möglich wäre.

Es sind die Bürgerinitiativen, vor allem, wenn sie vermehrt in Erscheinung treten, eigentlich ein Signal, daß mit der repräsentativen Demokratie etwas nicht stimmt, daß zwischen den öffentlichen Organen und dem Volk Informations- und Kommunikationslücken bestehen oder daß der Wille des Volkes in gewissen Belangen nicht berücksichtigt wird. Sie sind, so gesehen, ein Notventil des Bürgers, das sich faktisch entwickelt hat. Aus dieser Sicht ist es auch erklärlich, daß derzeit durch die Bürgerinitiativen viel Emotionen und Aggressionen erzeugt werden, weil sich die Initianten in einer Frontstellung zur Behörde fühlen. Es gilt daher, diese Entwicklung einzufangen, das Positive an ihr auszubauen und die negativen Begleiterscheinungen auf ein Minimum zu reduzieren. Dazu ist es notwendig, die Bürgerinitiativen rechtlich zu regeln und in ein System zu bringen.

Wenn man in den Landesverfassungen nach Bestimmungen über Bürgerinitiativen sucht, dann stellt man fest, daß nur Niederösterreich eine derartige Regelung besitzt. Sie wurde erst jüngst durch eine Verfassungsnovelle eingeführt und lautet im wesentlichen wie folgt: Das Initiativrecht umfaßt das Verlangen, daß in den Vollziehungsbereich des Landes fallende Aufgaben besorgt und Maßnahmen getroffen werden, soweit sie im Interesse des gesamten Landes oder zumindest von regionaler Bedeutung sind. Eine Initiative muß von der Landesregierung einer Beratung und Beschlußfassung unterzogen werden, wenn sie von der Mehrheit der betroffenen Gemeinden oder von der Mehrheit der in diesen Gemeinden wohnhaften Landtagswählern ausgeht. Der Beschluß der Landesregierung ist kundzumachen. Soweit die niederösterreichische Regelung. Sie ist sicherlich ein bemerkenswerter Schritt in Richtung Ausbau der direkten Demokratie.

Meiner Meinung nach sollte man die Einrichtung der Bürgerinitiative umfassend und in all ihren Erscheinungsformen regeln, wobei das Schwergewicht auf die sachliche Auseinandersetzung gelegt werden sollte. Ich könnte mir etwa folgende Grundsätze für eine solche Regelung vorstellen:

- 1.) Die Bürgerinitiative umfaßt das Recht, in den Angelegenheiten des selbständigen Wirkungskreises des Landes ein bestimmtes Begehren zu stellen. Sie ist schriftlich einzubringen, hat die betreffende Angelegenheit und das Begehren genau zu bezeichnen und muß von einer bestimmten Mindestanzahl der betroffenen Bürger unterschrieben sein.
- 2.) Die zuständigen Stellen haben mit den Vertretern der Bürgerinitiative die Angelegenheit so rasch als möglich zu besprechen und diesen, soweit nicht gesetzliche Hinderungsgründe bestehen, die nötigen Auskünfte zu erteilen. Wenn es

zweckmäßig ist, sollen Informations- und Aufklärungsversammlungen mit den betroffenen Bürgern durchgeführt werden. Damit sollen allfällige Informationslücken geschlossen werden. Sachliche Information und Gesprächsbereitschaft sind ein gutes Mittel, um Emotionen zu reduzieren und das Klima zwischen Bürgern und Verwaltung zu verbessern. Darüberhinaus ist die Information auch ein geeigneter Weg, um die Hintergründe nicht gerechtfertigter Bürgerinitiativen aufzudecken, damit nicht ahnungslose Bürger im guten Glauben fehlgeleitet werden.

- 3.) Nach Abklärung der Standpunkte hat das zuständige Organ die Bürgerinitiative zu beraten und gerechtfertigte Einwendungen zu berücksichtigen. Dadurch soll eine möglichst sachgerechte Entscheidung herbeigeführt werden.
- 4.) Die bevollmächtigten Vertreter der Bürgerinitiative bzw. die betroffenen Bürger sind über das Ergebnis der Beratung unter Angabe der Gründe baldmöglichst zu informieren. Eine rasche Information schafft klare Verhältnisse und ist geeignet, Aggressionen abzubauen.
- 5.) Soferne auf Grund einer Bürgerinitiative die Durchführung einer Volksbefragung oder einer Volksabstimmung zweckmäßig ist, richtet sich das Verfahren nach den diesbezüglichen Rechtsvorschriften. Diese Vorschriften wären zu schaffen oder allenfalls zu adaptieren.

Durch eine gesetzliche Regelung dieser Art würde ein neues Element der direkten Demokratie installiert, das dem Bürger das Recht einräumt, seine Interessen im demokratischen Meinungs- und Entscheidungsprozeß zur Geltung zu bringen. Wenn die Bürger sich an diese demokratische Vorgangsweise gewöhnt und die öffentlichen Stellen diese Einrichtung zur Kenntnis genommen haben, wenn also beidseitig ein entsprechendes Demokratieverständnis Platz gegriffen hat, dann könnte sich diese Einrichtung sehr wohltuend und vorteilhaft für die Allgemeinheit auswirken. Nicht nur, daß dadurch viel Ärger und Unmut erspart bliebe, sondern es könnten auch Denkanstöße der Bürger in die öffentliche Verwaltung Eingang finden.

Damit, meine sehr geehrten Damen und Herren, möchte ich zum *Schluß* kommen. Man kann, glaube ich, die derzeitige Situation so beurteilen, daß in den Ländern einiges hinsichtlich der Bürgermitwirkung geschehen ist, daß wir aber in Österreich sicherlich noch nicht jenes Maß an direkter Demokratie verwirklicht haben, das den Erfordernissen der Zeit entspricht. Unsere Bevölkerung besitzt genügend demokratische Reife, um das öffentliche Leben mitzugestalten. Es gilt daher, sich Gedanken über den Ausbau der direkten Demokratie zu machen. Dieser Ausbau soll jedoch nicht schrankenlos erfolgen, eine Übertreibung würde mehr schaden als nützen. Man muß behutsam vorgehen und auf den Stand der demokratischen Entwicklung Rücksicht nehmen. Auch sollte man sich hüten, Beispiele aus dem Aus-

land ohne weiteres zu übernehmen. Es muß sich die Mitwirkung des Volkes in vernünftigen, den Gegebenheiten angepaßten Grenzen halten. Das Volk soll nicht überfordert werden und es soll auch die Staatsverwaltung dadurch nicht in ihrer Tätigkeit gelähmt werden. Wir haben bereits ein gewisses Instrumentarium für die direkte Demokratie. Die Erfahrung zeigt, daß die bestehenden Möglichkeiten kaum genützt werden. Vielleicht sind sie auch zuwenig der Praxis angepaßt, d.h. zu schwierig und zu schwerfällig in der Realisierung.

Es geht also, wenn ich zusammenfasse, darum, die Vorschriften über die direkte Demokratie zeitgemäß auszubauen, die bestehenden Einrichtungen bürgerfreundlicher zu gestalten und nach Möglichkeiten zu suchen, daß im politischen Geschehen von den Einrichtungen der direkten Demokratie auch Gebrauch gemacht wird. Daß dies geschieht und daß es mit staatsmännischer Klugheit geschieht, das wäre zu wünschen.

Bürgerbeteiligung in der Gemeinde

Die Rolle des Bürgers im Staat, dann ganz besonders aber in der Gemeinde, ist in den letzten Jahren in zunehmendem Maße mit mancherlei Fragwürdigkeiten belastet. Das geradezu schon klassische „Ja, dürfens denn das?“, das Ferdinand der Gütige angesichts des revoltierenden Volkes im Jahre 1848 gesagt haben soll, gibt - sicherlich in modifizierter Form - das erkenntnisleitende Interesse für diesen Vortrag wieder. Auch heute sind Bürgerbewegungen, Bürgerinitiativen, Phänomene, angesichts derer manchem Träger formeller staatlicher Macht das „Ja, dürfens denn das?“ ins Gesicht geschrieben steht.

Sozusagen extreme Pole eines solcherart neuen Bürgersinns bilden in meinen Augen Bewegungen wie die APO einerseits, die eine politische Systemveränderung außerhalb bestehender demokratischer Institutionen anstrebte und schon deswegen vom Standpunkt einer demokratischen Verfassungsordnung abzulehnen ist. Auf der anderen Seite sind die Selbsthilfeorganisationen, die in bewußter Distanz zu staatlich verfaßter Macht und Gewalt öffentliche Aufgaben an sich ziehen und auf diese Weise zumindest tendenziell ursprüngliche Staatsdämonen reprivatisieren, zu nennen. Nicht nur gemeindliche Versorgungsfunktionen, wie Müllabfuhr, oder Schlachthof, werden vereinzelt wieder zum Gegenstand bürgerschaftlicher Betätigung, sondern darüber hinaus sind es zahlreiche soziale Dienste, wie die Nachbarschaftshilfe, Gestaltung der lokalen Umwelt, kooperativer Wohnungsbau, usw. usw., die Dokumente eines neuen Bürgersinns werden.

Diese neue Rolle des Bürgers bedarf der Erklärung, Deutung, vor allem aber auch der Verortung in unserer Demokratievorstellung. Damit meine ich, daß die neuen Bürgeraktivitäten abzugrenzen sind von den schon anerkannten Rollen und Formen politischer Mitwirkung des Bürgers, etwa in Gestalt von Wahlen oder der Mitgliedschaft bei politischen Parteien, aber auch abzugrenzen von der Rechtsstellung einer Partei in einem Verwaltungsverfahren. P e r n t h a l e r hat in seinem II. Band über „Raumordnung und Verfassung“ (S 227 ff) sehr schön verdeutlicht, daß die uns hier interessierende Bürgerbeteiligung, die er als „kritische Öffentlichkeit“ bezeichnet, deutlich zu unterscheiden ist von der „organisierten Öffentlichkeit“ in Form des Verbandspoluralismus, weiter von den Parteien eines Verwaltungsverfahrens etwa im Sinne des § 8 AVG, schließlich auch von etwaigen partizipationsbefugten Verwaltungsstellen und Behörden. Dennoch findet seiner Meinung nach die kritische Öffentlichkeit durchaus ihren verfassungsrechtlichen Platz in einem demokratischen System, wie es von der österreichischen Bundesverfassung als Höchstwert vorgezeichnet wird. Besonders deutlich erscheint mir dies für die Gemeinde erweislich, obwohl Bürgerbeteiligung und kritische Öffentlichkeit selbstverständlich nicht auf Gemeinden beschränkt sind.

I. Sinn und Zweck einer demokratischen Gemeindeselbstverwaltung

Zur Erörterung der Chancen einer Bürgerbeteiligung in der Gemeinde gehe ich von drei kurz zu begründenden Thesen aus:

1. These:

Die österreichische Verfassungsordnung enthält eine Entscheidung für eine Gemeindeverwaltung, die nach dem Muster der demokratischen Selbstverwaltung aufgebaut ist. Diese demokratische Selbstverwaltung ist nicht nur formalorganisatorisch als autonome, also von staatlichen Instanzen unabhängige Verwaltungsstelle zu verstehen. Die Gemeindeselbstverwaltung ist kein bloß administrativ-technisches Gliederungsprinzip mit gewissen Nützlichkeiten, sie ist umgekehrt aber auch kein bloßes Zugeständnis an überkommene Traditionen oder gar an die Großmannssucht örtlicher Funktionäre. Vielmehr handelt es sich angesichts des verfassungsgesetzlich verbürgerten demokratischen Gehalts bei der Gemeindeselbstverwaltung um eine Verwaltungsform, die auf einer eigenen, legitimierenden Mitwirkung der Bevölkerung beruht; eine Verwaltungsform bei der also die jeweiligen wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnisse der Gemeindebevölkerung unter deren wesentlicher Beteiligung in Gestalt politischer Entscheidungen befriedigt werden sollen. Als Formen demokratischer Beteiligung an der Gemeindeselbstverwaltung nennt das österreichische Bundesverfassungsrecht lediglich die herkömmlichen repräsentativ-demokratischen Einrichtungen, also vor allem das Proportionalwahlrecht zum allgemeinen Vertretungskörper der Gemeinde, dem Gemeinderat, sowie einen nach dem Parteienproporz besetzten Gemeindevorstand. Über direkt-demokratische Einrichtungen bei den Gemeinden schweigt die Verfassung. Das normative Ziel der Gemeindeselbstverwaltung ist sohin eine maximale demokratische Autonomie des lokalen Politikbereiches freilich im Rahmen des Bundes- und Landesrechts; ist die unter dem Schlagwort „Bürgernähe“ zu fordernde Verbesserung der Kommunikation zwischen Verwaltern und Verwalteten sowie eine vorwiegend durch repräsentativ-demokratische Einrichtungen bewirkte Legitimation der Entscheidungsfindung und Herrschaftsausübung.

2. These:

Im Gegensatz zu meiner ersten, verfassungsdogmatisch zu verstehenden These, trägt meine zweite These verwaltungswissenschaftlichen Charakter. Demokratische Selbstverwaltung in der Gemeinde ist eine unter mehreren möglichen Antworten auf eine der historisch ältesten Fragestellungen der Verwaltungs- und speziell der Bürokratiekritik. Das ist die Frage, wie man die Verwaltung, besonders die Bürokratie daran hindern kann, sich als eigenes Machtzentrum zu verselbständigen, das dazu neigt, eigene Interessen und Auffassungen durchzusetzen, statt als Vollzugsinstrument in der Hand des politisch gehörig legitimierten Entscheidungsträgers zu fungieren. Diese Frage wird von den verschiedenen politischen Systemen unterschiedlich zu beantworten versucht. Während etwa die kommunistischen oder faschistischen Einparteiensysteme vielfach eine parallel zur Verwaltung organisierte Parteihierarchie errichten, entspricht es unserer Tradition des demokrati-

schen Verfassungsstaates, zusätzlich zum politisch zentral kontrollierten und verantwortlichen Verwaltungsapparat auf lokaler Ebene eine Mehrzahl demokratisch gewählter Träger politischer Willensbildung und Verwaltung einzurichten. Durch diese politische Dezentralisierung werden die Mitwirkungschancen der Bürger an der sie betreffenden Verwaltung vermehrt, und damit zugleich die Steuerung und Kontrolle der Verwaltung demokratisiert. Die politische Dezentralisierung verbindet sich mit einem besonderen politischen Artikulationsbedarf des Bürgers in der Gemeinde und gegenüber der Gemeindeverwaltung, der durch zweierlei begründet wird:

- (1) Durch die beträchtliche „Hautnähe“, mit der politische Entscheidungen hier gefällt werden.
- (2) Durch die vergrößerte Chance, die zu fallende Entscheidung in ihrem Inhalt zu beeinflussen.

3. These:

Schließlich meine dritte These: der demokratische Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß in der Gemeinde ist von einer besonderen *Offenheit*, wie ich mangels eines besseren Ausdrucks formulieren möchte. Ich meine damit, daß im Gegensatz zu den demokratischen Institutionen in Bund und Ländern die Gemeindedemokratie nicht in gleicher Weise verfassungsrechtlich festgeschrieben ist. Diese Offenheit, die dadurch bedingte Anpassungspflicht an wechselnde örtliche und räumliche Situationen, wirtschaftliche und soziale Problemlagen usw. läßt die einzelnen Gemeinden geradezu zum Experimentierfeld für neue Verfahren, Organisationsformen und Partizipationstechniken werden, die von der politischen Theorie er-sonnen, hier ihre Bewährungsprobe erleben.

Zwar gibt es auch für die Gemeinde die angeführten verfassungsrechtlichen Grundsatzentscheidungen über die Wahlen zum Gemeinderat und über die Verantwortlichkeit der anderen Gemeindeorgane gegenüber dem Gemeinderat als dem obersten Organ der Gemeinde. Daraus ist, wie ich im Gegensatz zu anderen Theoretikern, aber auch zu einzelnen Gemeinderechtsquellen glaube, die Unzulässigkeit der extremsten direkt-demokratischen Einrichtung abzuleiten, d.i. die Entscheidung einer Gemeindeangelegenheit durch das Gemeindevolk im Wege der Volksabstimmung. Trotz der m.E. praktisch nicht zu sehr ins Gewicht fallenden Einschränkungen verfassungsrechtlicher Art, ist auf Gemeindeebene eine Vielzahl von Einrichtungen und Verhaltensweisen denkbar, mit denen dem oben geschilderten Ziel einer maximalen demokratischen Autonomie sowie einer speziell bürgernahen Verwaltung ohne große gesetzestechnische Reformen, geschweige denn Verfassungsänderungen Rechnung getragen werden kann.

In diesem Sinn sehe ich auch in der Gemeindedemokratie jene vielbeschworene „Schule“ demokratischer Lebensformen und Praktiken. Die Gemeinde als Schule der Demokratie wäre dabei recht einseitig verstanden, solange nur der Gemeindegänger als Schüler betrachtet wird, der hier demokratisches Wohlverhalten einübt, um es später auch gegenüber der „großen“ Politik in Bund und Ländern zu

praktizieren. Vielmehr meine ich mit der Offenheit des demokratischen Prozesses in der Gemeinde und ihrer Verwaltung auch die Aufforderung an die Entscheidungsträger in der Gemeinde, immer neue und bessere Formen und Techniken unmittelbarer Rückkoppelung zum Bürger zu ersinnen und zu erproben.

Von dieser ungleich größeren Offenheit demokratischer Entscheidungsprozesse in der Gemeinde im Vergleich zu staatlichen Entscheidungsvorgängen gehe ich aus, wenn ich einige der in den letzten Jahren vorgeschlagenen, in einzelnen Gemeinden teilweise auch schon erprobten, neuen Mitwirkungsformen für den Bürger in der Gemeinde erörtere. Ehe ich aber auf diese Vorschläge zu sprechen komme, scheint es mir noch notwendig, über die Gemeinden selbst und deren Situation einige Worte zu sagen. Wenn ich dabei ihr Augenmerk hauptsächlich auf Defizite und Schwachstellen der Gemeindeverwaltung aus demokratischer Sicht lenke, so möchte ich nicht mißverstanden werden. Sollen neue Gedanken für Organisation und Verfahren der Gemeindeverwaltung im Sinne jener vorhin beschworenen demokratischen Offenheit vorgestellt werden, so müssen diese Vorschläge auf einer Situationsanalyse beruhen, bei der notwendigerweise die Reformbedürftigkeit stärker in den Vordergrund tritt als die selbstverständlich zu bewahrenden demokratischen Errungenschaften, die ich vor allem im Repräsentativsystem an sich sehe.

II. Die Situation der Gemeinden und ihrer Verwaltung

Zur Situation der österreichischen Gemeinden ist vorerst darauf hinzuweisen, daß die Themenstellung Bürgerbeteiligung in „der Gemeinde“ insofern ein wenig mißverständlich ist, als der Anschein erweckt wird, als ob demokratische Substanz und demokratische Einrichtungen in allen Gemeinden über einen Leisten geschlagen werden könnten. Dem ist jedoch ganz und gar nicht so. Auch wenn man nur ganz grob schematisiert, müssen die aktuellen Probleme einer demokratischen Gemeindegeldverwaltung ganz unterschiedlich beurteilt werden, je nachdem ob es sich um kleine Gemeinden einerseits, oder ob es sich um Großgemeinden städtischen Zuschnitts andererseits handelt. Weitgehende Besonderheiten weist schließlich auf Grund ihrer Größe die Bundeshauptstadt Wien auf, (auf die allein mehr als 21 % der österreichischen Bevölkerung entfällt). Auch ohne nähere Begründung wird, glaube ich, jedermann meine Hypothese einleuchten, daß das „Partizipationspotential“ des Bürgers, also die Chance des Bürgers, auf Verwaltungsentscheidungen der Gemeinde Einfluß zu nehmen, aber auch sein Kontakt zum legitimen Entscheidungsträger, etwa zum Bürgermeister oder zu sonstigen Gemeinderatsmitgliedern mit zunehmender Gemeindegröße abnimmt.

Nicht nur die Vielzahl der Betroffenen verbietet in großen Gemeinden deren unmittelbare Eingliederung in den kommunalen Entscheidungsprozeß, sondern viel bedeutsamer ist in meinen Augen ein anderer Umstand: die quantitative und qualitative Aufgabenfülle von Großgemeinden, insbesondere der sogenannten Statutarstädte verlangt zwingend den Verwaltungsfachmann, den sachverständig besetzten

- (1) Die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, speziell aber auch die von den Gemeinden wahrzunehmenden Aufgaben, haben quantitativ und qualitativ erheblich zugenommen. Es besteht praktisch kein Lebensbereich mehr, in den die öffentliche Verwaltung nicht tätig handelnd eingreift. Das führt automatisch dazu, daß sich die Masse der Zeitgenossen in unserer verwalteten Welt als Objekt in abhängiger Lage empfindet.
- (2) Man nimmt an, daß sich, gemessen an der budgetären Belastung, in der Gemeindeverwaltung das Verhältnis zwischen den Aufgaben der Ordnungsverwaltung, wie z.B. der örtlichen Baupolizei, und den Aufgaben der leistenden, planenden und gestaltenden Verwaltung, das um die Jahrhundertwende mit etwa 4 : 1 angegeben wurde, praktisch umgekehrt hat. Wenn in den österreichischen Landeshauptstädten jetzt bereits ca. 2/3 des Verwaltungspersonals für die Erfüllung reiner Dienstleistungsfunktionen, die vom Bäderbetrieb bis zu den Kindergärten, von der Müllentsorgung bis zu Gesundheitseinrichtungen reichen, eingesetzt sind, wenn weiter die Stadtentwicklungsplanung zunehmende Bedeutung für die Gestaltung des städtischen Lebensraumes gewinnt, aber auch die Finanzplanung der Gemeinden, die Stadterneuerung und die Verkehrsplanung ins Bewußtsein treten, so liegen hier Verwaltungsaufgaben vor, die gerade im Verhältnis zwischen Bürger und Verwaltung neue Kontaktmechanismen, Verfahrensabläufe und Beteiligungsformen erforderlich machen.
- (3) Der Grund dafür liegt drittens darin, daß gerade die Planungs- und Gestaltungsaufgaben die Tendenz zur Verselbständigung der Verwaltung erhöhen, weil es sich hier selbst um programmierende Aufgaben handelt, während der Programmvollzug in den Hintergrund tritt. Das Schwergewicht der heutigen Gemeindeaufgaben bildet die „politische Verwaltung“, bei der vom strikten Gesetzesvollzug, wie ihn der legalitätsgläubig erzogene österreichische Jurist angesichts des Art. 18 B-VG vor Augen hat, keine Rede mehr sein kann. Dieser weitreichende Entscheidungsspielraum, wie er für die planende und gestaltende Gemeindeverwaltung typisch ist, bedarf der Auffüllung mit neuen und zusätzlichen demokratischen Formen der Entscheidungsfindung. Fehlt es hier im Entscheidungsprozeß an der gebotenen demokratischen Rückkoppelung, dann tritt die vorher angedeutete Legitimitätskrise auf.

Sprechender Ausdruck für diese Legitimitätskrise, in die die Verwaltung größerer Städte in den letzten Jahren zunehmend geraten ist, sind wohl die *Bürgerinitiativen*. Bürgerinitiativen bleiben zwar nicht schlechtweg auf kommunalpolitische Probleme beschränkt, im Regelfall finden sie jedoch im Aufgaben- und Problem-bereich einer bestimmten Gemeinde ihre Wurzel und auch ihre mehr oder minder lose Organisation. Die im politischen Wildwuchs entstehenden Bürgerinitiativen tragen für die etablierten und gemeinderechtlich abgesicherten Träger der Kommunalpolitik, also für die gewählten Gemeindemandatäre ebenso wie für die Gemeindebürokratie, deutlich negative Züge. Bürgerinitiativen entspringen der offenkundigen Vernachlässigung realer bürgerschaftlicher Interessenlagen durch die

Stadtbürokratie (c), durch die Gemeindeorgane (b), aber auch durch die kommunalen Parteien (a).

a) Die beträchtlichen Unzulänglichkeiten herkömmlicher Repräsentationsleistungen der *Gemeinderatsparteien* seien durch ein paar Zeilen belegt: einer unveröffentlichten (IMAS-) Studie zufolge haben in kleinen Gemeinden bis zu etwa 5000 Einwohnern immerhin noch 37 % der Bevölkerung Kontakte zu einem politischen Mandatar, in der Großstadt Wien sind es nur mehr 13 % der Bevölkerung. Dem entspricht eine Untersuchung, (Gerlich-Kramer, Abgeordnete in der Parteiendemokratie) wonach Gemeinderatsmitglieder in Städten ihre Kontakte zur Wählerschaft zum ganz überwiegenden Teil ausschließlich im Rahmen der Parteiarbeit abwickeln. Es liegt auf der Hand, daß die so gewonnenen Informationen dem einzelnen politischen Funktionär in der Gemeinde bei der Entscheidungsfindung keine gehörige Interessensberücksichtigung gestatten. Dazu tritt schließlich das für alle allgemeinen Vertretungskörper, speziell aber auch für die Kommunalparlamente negative Symptom einer Zusammensetzung, die keineswegs mehr repräsentativ im statistischen Sinne für die Gemeindebevölkerung ist. Wenn der Anteil der öffentlichen Bediensteten etwa im Linzer Gemeinderat von 30 % im Jahre 1967 auf 44 % im Jahre 1977 gestiegen ist, so zeichnen sich daraus Trends ab, die wenig Gutes für die Berücksichtigung der Interessen der nicht im öffentlichen Dienst stehenden Arbeiter und Angestellten, aber vor allem auch der Selbständigen in der Kommunalpolitik verheißen.

b) Für den *Gemeinderat* wird man nicht fehlgehen, wenn man als häufige Mängel dieses obersten demokratischen Organs und damit des demokratischen Prozesses in der Gemeinde überhaupt konstatiert:

(1) Wesentliche Gruppeninteressen bleiben im Gemeinderat ausgeschlossen, weil sie selbst in einem demokratischen Wahlverfahren aus den verschiedensten Gründen nur unzureichend zur Geltung gebracht werden können. Es ist unmöglich, institutionell sicherzustellen, daß die Interessen sämtlicher Stadtviertel ebenso wie die Interessen aller in einer Stadt vertretenen Bevölkerungsgruppen personell gehörig im Gemeinderat berücksichtigt werden.

(2) Kontroversielle Entscheidungen im Gemeinderat sind die Ausnahme, Einstimmigkeitsatmosphäre ist die Regel. Das kann verschiedene Gründe haben; der der Gemeindebevölkerung unverständlichste Grund liegt darin, daß etwaige Konflikte in Form von „Bargaining-Prozessen“ (also nach dem Motto des „Gibst du mir, geb ich dir“) schon vorher in Ausschußsitzungen ausgetragen werden oder überhaupt von den Fraktionsführungen und Parteivorständen in bilateralen Verhandlungen beigelegt werden.

(3) Da insoweit die Öffentlichkeit von jenen Gesprächen von vornherein ausgeschlossen ist, bei denen die wirklichen Entscheidungen fallen, kann nicht verwundern, daß auch das Interesse der Öffentlichkeit an den offiziellen Gemeinderatssitzungen gering ist. Die verfassungsgesetzlich in demokratischem Geist vorgesehene Öffentlichkeit der Gemeinderatssitzungen verfehlt damit völlig ihren Sinn.

(4) Eine „Entmachtung“ des Gemeinderates wird schließlich vielfach im faktischen Übergewicht des Hilfsorganes, der Magistratsverwaltung gesehen, dem formell die bürokratische Vorbereitung der Gemeinderatsvorlagen, materiell aber vielfach eine Vorentscheidung obliegt. Von politisch entscheidender Bedeutung ist damit der Zugriff auf den Magistrat, weil nur von dort echte Initiativen, aber vor allem auch mögliche Alternativen ausgearbeitet und sachverständig aufbereitet werden können. Man hat daher insgesamt beim Gemeinderat vom „kommunalen Scheinparlament“ gesprochen, das zwar die Fiktion einer öffentlichen Willensbildung erzeugt, in Wahrheit aber nur das verselbständigte Geschehen im exekutiv - bürokratischen Raum gegen alle faktischen, öffentlich artikulierten Ansprüche abschirmt.

- c) Damit ist bereits im Sinne meiner eingangs erwähnten zweiten These das Eigenleben des Verwaltungsapparates angesprochen, die es natürlich in dem von mir hier vorausgesetzten Umfang nur in den großen Gemeinden, speziell den Statutarstädten, gibt. Bezeichnend für die Verlagerung des Schwergewichtes des faktischen Entscheidungsprozesses von den demokratisch gewählten Organen einer Stadt zum Verwaltungsapparat ist allein schon das (dem geschilderten Wandel und Wachsen der Gemeindeaufgaben parallele) Wachstum der Bürokratie, dem keineswegs eine Zunahme der politischen Funktionäre entspricht.

Da nicht anzunehmen ist, daß sich die individuelle Arbeitskapazität der demokratisch gewählten Organe von selbst vergrößert hat oder daß sie früher unterbeschäftigt waren, zeigt bereits das ständige Anwachsen des bürokratischen Apparates des Magistrats, daß die Bürokratie auf Kosten der politisch Verantwortlichen zunehmend Elemente der Vorentscheidung und Selbstkontrolle entwickelt.

Wenn etwa in Wien die Zahl der Magistratsbediensteten von 1956 bis 1974 um 24 % zugenommen hat, ohne daß sich der Gemeinderat oder Stadtsenat analog vergrößert hat, muß daraus geschlossen werden, daß die dem Gemeinderat und Stadtsenat obliegende politische Leitung und Kontrolle der Bürokratie abgenommen haben. Als praktisches Beispiel mag der Beschluß über das jährliche Gemeindebudget dienen, der zwar dem Gemeinderat vorbehalten ist, bei dem der Gemeinderat jedoch schon mangels entsprechender Informationen und Unterlagen sowie auch mangels hinreichender finanztechnischer Kenntnisse kaum einmal von dem durch den Magistrat ausgearbeiteten Voranschlagsentwurf abweicht.

Berücksichtigt man die zunehmende Bürokratisierung der Gemeindeverwaltung, so wird das geringe Vertrauen des Bürgers in die ihn betreffenden Verwaltungsabläufe auch bei der angeblich „bürgernahen“ Gemeindeverwaltung verständlich. Dieses Fehlverhältnis zwischen Gemeindebehörde und Bürger, das nicht selten Bürgerinitiativen auslöst, erklärt sich unter zwei Aspekten: dem *Informationsaspekt* und dem *Machtaspekt*. Unter dem Machtaspekt zeigt sich eine durchgängige Abhängigkeit des Bürgers von der Verwaltung. Nicht

nur dort, wo die Verwaltung behördlich eingreift, sondern gerade auch in dem für die heutige Gemeindeverwaltung typischen Dienstleistungsbereich steht der Bürger behördlichen Verfahrensweisen gegenüber, die er als manipulativ und manchmal herabwürdigend empfindet: Er wird ausgefragt, mißtrauisch überprüft, herumgeschickt usw. Dazu tritt ein durchaus unbefriedigender Informationsaspekt: Dieses Informationsproblem entsteht stets auf zwei Seiten: Nicht nur der Bürger braucht Informationen, um kommunale Entscheidungen verstehen zu können oder um zu wissen, wie er sich verhalten muß, damit er die Dienste und Hilfen der Verwaltung in Anspruch nehmen kann. Auch die Behörde benötigt gehörige Informationen, damit sie aus möglichen Entscheidungsalternativen die richtige auswählt. Sozialwissenschaftliche Untersuchungen zeigen nun zweierlei: Einmal eine unglaubliche Asymmetrie im Informationsaustausch, d.h. daß die Informationsbeschaffung durch die Verwaltung bei weitem deren Informationsausstoß gegenüber dem Publikum überwiegt. Die deshalb vielfach mangelnde Information des Bürgers ist aber ein wichtiger Grund für das in ihm erwachende Mißtrauen gegenüber der Verwaltung und das zur Wehr setzen durch gemeinsame Bürgeraktionen. Zum zweiten zeigt sich, daß auch das Informationsaufnahmeverhalten der Verwaltung höchst selektiv und durch die Verwendung von Formularen sehr stark vorstrukturiert ist. Verwaltungsfälle werden also mit einem sehr engen Abbildungsraaster erfaßt, durch die speziell bei der planenden und gestaltenden Verwaltung zwar der subjektive Eindruck erweckt wird, über vollständige Entscheidungsgrundlagen zu verfügen; ein Eindruck, der jedoch in Wahrheit bei den besonders komplexen planerischen Entscheidungen dann wesentliche Bedingungen und Sachverhaltselemente unberücksichtigt läßt. Auch die scheinbare Wohlinformiertheit der Verwaltung erweist sich so in der konkreten Entscheidung als bloße Teil- und damit in der Wirkung als Fehlinformation. Diese Informationsdefizite zeigten sich gerade bei Planungen, die für die Gemeinde typisch sind, immer wieder.

III. Vorschläge zur Gestaltung der Demokratie in der Gemeinde

Ich komme damit zum letzten Teil, zur Erstattung oder Prüfung von Vorschlägen zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung in der Gemeinde. Entsprechend meinem Mängelkatalog beziehen sich meine Vorschläge auf drei Bereiche:

Erstens auf die Träger der Kommunalpolitik, als die ich - und das ist gleich ein erster Vorschlag - nicht nur die Gemeinderatsparteien, sondern eben auch die sogen. „Aktive Öffentlichkeit“ verstehe, zweitens auf die Reform der demokratisch gewählten Gemeindeorgane, vor allem der Gemeindevertretung als des Kommunalparlaments und schließlich drittens auf den Ablauf der Gemeindeverwaltung, ihr Procedere.

1. Reform der Träger der Kommunalpolitik

Eine demokratische Reform der etablierten Träger der Kommunalpolitik, also vor allem der in der Gemeindestube vertretenen politischen Parteien müßte m.E. dreierlei beachten:

Einmal scheint mir, schon um eine gehörige Repräsentation sicherzustellen, eine demokratische Rekrutierung des Funktionärsnachwuchses unerläßlich. Daß man mit Vorwahlmodellen, soweit solche bisher praktiziert wurden, unterschiedliche Erfahrungen gemacht hat, darf nicht hindern, weitere Versuche zu unternehmen. Zu prüfen wäre auch, Kandidaten in Wahlvorschläge der Parteien aufzunehmen, die von bestimmten Bevölkerungsgruppen, etwa der Bevölkerung eines bestimmten Stadtviertels, und nicht von Parteiorganen vorgeschlagen werden. Ein gewisser Druck zur innerparteilichen Demokratisierung könnte dadurch ausgeübt werden, daß eventuelle Förderungsmittel nur Parteien verheißen werden, die ihre Kandidaten im Wege von Vorwahlen kreieren.

Zum zweiten scheint es mir nötig, die Phantasie und den Ideenreichtum gerade bei den Parteien auf kommunaler Ebene zu vermehren. Die mangelnde Meinungsp pluralität innerhalb der einzelnen Parteien aber sogar zwischen verschiedenen Parteien führt dazu, daß Nichtwähler wiederum gerade im kommunalen Bereich ihre politische Abstinenz sehr häufig damit begründen, daß zwischen den Parteien ohnedies kaum Unterschiede bestünden und es allen Parteien letztlich nur um die Vermehrung ihrer Macht und ihres Einflusses ginge. Diese notwendige Ideen- und Meinungsvielfalt der politischen Repräsentanten setzt drittens eine verbesserte Kommunikation zur Gemeindebevölkerung voraus. Weniger die Arbeit für die und im Rahmen der Partei als vielmehr der nachgewiesene Kontakt zum Bürger sollte dem kommunalpolitischen Funktionär Leistungsausweis sein. Das setzt ein gewisses Umdenken voraus: Auf Gemeindeebene wäre es durchaus sinnvoll und denkbar, daß sich Mandatäre primär als Vertreter bestimmter Bürgerinteressen, vielleicht auch bestimmter Stadtviertel fühlen und versuchen, diese Interessen innerhalb der politischen Parteien und innerhalb des Gemeinderates durchzusetzen, statt sich umgekehrt als politischer Funktionär zu fühlen, der „seine“ Partei den Bürgern bestmöglich verkaufen will. Hier zeigt sich: Kommunalpolitik ist nicht einfach der Wurmfortsatz der „großen“ der staatlichen Politik. Weder was die Sache, noch was die Träger anlangt!

Zur Aktivierung der Gemeindeöffentlichkeit als eines zusätzlichen Trägers der Kommunalpolitik ist natürlich einmal auf die verschiedenen direkt - demokratischen Einrichtungen hinzuweisen. Ich bin allerdings persönlich eher skeptisch hinsichtlich der in den letzten Jahren unternommenen Versuche, Gemeindevolksbegehren, - volksbefragungen und - volksabstimmungen in vermehrtem Maße gemeindegesetzlich (vor allem in Wien, Kärnten und Oberösterreich, vgl. aber von jeher § 20 Vorarlberger Gemeindegesetz) zu verankern. Hier scheinen mir schon von den Voraussetzungen, unter denen von den genannten Einrichtungen Gebrauch gemacht werden kann, und die eine deutliche Hürde bilden, mehr Alibi-handlungen als echte Angebote an das Gemeindevolk vorzuliegen, an der Gemein-

deverwaltung direkt teilzuhaben. (Diese Abwehrstrategie gegen Bürgerinitiativen, die stets darauf verweisen kann, daß eine einzelne Initiative die gesetzlich vorgesehene Stimmenschwelle eben nicht überschritten hat, erscheint bedenklich.) Jedes Bürgerinteresse ist nämlich m.E. etwa bei einer Gemeindeplanung legitim und berücksichtigungswürdig, gleichgültig ob es von einem, 500 oder 10.000 Bürgern vorgetragen wird. Umgekehrt scheint es mir verfehlt, - und daher bin ich auch persönlich gegen Gemeindevolksabstimmungen -, den dazu gewählten und dafür verantwortlichen Repräsentanten der Gemeinde, sei es auch im Wege einer qualifizierten Mehrheit, die Entscheidungsbefugnis zu entziehen. Ich meine daher, daß gehörige Vorkehrungen organisatorischer und verfahrensmäßiger Art geschaffen werden müssen, alle Elemente einer aktiven Öffentlichkeit von seiten der Gemeindepolitik und Gemeindeverwaltung aufzugreifen. Dem entspricht der allgemeine Wunsch nach einer stärkeren Bürgerbeteiligung am kommunalpolitischen Geschehen, der sich etwa in einer Umfrage manifestiert, wonach in Österreich bereits 47 % der Bürger der Ansicht sind, daß die Demokratie durch Bürgerinitiativen belebt werden muß. Soweit Bürgerinitiativen erfolgreich agiert haben, wie z.B. in Graz, meinen schon 75 % der Bevölkerung, daß diese Form der Beteiligung äußerst wichtig ist. Daß die Verwaltung dadurch erheblich komplizierter wird, steht freilich außer Frage.

Die vielfach negativ gesehenen Auswirkungen von Bürgerinitiativen könnten dadurch vermieden werden, daß einmal die Informationsleistungen gemeindlicher Verwaltungen gegenüber der kommunalen Öffentlichkeit verbessert werden. Vor allem geht es um den Zeitpunkt der Information. Nicht eine fertige Entscheidung soll der Öffentlichkeit vorgestellt werden, sondern eine Problemlage und mögliche Alternativen zu ihrer Lösung. Amtsinterna müssen freilich ausgeschlossen bleiben. Zum Zweiten müßten Stellen eingerichtet werden, die von Berufs wegen Bürgerinteressen aufgreifen, ob sie sich nun in einer Bürgerinitiative organisatorisch formiert haben oder nicht. Diese Stellen sind einmal bei der Gemeindeverwaltung, dem Gemeindeamt einzurichten, zum anderen beim Gemeinderat. Die Aufgaben jener Stellen sind durchaus unterschiedliche. Während es Aufgabe des Büros für Bürgerinitiativen beim Magistrat wäre, ja in einzelnen österreichischen Städten schon ist, Bürgeraktivitäten in technischer, fachlicher aber auch materieller Hinsicht zu unterstützen und vor allem amtsintern eine Koordination der einzelnen Magistratsabteilungen im Sinne der Bürgerbestrebungen herbeizuführen, wäre es Aufgabe eines Gemeinderatsausschusses für Bürgerinitiativen, eine direkte politische Behandlung der Bürgeranliegen sicherzustellen, Gemeinderatsmitgliedern die Gelegenheit zu verschaffen, sich mit dem einen oder anderen Anliegen zu identifizieren und vor allem die Filterung der Anliegen durch die Bürokratie zu verhindern. Im Gemeinderat müßte schließlich auch nach gehöriger Bearbeitung das formelle Ja oder Nein gegenüber dem Anliegen der Bürgerinitiative erfolgen. Diese Antwort hätte von Rechts wegen eine weitere Auseinandersetzung abzuschneiden, weil ansonsten die Planungs- und Verwaltungsarbeit der Gemeinde in unzumutbarer Weise ins Stocken gerät, wie es den Bürgerinitiativen - vielfach zu Recht - vorgeworfen wird. Um schließlich den Organen einer Gemeinde eine entsprechende

Begründungspflicht für ihre Antwort gegenüber der Öffentlichkeit aufzuerlegen, wären Bürgerversammlungen oder Bürgerforen abzuhalten. Hier bestünde eine mindestens politische „Antwortpflicht“ auf das in Bürgerinitiativen ausgedrückte Begehren durch die zuständigen Gemeindemandatäre.

2. Reform der Gemeindeorgane

Die demokratische Qualität des Gemeinderates steht und fällt mit seiner Zusammensetzung und mit der von ihm effektiv ausgeübten Kontrolle gegenüber den anderen Gemeindeorganen, Bürgermeister, Gemeindevorstand (Stadtsenat) und vor allem gegenüber dem bürokratischen Apparat, dem Magistrat oder Gemeindeamt eine verbesserte Zusammensetzung des Gemeinderates stünde zu erwarten, wenn bei aufrechtem Verhältniswahlrecht Elemente der Persönlichkeitswahl berücksichtigt würden. Eine verbesserte Kontrolle setzt voraus, daß die Geschäftsführung im kontrollierenden Organ, dem Gemeinderat und in den kontrollierten Organen, dem Stadtsenat und dem Magistrat nicht mehr länger in ein und derselben Person vereinigt ist: Diese Doppelrolle des Bürgermeisters, mag sie sich auch in Österreich auf eine lange Tradition berufen können, erscheint mir durch nichts begründbar. Da der Bürgermeister als Vorstand des Gemeindeamtes der Stadtverwaltung, als Repräsentant der Stadt nach außen sowie als Vorsitzender des Gemeindevorstandes (des Stadtsenates) selbst ein vom Gemeinderat zu kontrollierendes Organ ist, wäre seine Funktion mit der Rolle des Vorsitzenden im Gemeinderat für strikte unvereinbar zu erklären.

Um die Informationsbasis der gewählten Mandatäre zu verbessern und damit ihr Kontrollpotential zu steigern, wäre jedem Mitglied des Gemeinderates die rechtliche Gelegenheit zu verleihen, Kenntnis von allen Verwaltungsvorgängen in der Gemeinde zu erlangen. Zu diesem Zweck ist den Gemeinderatsmitgliedern das Einschaurecht in alle vom Gemeindeamt (Magistrat) angelegten Verwaltungsakten zu gewähren. Soweit einzelne Geschäftsstücke vertraulich sind, ist das Gemeinderatsmitglied unter Hinweis auf die ihm obliegende Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit gleichzeitig mit der Vorlage des Geschäftsstückes daran zu erinnern. Besonders wichtig ist jedenfalls die Chancengleichheit aller im Gemeinderat vertretenen Gruppen beim Zugang zum Verwaltungsapparat. Diesen Zugang gilt es sicherzustellen, weil es nur mit Hilfe der Gemeindeämter - Magistrate möglich ist, Ideen und Vorschläge in eine beschlußreife Form zu bringen.

3. Vorschläge zur Reform der Gemeindeverwaltung, des Ablaufs

Die Gemeindebürokratie, wie sie sich in etwa in den einzelnen Magistraten der österreichischen Statutarstädte präsentiert, hätte vor allem ihre Kundenorientierung zu intensivieren. Dafür wurden bereits in anderem Zusammenhang Vorschläge erstattet, so im Zusammenhang mit dem eben erwähnten Einschaurecht der Gemeinderatsmitglieder oder mit der Einrichtung des Büros für Bürgerinitiativen.

Zusätzlich wäre zu überlegen, soweit dies nicht wie in Graz und Salzburg, jetzt auch in Linz bereits geschehen ist, die Mitglieder des Stadtsenats, vielleicht aber auch wie in Innsbruck einzelne Mitglieder des Gemeinderates mit der ressortmäßigen Führung von Magistratsabteilungen zu betrauen. Nur dadurch ist eine effektive politische Leitung und Kontrolle der Bürokratie sichergestellt.

Zur Kundenorientierung ist vor allem auf einen Abbau der oben geschilderten Asymmetrie der Informationsbeziehungen zwischen Verwaltungspersonal und Publikum hinzuwirken. Zu diesem Zweck wäre die kommunale Öffentlichkeit noch stärker im Wege der üblichen Medien anzusprechen, darüber hinaus mit Informationsschriften zu versorgen, die die Mitte zwischen den allzu nüchternen, im Amtsdeutsch verfaßten Amtsblättern einerseits und den primär auf Reklame bedachten, in Vierfarbendruck mit Bildern des Bürgermeisters auf jeder zweiten Seite erscheinenden Stadtilustrierten halten. Zumindest in Salzburg zeigte sich außerdem, daß es fast kein idealeres Instrument für ein erstes Partizipationsangebot an die Bevölkerung gibt, als sie zu einer aktiven Willenskundgebung etwa durch das Ausfüllen eines Fragebogens zu bewegen, dem entsprechendes Informationsmaterial beigegeben ist.

Ein gewisser Abbau der Abhängigkeitsbeziehungen zwischen Gemeindebürokratie und Bürger könnte vielleicht auch erzielt werden, wenn in stärkerem Umfang eine örtliche Dekonzentrierung von Verwaltungsstellen vorgenommen wird (vgl. z.B. die Ortsvorsteher nach § 3 Abs. 3 Vorarlberger GG!).

Über die formelle Stadtbezirkseinteilung mit magistratischen Bezirksämtern hinaus wäre es durchaus denkbar, analog zu den Mutterberatungsstellen etwa auch andere Dienstleistungen des Magistrates in kleineren Stadtteilen und Stadtvierteln laufend anzubieten. Der Kontakt zwischen Gemeindebediensteten und den Bewohnern der einzelnen Gemeindevierteln könnte dadurch verbessert werden, bürokratische Verwaltungsabläufe insbesondere in der Sozialverwaltung könnten beseitigt werden. Wenn etwa gegenwärtig die Einrichtung psychiatrischer Betreuungsstellen in einzelnen Stadtvierteln diskutiert wird, entspricht das dieser Idee. Das Ziel wäre es, weitgehend auf Papierverbrauch und Aktenanlage zu verzichten und diese durch unmittelbare, menschliche, vor allem aber persönliche Kontakte zu ersetzen.

Eine wesentliche Aufgabe der Gemeindeverwaltung wäre es schließlich, wiederum in stärkerem Maße den Grundgedanken der Selbstverwaltung, die ehrenamtliche Mitwirkung von Bürgern an der Verwaltung, also die Einrichtung von Selbsthilfeorganisationen und ähnlichem zu fördern und zu initiieren. Wiederum bietet gerade der Sozialbereich eine fast unerschöpfliche Quelle für entsprechendes, kundenorientiertes und kundenaktivierendes Verwaltungshandeln. Tagesmütter, Seniorenrunden, Krankenhilfe, aber auch Konzepte der Stadterneuerung und schließlich die sogenannte Gemeinwesenarbeit sind zu erwähnen. Bei dieser Gemeinwesenarbeit geht es darum, daß geschulte Sozialarbeiter Bürger aktivieren und die Vertretung der Bürgerinteressen speziell jener Bevölkerungsschichten wahrnehmen sol-

len, die als sozial Unterprivilegierte wegen mangelnder Kommunikationsfähigkeit und Bildungsbarrieren vorerst an einer eigenständigen Partizipation gehindert sind. Gerade diese Gemeinwesenarbeiter dürfen, mögen sie auch formell Gemeinbedienstete sein, von der Gemeindeverwaltung nicht organisatorisch vereinnahmt werden, weil eine wesentliche Arbeitsbedingung in ihrer faktischen Unabhängigkeit liegt, die sie allein instandsetzt, den Kommunikationsprozeß zwischen Bürger und Verwaltung aufrecht zu erhalten.

Aber auch eine zentrale Verwaltungsstelle könnte durch entsprechende innerorganisatorische Maßnahmen ein erhebliches Mehr an Kundenorientierung leisten. Nach dem Vorbild einer Matrixorganisation könnten etwa Bürgerberatungsstellen für Bürgeranliegen errichtet werden, deren Bearbeitung ansonsten durch Mehrfachzuständigkeiten in der Magistratsverwaltung erheblich erschwert, mindestens aber verzögert wird. Erinnert sei an die berühmten rund 40 Magistratsdienststellen, die angeblich bei der Errichtung eines Betriebes in Wien kontaktiert werden müssen. Funktion dieser Beratungsstellen wäre es, für bestimmte Aufgaben wie die „Errichtung eines Betriebes“, oder die „Althausanierung“ die verwaltungsmäßige Komplexität des Anliegens für das Publikum zu reduzieren, die entsprechenden behördlichen Mehrverfahren zu koordinieren und vielleicht auch in eine verständliche Entscheidung zu transformieren. Statt 40 Magistratsdienststellen zu kontaktieren, hätte es daher der Bürger, der ein derart komplexes Anliegen verfolgt, nur mehr mit einer einzigen Dienststelle zu tun, deren Aufgabe letztlich eine Art treuhändiges Verwalten der Publikumsinteressen gegenüber der internen Organisation wäre. Ohne die innerorganisatorischen Probleme, die mit solch einer Servicestelle in einer Gemeindeverwaltung verbunden sind, leugnen zu wollen, wäre es doch wertvoll, den Versuch derartiger neuer Kommunikations- und Koordinationsmechanismen in der Verwaltung zu wagen. Damit könnte im Bürger die Hoffnung erweckt werden, daß er einer Verwaltung gegenübertritt, die nicht gegen ihn veraltet, sondern die, wie es der ursprünglichen Bedeutung einer demokratischen Gemeindeverwaltung entspricht, für ihn und seine Interessen da ist.

Lassen Sie mich abschließend noch auf eine wesentliche Schwachstelle der Bürgerbeteiligung an bestimmten gemeindlichen Verwaltungsverfahren hinweisen: Die bisherigen rechtlichen Regelungen von gemeindlichen Planungsprozessen sehen zumeist den Erlass von Verordnungen vor. Ich denke hier speziell an die Pläne nach den Raumordnungsgesetzen der Länder, aber auch an Straßenplanungen und ähnliches. Ich halte es für eine gewisse Schwäche des österreichischen Verfassungs- und Verwaltungsrechts, daß für Verordnungen ein gehöriges Verwaltungsverfahren etwa analog zum Bescheidverfahren ziemlich unbekannt ist. Das steht ganz im Gegensatz zum amerikanischen Recht, bei dem eine pragmatisch orientierte Mitsprache des Bürgers im Verfahren zur Erlassung von Verordnungen durchaus üblich ist. Nach österreichischem Recht steht dem Bürger, wenn von der Verwaltung in Verordnungsform geplant wird, weder ein Recht auf Akteneinsicht, noch auf Gehör zu, er besitzt kein förmliches Recht der Stellungnahme und auch keine Beschwerdemöglichkeit innerhalb der Verwaltung.

Es ist freilich nicht zu übersehen, daß die jüngste Rechtsentwicklung gegenüber den geschilderten Unzulänglichkeiten bereits wertvolle Tendenzen zeigt, hier eine gewisse Abhilfe zu schaffen: Ich verweise auf die Möglichkeit der direkten Anfechtung von Verordnungen beim VfGH durch die davon unmittelbar betroffenen Bürger (Art. 139 Abs. 1 letzter Satz B-VG), ferner auf die in den Raumordnungsgesetzen vorgesehene Möglichkeit zur Einsichtnahme in den Entwurf von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen, eine Einsichtnahmemöglichkeit, die ergänzt wird durch die ausdrücklich eingeräumte Chance, - ich will absichtlich nicht von „Recht“ reden - , daß jeder Gemeindebürger oder Eigentümer von Grundstücken, auf die sich der Plan bezieht, zum Entwurf schriftlich oder mündlich Änderungsvorschläge erstatten kann (§ 19 Abs. 3 V.RPG); und schließlich sei drittens auf die neuere Judikatur des VfGH (speziell auf das Perchtoldsdorf-Erkenntnis vom 13.3.1978, V 51/77) verwiesen, die offenkundig darauf zielt, ein rechtsstaatliches Planungsverfahren zu garantieren, in dem die Individualinteressen der von einem Plan Betroffenen gehörig zu schützen sind.

Hier geht es ganz offensichtlich nicht darum, den Gemeindebürgern Mitentscheidung über Planungen zu gewähren. Vielmehr soll die aktive Gemeindeöffentlichkeit gerade auch bei Planungen der Gemeinde die Möglichkeit erhalten, sich entsprechend zu artikulieren, soll die Gemeinde umgekehrt verpflichtet werden, sich mit den diversen Bürgeranliegen bei der Planung gehörig auseinanderzusetzen. Daher müßten die Gesetze dahin ergänzt werden, daß bei Verordnungen, die eine entsprechende Individualbetroffenheit besitzen, die Mitspracherechte jener Betroffenen vermehrt werden, daß verfahrensrechtlich Formen einer gemeinsamen Beratung der Gemeindeverwaltung mit den Planungsbetroffenen im weitesten Sinn gefunden werden. Betroffene im weitesten Sinn bedeutet, daß zwar primär die Liegenschaftseigentümer, darüber hinaus aber auch alle anderen durch den Verlauf einer Straße oder durch die Planung einer bestimmten Industriefläche berührten Personen in das Verfahren miteinbezogen werden.

Diesen Ausbau des Verfahrensrechtes bei Gemeindeplanungen tragen zwei Überlegungen: Einmal muß das Individualinteresse des vom späteren Plan betroffenen Bürgers in den Planungsprozeß gehörig eingebracht werden, soll nicht ein rechtswidriges Abwägungsdefizit entstehen. Mit PERNTHALER (Raumordnung und Verfassung, II., S 241 ff) halte ich den Gedanken einer der Parteistellung des Bürgers im Verwaltungsverfahren angenäherten Rechtsstellung des oder der „Planbetroffenen“ im Zuge des Planungsprozesses für sehr wichtig. Mag auch der Plan als Verordnung erlassen werden, so läßt sich die rechtliche Notwendigkeit einer Berücksichtigung der Individualinteressen im Planungsverfahren doch bereits daraus ableiten, daß mit dem VfGH die fehlende Berücksichtigung der vom Plan berührten Individualinteressen als Verfahrensfehler beim Erlass des Planes qualifiziert wird. Die Beteiligung der vom zukünftigen Plan Betroffenen am Planungsverfahren ist daher einmal als rechtsstaatliches Problem zu sehen, als Problem der Vorverlegung und damit Effektuierung des verfahrensmäßigen Rechtsschutzes.

Darüber hinaus ist die Bürgerbeteiligung der Gemeindebürger gerade auch bei Flächenwidmungsplanungen und anderen ähnlichen Gemeindeplanungen unter demokratietheoretischem Aspekt zu sehen. Die demokratische Beteiligung einer möglichst großen Zahl von Personen soll ein Planungsergebnis gewährleisten, das den bürgerschaftlichen Anschauungen zum Planungsziel und zu den Planmaßnahmen Rechnungen trägt. Hier geht es darum, die Bürger nicht nur über konkrete Planmaßnahmen, sondern vor allem auch über die diesen vorgelagerten Planzielkonflikte anzuhören. Eine solche Bürgerbeteiligung kann nur dann als demokratisch bezeichnet werden, wenn sie jedenfalls nicht ausschließlich der Wahrung einer Individualposition dienen soll, sondern den Einzelnen über sein eigenes Interesse hinaus auch als Sachwalter des Gemeinwohls bei der Planung mitreden läßt. Bürgerbeteiligung an Gemeindeplanungen zielt hier auf die Akzentuierung öffentlicher Planinteressen im demokratischen Geist, keinesfalls aber auf direkt-demokratische Verwaltungsentscheidung. Direkt-demokratische Verwaltungsentscheidungen, also Bescheide oder Verordnungen, die etwa durch (Gemeinde-)Volksabstimmungen zustandekommen, widersprechen dem System des österreichischen Bundesverfassungsrechts. Eine entsprechende Willensbildung des Volkes hat das Bundesverfassungsrecht dem (Verfassungs-)Gesetzgebungsverfahren vorbehalten. Es hat seinen guten Sinn, daß der Vollzug demokratisch zustandegekommener Gesetze dafür verantwortlichen Repräsentanten von Verfassungen wegen überantwortet ist. Wenn die Vollziehung vom Volk selbst wahrgenommen wird, ist es nämlich sinnlos, daß dieses Volk vorher generelle Normen aufstellt. Art. 118 Abs. 5 B-VG trägt diesem Gedanken eines „Responsible Government“, einer verantwortlichen Vollziehung, für den Gemeindebereich gehörig Rechnung.

Ich möchte ausdrücklich betonen, daß meine Überlegungen weder Anspruch auf Vollständigkeit noch besonderen Anspruch auf Originalität erheben können. Viele der hier aufgezählten Vorschläge werden im Ausland, manche auch bereits in einzelnen Gemeinden Österreichs erprobt. Erfahrungsberichte mit diesen Erprobungen würde ich etwa folgendermaßen deuten:

Die Kommunalpolitik ist mit der Aktivierung der Öffentlichkeit sicherlich nicht einfacher geworden, denn mit dem Essen kommt bekanntlich der Appetit. Gerade dieser Appetit scheint mir aber ein Indiz für ein verstärktes demokratisches Bewußtsein der Gemeindebevölkerung und insoweit von unserer Themenstellung her positiv zu beurteilen, zu sein.

DISKUSSION

**der Referate von
Landesamtsdirektor Dr. Ernst Adamer und
o. Univ.-Prof. Dr. Peter Oberndorfer**

Landesamtsdirektor i.R. Dr. Elmar GRABHERR:

Ich möchte zunächst selber nur ein paar Sätze sagen. Erstens, es ist bei uns eine Selbstverständlichkeit, daß ein Vorverfahren bei Volksabstimmungen und Volksbegehren durchgeführt wird. Das gibt es in der Schweiz nicht und ich frage mich, ob nicht das schon eine gewaltige Erleichterung wäre, wenn man dieses Vorverfahren überhaupt abschaffen könnte. Zweitens, wir haben hier in Vorarlberg und nun auch in NÖ die Gemeinden auch eingeschaltet in die Volksbegehren und Volksabstimmungen. Ich habe feststellen müssen, daß die Gemeinden das so auffassen, daß sie nur in den Fällen aktiv werden sollten, wenn Gemeindeinteressen berührt werden. Ich glaube aber, das war nicht die Absicht des Gesetzgebers, sondern die, daß auch die Gemeinden sich als Vertreter der Landesallgemeinheit fühlen bei Landesvolksbegehren und Landesvolksabstimmungen. Ein nächster Punkt: Erweiterung der Möglichkeiten, Volksabstimmungen und Volksbegehren herbeizuführen. Man müßte überlegen, ob Finanzbeschlüsse, also über gewisse größere Ausgabensummen, große langjährige Beteiligungen bei Gesellschaften usw., nicht auch der direkten Demokratie zugänglich gemacht werden sollten wie in der Schweiz. Schließlich wollte ich darauf hinweisen, daß im Vorarlberger Straßengesetz ebenfalls eine Planaufgabe vorgeschrieben ist für Landes- und Gemeindestraßen. Herr Prof. OBERNDORFER hat auch noch darauf hingewiesen, daß in die parlamentarischen Gremien, also auch die Gemeindevertretungen, zu viel Vertreter des öffentlichen Dienstes hineinkommen, und zwar durch die Parteien. Es ist, glaube ich, zu wenig bekannt, daß im Vorarlberger Gemeindewahlgesetz neben dem Verhältniswahlverfahren, das durch die Verfassung vorgeschrieben ist, ein eigenes Wahlverfahren besteht unter dem Titel „Wahlverfahren in Ermangelung von Wahlvorschlägen“, wenn also keine Partei einen Vorschlag einbringt. Von den 96 Vorarlberger Gemeinden wählt genau ein Drittel nicht nach dem Verhältniswahlverfahren, sondern einfach durch Aufschreiben von 10, 12 oder 15 Kandidaten durch jeden Wähler. Natürlich ist das etwas umständlich, aber es funktioniert bestens. Und schlußendlich wollte ich noch sagen, daß meines Wissens in Deutschland weitgehend eine Trennung zwischen dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung und dem Bürgermeister herbeigeführt ist, jedenfalls in mehreren deutschen Bundesländern und auch in Schweizer Kantonen.

Landesamtspräsident Dr. Alfons TROPPER:

Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Herren. Wir haben ein sehr reichhaltiges Programm heute hier vermittelt erhalten und ich glaube, dieses sollte dazu anregen, auch über einige Nutzenwendungen nachzudenken, um sich um eine Umsetzbarkeit zu bemühen.

Ich glaube, wir sollten doch außer Streit stellen und von der Feststellung ausgehen, daß unsere repräsentative Demokratie - weitgehend noch repräsentative Demokratie - mehr und mehr mit plebiszitären Elementen durchsetzt werden sollte. In einem Zuge sollten wir eine sehr scharfe Abgrenzung zur sogenannten Demokratisierung beziehen. Wir können hier davon ausgehen, daß der Begriff und das Prinzip Demokratie nach unseren Vorstellungen letzten Endes ein staatsrechtliches Prinzip ist und, wie wir es gelernt haben, auf keinen Fall ein gesellschaftspolitisches Prinzip. Von Demokratisierung kann man deswegen in der Republik Österreich überhaupt nicht sprechen, es ist völlig unangebracht und falsch, weil dieser Begriff eigentlich nur dort beheimatet ist und seine Daseinsregierung hat, wo totalitäre Systeme sich sozusagen rückzubilden beginnen. Interessanterweise (das nur in Klammern) ist es gelungen, in Portugal und in Spanien zu demokratisieren - wo Rechtsdiktaturen waren -, es ist nicht gelungen in der Tschechoslowakei und in Ungarn - wo kommunistische Diktaturen bestehen -. Dort, wo ein totalitäres System besteht, dort kann man von Demokratisierung sprechen, wenn eben in der Totalität einige demokratische Elemente untergebracht werden sollen. Dieses Thema wird uns in den nächsten Jahren sicherlich sehr stark beschäftigen, nicht nur wegen der bereits angekündigten und sicherlich nicht zu erwartenden Demokratisierung der Bezirksverwaltungsbehörden, sondern weil der Versuch bestehen wird, die sogenannte Demokratisierung auch in anderen Bereichen unterzubringen. Wir haben hier ein sehr schlechtes Beispiel - und wir sollten das alles in die Diskussion immer wieder einbringen, weil wir sie werden offensiv führen müssen - : das ist Jugoslawien. Nicht nur die Jugoslawen sind sehr stolz auf ihre Demokratisierung, die sie immer wieder vollziehen und die in der betrieblichen Selbstverwaltung einen Ausdruck findet. Es kokettieren ja sogar die Westeuropäer da und dort mit diesem Modell der Selbstverwaltung, wenn es auch katastrophale Auswirkungen hat. Ich will das nicht näher beschreiben. Es fängt bei den Lehrern an und hört bei den Betrieben auf, wo man willkürlich Preisfestsetzungen vollzieht und Gelder festlegt mit der Folge, daß alle Jahre Hunderte von Betrieben unter sogenannter gesellschaftlicher Aufsicht stehen. Mit einem Wort: scharfe Abgrenzung zur sogenannten Demokratisierung, weil bei uns nicht angebracht, hingegen Ausprägung und Weiterentwicklung des demokratischen Prinzips als eines Bauelementes unserer Verfassung. Schließlich durchzieht das demokratische Prinzip unsere Verfassung auf mehrfache Weise.

Ein zweites ist die Mündigkeit, von der gesprochen wurde, die Mündigkeit des Staatsbürgers, des Politikers usw. Meine sehr verehrten Herren, ich glaube, wir sollten auch dieses Thema außer Streit lassen. Ob es uns paßt oder nicht im jeweiligen konkreten Fall, so können wir doch sagen, daß das österreichische Volk einen beachtenswerten Standard erreicht hat und daß man diese Reifebescheinigung, die

da immer ausgestellt wird, einmal von da und einmal von dort, generell sicherlich als zu Recht bestehend ansehen kann. Es kommt nur darauf an, den Informationsstand über die Instrumente der direkten Demokratie zu verbessern und auf zweierlei hinzuarbeiten und damit will ich schließen. Einerseits auf die Sicherstellung einer entsprechenden Balance zwischen repräsentativer und direkter Demokratie, daß wohl in wichtigen Gestaltungsfragen die direkte Demokratie zum Tragen kommt, aber daß sie nicht dazu benützt wird, daß sich die Exekutive ihrer Verantwortung entzieht. Das sollte wohl eindeutig festgehalten werden. Zum zweiten müßte man versuchen, damit man nicht in der intellektuellen Diskussion hängen bleibt oder hinter verschlossenen Türen und Wänden, man müßte versuchen, daß mehr und mehr diese Diskussion über die direkte Demokratie auch in die sogenannte politische Bildung einfließt. Ich glaube, das Föderalismusinstitut hat ja da in der Vergangenheit einiges unternommen. Sie wissen ja, da gibt es einen Grundsatzterlaß, der ist ein oder zwei Jahre alt, auf den sich die politischen Parteien geeinigt haben. Sie haben natürlich dort alle Fragen offen gelassen, die irgendwo brisant sind, sonst wäre dieser Konsens mutmaßlich nicht zustande gekommen. Aber wir müssen die Möglichkeit von den Ländern aus nützen, damit das in die politische Bildung mit einfließt. Ansonsten wird ein Zustand eintreten, daß wir wohl die schönsten gesetzlichen Grundlagen haben, aber das Volk davon keinen Gebrauch machen wird.

Ich bitte mir noch nachträglich zu gestatten, daß ich diesen pragmatischen Beitrag erbracht habe.

Landesamtsdirektor i.R. Dr. Elmar GRABHERR:

Die Gedanken über Demokratisierung, die Herr Dr. TROPPER ausgesprochen hat, finden sich weitgehend auch in den Veröffentlichungen von Univ.-Prof. HENNIS, der vor der Gefahr eines allzuweiten Demokratiebegriffes warnt. Was den Ausdruck Mündige anbelangt, so vermeide ich ihn schon längere Zeit grundsätzlich, weil ich mir denke, mündig ist man mit 14 und dann aber muß man erst mit 19 volljährig werden. Man sollte, wenn schon, von volljährigen Bürgern sprechen.

Nationalrat Dr. Gottfried FEURSTEIN:

Ich habe nur eine ganz kurze Bemerkung. Im Referat von LAD Dr. ADAMER ist deutlich zum Ausdruck gekommen, daß der Entscheidungsprozeß von Initiativen, also etwa Volksbegehren usw., klar zu trennen ist und daß der gewählte Politiker auch in der Gemeinde die Verantwortung für die Entscheidung zu tragen hat. Ich glaube, daß die Verantwortung des Gemeindevertreters irgendwo verankert ist. Im Referat von Prof. OBERNDORFER ist mir nun aufgefallen, daß er betonte, jede Bürgerinitiative ist legitim. Dies klingt sehr schön. Wenn es ein Politiker sagt, dann könnte man glauben, es ist bewußt gesagt - wenn es ein Wissenschaftler sagt, dann muß das doch begründet sein. Das bedeutet, wenn man diesen Gedanken zu

Ende führt, daß jede Initiative, die zur Diskussion gestellt wird, legitim ist, sich begründen läßt. Nun, wo ist - und das scheint mir das Entscheidende - wo bleibt die Verantwortung. Demokratie und demokratische Mitbestimmung kann es nur geben, wenn auch das Kriterium der Verantwortung irgendwie zum Tragen kommt. Das ist meine Frage an Sie, wo kommt es zur Rückkoppelung. Diejenigen, die Bürgerinitiativen entfachen und Initiativen einbringen, vielleicht auch einmal durchbringen, müßten auch eine politische Verantwortung im konkreten tragen.

O. Univ.-Prof. Dr. Peter OBERNDORFER:

Ich bin der Meinung, daß jedes Bürgerinteresse in dem Sinn legitim ist, daß es von der Verwaltung angehört, verarbeitet und beantwortet werden muß. Ich meine, daß der Grundeigentümer, dessen Grundstück als Grünfläche gewidmet werden soll, das Recht haben muß zu sagen, ich möchte ein Haus darauf bauen. Die Verwaltung muß ihm darauf antworten, aus welchen besseren Gründen - sie muß eben sagen, was ihrer Meinung nach die besseren Gründe sind - er das nicht tun darf. In diesem Sinne wird die Verantwortung für die Entscheidung stets bei der zuständigen Gemeindebehörde liegen. Aber der Bürger hat einen Anspruch darauf, mit seinen Interessen zu Wort zu kommen und er soll ein Recht darauf haben, daß er eine Antwort erhält. Das geht auch aus der verfassungsrechtlichen Wurzel hervor, die diese Befugnis zur Bürgerbeteiligung und Bürgergehör aufweist: Das Petitionsrecht, d.i. das jedermann zustehende Recht, seine Interessen den Behörden vorzutragen, bedeutet eben die verfassungsrechtliche Befugnis, von den Behörden weder zurückgewiesen noch bestraft zu werden, wenn man Anliegen an sie heranträgt. Ich meine außerdem, daß der Bürger ein Recht darauf hat, daß ihm die Behörden Antwort geben. Auch wenn diese mir nur logisch scheinende Konsequenz aus dem Petitionsrecht gegenwärtig nicht abgeleitet wird.

Dr. Hans Werner SOKOP:

Zu der heute mehrmals genannten Zahl der 58.000, die in Wien zur Initiierung einer Volksbefragung bzw. eines Volksbegehrens erforderlich ist, möchte ich einige Erläuterungen geben, die sich aus unserem erst vorbereiteten Gesetzestext ergeben; vielleicht als Anregung für Sie, vielleicht daß ich Sie zu einer gewissen Kritik reizen kann. Wir machen wesentliche Unterschiede, ob es sich um eine Volksbefragung oder um ein Volksbegehren handelt: Bei einer Volksbefragung, die es nur auf Gemeindeebene gibt, sind wir bemüht, die Kosten der damit verbundenen Papierflut möglichst gering zu halten. So haben wir uns zu der Vorgangsweise durchgerungen, daß wir sagen, es genügt - so wie schon bisher, bevor es noch die berühmten Unterstützungserklärungen nach der Nationalratswahlordnung 1971 gab - , wenn diese Unterstützungserklärungen der nunmehr auf Grund der gegebenen Bürgerzahl ca. 58.000 Stimmberechtigten in Listenform beigebracht werden. Dabei muß sich aber der prüfende Magistrat vorbehalten, wenn er hier einen gewissen Pro-

zentsatz von unechten Unterschriften feststellt - im Entwurf haben wir von einem Prozent gesprochen - , daß dann ein solcher Antrag nicht mehr weiter in Behandlung zu nehmen ist, also die Bestrafung dafür, wenn eine Stichprobenerhebung, die sich sicher auf mehrere tausend beziehen wird, das Ergebnis bringen sollte, daß hier offenbar geschwindelt wurde. Selbstverständlich kann diese Sanktion nur bis zu einem gewissen Zeitraum vor dem angesetzten Befragungstermin eintreten. Im Entwurf ist hier von 7 Tagen die Rede. Zum anderen ist es nicht uninteressant, wie wir uns das *Volksbegehren* vorstellen. Vielleicht schon in Vorwegnahme der letzten Regierungserklärung haben wir hier in Abkehr von den bundesgesetzlichen Bestimmungen nach einer gewissen Vereinfachung gesucht, indem wir uns die Zweiteilung in Einleitungs- und Eintragungsverfahren zu ersparen suchen. Wir wollen in Wien analog zu den Unterstützungserklärungen sogenannte Volksbegehrenserklärungen einführen, wobei die ca. 58.000 Einzelerklärungen in Summe genommen dann schon den von 5 % eingebrachten Volksbegehrensantrag darstellen, der, wenn dieses Limit erreicht wird, eben entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen weiter zu behandeln wäre. Man erspart sich damit die Durchführung eines wahlartigen Verfahrens. Ich bitte auch hier um eine allfällige kritische Stellungnahme. Ein kleines Detail noch am Rande: Es ist vorhin die Rede davon gewesen, daß in einzelnen Bundesländern beim Volksbegehren nicht schon ein vorformulierter Gesetzestext verlangt wird. Wir haben als Mittellösung ins Auge gefaßt, daß noch kein hieb- und stichfester vollausgereifter Gesetzestext vorliegen müsse. So haben wir in unserem Entwurf vorgesehen, daß das Fehlen von Promulations- und Vollzugsklauseln oder die Außerachtlassung, den Sinngehalt des Entwurfes nicht wesentlich beeinträchtigender legislativer Regeln unbeachtlich seien. Im Interesse der Rechtssicherheit muß man wohl einen in irgendeiner Form vorgegebenen Gesetzestext verlangen, damit nicht vielleicht unter demselben Kurztitel von einem „Konkurrenzunternehmen“, wenn man so sagen wollte, durch einen dann im Detail völlig anderen Gesetzestext Verwirrung gestiftet wird. Danke.

Landesamtsdirektor Dr. Ernst ADAMER:

Die Zahl von 58.000 Landtagswählern habe ich in meinem Referat nur angeführt, um die unterschiedlichen Voraussetzungen hinsichtlich des Zustandekommens eines Volksbegehrens in den einzelnen Bundesländern zu vergleichen. Zur zweiten Frage, Eintragungsverfahren oder nicht, also einstufiges oder doppelstufiges Verfahren, kann man beide Meinungen vertreten, das ist sicher richtig. Es kommt im wesentlichen darauf an, welchen Wert man der Unterschrift beimißt. Beim zweistufigen Verfahren kann davon ausgegangen werden, daß die Leute ihre Unterschrift mit mehr Überlegung abgeben, denn sie haben die Möglichkeit, während der Zeit des Eintragungsverfahrens sich in der Sache zu informieren, sich die Dinge zu überlegen und mit den Leuten ihres Vertrauens zu besprechen. Die Stimmabgabe im zweistufigen Verfahren erscheint mir also fundierter und solider zu sein, aber dies ist eine Frage der Einschätzung, man kann beides machen. Was die Form

des Volksbegehrens betrifft, so haben Niederösterreich und Vorarlberg die Möglichkeit, daß es kein ausformulierter Gesetzentwurf sein muß. Man muß natürlich wissen, worum es geht. Es muß das Begehren klar zum Ausdruck kommen, aber es soll kein überflüssiger Formalismus verlangt werden. Darum ging es.

Dr. Gottfried WAIBEL:

Ich möchte Nationalrat FEURSTEIN antworten auf seine Frage über die Richtlinie einer Bürgerinitiative. Er fragt: „Wo liegt die Verantwortung, wer muß die Verantwortung tragen?“ Selbstverständlich müssen diejenigen die Verantwortung tragen, die letzten Endes entscheiden. Bürgerinitiativen entstehen ja deshalb, weil gewisse Bürgergruppen mit der Vorgangsweise der Behörden nicht einverstanden sind. Wenn dann die Politiker entscheiden, dann müssen sie die Verantwortung tragen. Wenn es zu einer Volksabstimmung kommt bzw. zu einem Volksbegehren, dann hat eben die Bevölkerung zu entscheiden. Man kann jedoch nicht sagen, wenn eine Bürgerinitiative irgendeine Sache aufgegriffen hat, und das Projekt gefallen ist: „Diese böse Bürgerinitiative trägt die Verantwortung.“ Die Bürgerinitiative hat ja nur die Möglichkeit, gewisse Dinge aufzuzeigen. Die Mitglieder einer Bürgerinitiative sind dabei der Meinung, daß eben gewisse Sachen im Rahmen des behördlichen Verfahrens nicht entsprechend berücksichtigt worden sind.

Nun zu einer anderen Frage, nämlich zum Problem Volksabstimmung und Volksbegehren in Vorarlberg. Hier gibt es meiner Ansicht nach noch eine ganz wesentliche bürgerfeindliche Bestimmung. Die Initiatoren müssen, wenn sie nach dem Landesgesetz eine solche Initiative starten, eine Kautionsleistung erlegen, meines Wissens etwa S 10.000,--. Die Kautionsleistung verfällt, wenn sich herausstellt, daß in der konkreten Frage eine Volksabstimmung bzw. ein Volksbegehren überhaupt nicht zulässig ist. Dies würde wiederum voraussetzen, daß sich die betreffenden Bürger vorher einen Verfassungsjuristen heranziehen müssen, der ihnen sagt, diese oder jene Frage kann einer Volksabstimmung bzw. einem Volksbegehren unterzogen werden oder nicht. Ich meine, daß man dieses Erschwernis beseitigen könnte.

Angesprochen wurde auch eine Regelung der Bürgerinitiativen. LAD Dr. ADAMER hat darauf hingewiesen, daß hier möglicherweise eine gesetzliche Regelung wünschenswert wäre. Ich meine auch, daß man vielleicht ein Gesetz für Bürgerinitiativen schaffen müßte, da die bestehenden Bestimmungen nicht ausreichen. Es gibt zwar das Vereinsgesetz, aber es ist schwierig, nach diesem eine Bürgerinitiative zu konstituieren. Eine solche Initiative hat ja normalerweise nur einen vorübergehenden Zweck. Ein Verein ist regelmäßig auf längere Dauer angelegt. Der ganze Komplex der Bürgerinitiativen müßte rechtlich einfach gestaltet werden. Vor allem würde ich aber bei einem Gesetz für Bürgerinitiativen es für sehr wesentlich finden, daß - und dies hat Prof. OBERNDORFER angeschnitten - hier Maßnahmen vorgesehen werden, wie solche Initiativen unterstützt werden können, und

zwar in technischer, organisatorischer und natürlich auch in finanzieller Hinsicht. Wie wir alle wissen, tun sich Bürgerinitiativen relativ schwer, finanzielle Mittel zu bekommen. Meistens müssen die Mitglieder dafür aufkommen. Gerade die Information der Bevölkerung verlangt aber doch erhebliche Mittel. Danke.

Landesamtsdirektor i.R. Dr. Elmar GRABHERR:

Für die Kautions war aus meiner Erinnerung maßgebend, daß man leichtfertige und querulatorische Aktionen verhindern wollte. Als Beispiel war das in der ältesten Demokratie Europas, in England, noch heute geltende System maßgebend, wo jeder, der sich um ein Abgeordnetenmandat bewirbt, eine Kautions hinterlegen muß. Diese verfällt, wenn er nur 22 Stimmen bekommt.

Univ.-Prof. Dr. Siegbert MORSCHER:

Herr LAD Dr. ADAMER hat ein sehr großes rechtspolitisches Programm vorgelegt. Ich teile das und ich möchte mir erlauben, ihm als Bürger etwas Weihrauch zu streuen. Nachdem dann, wenn in Vorarlberg über etwas gesprochen wird, auch anzunehmen ist, daß in absehbarer Zeit etwas realisiert wird, möchte ich zu dem Gedanken etwas beitragen: Verrechtlichung der Bürgerinitiative. Ich kann diesem Gedanken sehr viel abgewinnen, habe aber ein schlechtes Beispiel vor Augen, das ich drohend hier vorführen möchte. In Innsbruck ist sie verrechtlicht worden - ich begrüße das grundsätzlich - , aber in der Weise, daß innerhalb der Stadt die absolute Mehrheit dafür sein muß. Die absolute Mehrheit auf Stadtebene für ein Problem zu gewinnen, das rein territorial gesehen sektorale Bedeutung hat, das ist schier unmöglich. Es wäre also auf Gemeindeebene unbedingt nötig, unter dem Gesichtspunkt der Bürgerinitiative neue territoriale Untereinheiten zu schaffen, die je nach Gesichtspunkt so oder anders sein können, aber jedenfalls nicht dazu führen dürfen, daß Bürgerinitiativen, sofern sie nicht stadtweites Interesse beanspruchen können, total ausgeschlossen werden können. Auf's Land umgelegt ist die konkrete Anregung: Es gibt für's ganze Land wichtige Dinge, es gibt aber auch regionale Dinge, und hier sollten auch Untereinheiten geschaffen werden.

Landesamtsdirektor i.R. Dr. Elmar GRABHERR:

Wir haben in unserer Landesverfassung im ganzen Land Volksabstimmung oder in Teilen desselben. Es ist dies ein Gedanke, der jetzt gerade in Deutschland sehr verbreitet ist, der Gedanke der Bildung sogenannter „Nachbarschaften“. Insbesondere in Norddeutschland hat er Anklang gefunden und es gibt dazu auch eine eigene Bewegung und Literatur. In unserer früheren Vorarlberger Gemeindeordnung waren „Fraktionen“ als eigene Körper anerkannt. Man hat dann aber gemeint, das spalte die Einheit der Gemeinde, Feldkirch war ein gewisses Beispiel. Es ist nicht gesagt, daß man in Zukunft vielleicht auf diese Gedanken wieder zurückkommt.

Landesamtsdirektor Dr. Ernst ADAMER:

Herr Univ.-Prof. Dr. MORSCHER, ich kenne die Innsbrucker Regelung zumindest in groben Zügen. Meiner Meinung nach handelt es sich hier - vom Inhalt her gesehen - um eine besondere Art der Volksabstimmung. Unter der Überschrift „Bürgerinitiative“ wird im wesentlichen bestimmt, wieviele Unterschriften vorhanden sein müssen, um das Einleitungsverfahren in Gang zu bringen bzw. um eine Volksabstimmung durchzuführen. Ich habe in meinem Referat die Dinge anders gesehen und das würde nicht dem widersprechen, was Sie gesagt haben. Meine Meinung geht dahin, daß der Kernpunkt einer Regelung über Bürgerinitiativen der sein soll, daß man sich mit dem Begehren auseinandersetzt. Man soll mit den Leuten sprechen, man soll ihnen Informationen geben, um Informationslücken zu schließen, um Fehlinformationen auszuschalten und um zu sondieren, inwieweit die Initiative gerechtfertigt oder ungerechtfertigt ist. Das wäre meiner Meinung nach der Schwerpunkt einer solchen Regelung, denn die Volksabstimmung haben wir schon als Instrument. Eine andere Frage ist es, ob die Bestimmungen über die Volksabstimmung adaptiert werden müßten. So würde ich vom Inhalt her den Unterschied sehen.

Damit komme ich zum Beitrag von Dr. WAIBEL. Entscheiden muß jenes Organ, das vom Gesetz her dazu berufen ist, das haben Sie auch gesagt, nicht wahr. Man kann also im Zuge der Entscheidungsfindung die Probleme besprechen und Informationen geben, aber die Verantwortung trägt dann das Organ, das nach dem Gesetz dazu berufen ist. Richtig ist auch, daß eine Beratung und Unterstützung der Bürgerinitiativen sinnvoll ist. Es gibt bei uns die Beratungs- und Beschwerdestelle, die sich dieser Dinge annehmen wird, so wie dies auch in einigen anderen Ländern der Fall ist.

Dr. Werner BRANDTNER:

Geschätzte Herren! Die heutige Tagung neigt sich ihrem Ende zu. Es sind hier vorwiegend Juristen versammelt und mir schiene es als ein gewisser Mangel, wenn wir auseinander gingen, ohne uns Rechenschaft darüber abgelegt zu haben, inwieweit wir die Instrumente und Verfahren, die wir jetzt durch mehrere Stunden besprochen haben, unter der geltenden Verfassungsordnung auch verwirklichen können. Diese Fragestellung ist vor allem für die Landes(verfassungs)gesetzgeber wesentlich, weil sie an die durch die Bundesverfassung aufgerichteten Schranken gebunden sind. Es besteht die Gefahr, daß bei Außerachtlassung dieses Gesichtspunktes übermäßige und falsche Erwartungen erweckt werden.

Wir stehen zunächst vor dem Faktum, daß die Bundesverfassung über das direktdemokratische Instrumentarium auf Landes- und Gemeindeebene nichts ausdrücklich bestimmt.

Es ist unbestritten, daß die klassischen Einrichtungen der direkten Demokratie, soweit sie sich auf Akte der Gesetzgebung beziehen, auch auf Landesebene zulässig sind. Es steht weder im Widerspruch zu einer ausdrücklichen bundesverfassungsgesetzlichen Bestimmung, noch ist ein Verstoß gegen die Grundprinzipien der Bundesverfassung zu verzeichnen, wenn die Landesverfassungen Volksbegehren, die auf Erlassung von Landesgesetzen gerichtet sind, und Volksabstimmungen über Gesetzesbeschlüsse der Landtage vorsehen. Allerdings gibt es Autoren, die bezüglich der näheren Ausgestaltung dieser plebiszitären Rechte auf bestimmte Grenzen hinweisen. Sie berufen sich auf die Art. 95 Abs. 1 und 97 Abs. 1 des Bundes-Verfassungsgesetzes, wonach jedes Landesgesetz eines Landtagsbeschlusses bedarf. Daraus wird abgeleitet, daß ohne Einschaltung des Landtages kein Landesgesetz zustandekommen und kein Landesgesetz außer Kraft treten kann. Das heißt, daß jedem Volksbegehren ein Gesetzesbeschluß nachfolgen muß, damit es zu einem Landesgesetz kommt, und daß eine Regelung, wie sie etwa in Salzburg besteht, wonach ein bereits kundgemachtes Gesetz nachträglich allein durch Volksabstimmung wieder außer Kraft gesetzt wird, als verfassungsrechtlich unzulässig angesehen wird. Letztere Meinung wird von WALTER in seinem System des österreichischen Bundesverfassungsrechts vertreten.

Bei der heutigen Tagung wurden allerdings vorwiegend jene Instrumente der direkten Demokratie erörtert, die Akte der Vollziehung zum Gegenstand haben. Hier ist festzuhalten, daß das Volksbegehren unter dem Blickwinkel der Übereinstimmung mit der Bundesverfassung auf keine Bedenken stoßen kann. Das gleiche gilt für die Volksbefragung. (Allerdings meine ich persönlich, daß die Volksbefragung als Instrument der unmittelbaren Demokratie in anderer Richtung nicht unproblematisch ist: die Volksbefragung ist zwar direkt - im Sinne einer Einschaltung des Volkes -, sie ist aber letztlich undemokratisch, weil sie unter dem notwendigen Vorbehalt existiert und gehandhabt wird, daß die Meinung des Volkes, die in diesem Verfahren erfragt wird und die nach dem Grundgedanken der Demokratie jene des höchsten Trägers staatlicher Gewalt ist, von den zuständigen Organen als unmaßgeblich erklärt wird.) Auch die Verrechtlichung der Bürgerinitiativen wird kaum verfassungsrechtlichen Einwänden begegnen. Etwas anders verhält es sich bei der Volksabstimmung. Die Herren Professoren OBERNDORFER und PERNTHALER haben das schon anklingen lassen. Man kann der Auffassung sein, daß Sätze in unserer Bundesverfassung, wie jener, wonach die Vollziehung jedes Landes von der Landesregierung auszuüben ist, direktdemokratische Instrumente, insbesondere die Volksabstimmung, bei der ja das Volk anstelle des sonst zuständigen Vollzugsorgans entscheidet, verbieten. Ich glaube allerdings, daß solche Vorbehalte nicht angebracht sind. Es ist doch zu bemerken, daß die Landesregierung - scheinbar entgegen dem Wortlaut des Art. 101 Abs. 1 des Bundes-Verfassungsgesetzes - keineswegs die einzige Behörde ist, die Landesvollziehung ausübt. In der Bundesverfassung ist eine ganze Reihe anderer Landesbehörden angeführt, die auch Landesvollziehung betreiben. Ich meine des weiteren, daß der Art. 1 des Bundes-Verfassungsgesetzes im Zweifel für die Zulässigkeit der Volksabstimmung in diesem Bereich spricht. Das gleiche wird auch für die Volksabstimmung im Bereich der Gemeindeverwaltung zu gelten haben. Ich teile

demnach nicht die Auffassung, daß die Regelungen des Bundes-Verfassungsgesetzes über den Gemeinderat es ausschließen, daß die Landesgesetzgeber in An-
gelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde die Bevölkerung an-
stelle des Gemeinderates zur Entscheidung berufen. Eine wesentliche Einschränkung scheint mir allerdings durch das Legalitätsprinzip des Art. 18 des Bundes-
Verfassungsgesetzes gegeben: Weil von den in einer Volksabstimmung zur Ent-
scheidung einer bestimmten Frage aufgerufenen Abstimmungsberechtigten von
vornherein nicht erwartet werden kann, daß sie sich bei der Stimmabgabe an De-
terminanten gebunden fühlen, die das Gesetz für den betreffenden Verwaltungsakt
festlegt, die Besorgung von Aufgaben der Verwaltung im Wege der Volksabstim-
mung somit bestenfalls zufällig eine Verwaltung „auf Grund der Gesetze“ wäre,
scheint der Einsatz der Volksabstimmung in jenen Bereichen unzulässig, in denen
Entscheidungen durch Gesetze inhaltlich vorausbestimmt sind. Nur in den Fällen
und in dem Umfang, in dem Ungebundenheit der Verwaltung besteht, darf die Be-
völkerung zur Entscheidung einer Angelegenheit der Verwaltung aufgerufen wer-
den.

Univ.-Prof. Dr. Peter PERNTHALER:

Ich möchte zu einigen verfassungsrechtlichen, bundesverfassungsrechtlichen Be-
denken des Herrn Dr. BRANDTNER Stellung nehmen. Ich verstehe ja, daß er
jetzt allmählich vorsichtiger geworden ist in der Dynamik der Verfassungsentwick-
lung, wie sie vor allem vom österreichischen Verfassungsgerichtshof maßgeblich
geprägt wird, und daher ist es auch verständlich, daß ein Landesfunktionär breit
auch die bundesverfassungsrechtlichen *Hindernisse* aufzählt. Ich glaube, daß aber
Herr Dr. BRANDTNER hier ein bißchen zu vorsichtig argumentiert hat. Es ist
doch so, daß man nach der neueren Judikatur davon ausgehen darf, daß das de-
mokratische Prinzip gewisse Höchststrangigkeit auch in diesem politischen Gremi-
um besitzt, das der Verfassungsgerichtshof nun einmal darstellt und daß er eher
geneigt ist, bei solchen Zweifelsfragen zugunsten der demokratischen Entwicklung
zu entscheiden. Ich bin daher nicht so pessimistisch, was hier die Verfassungsge-
richtsbarkeit anlangt. Dann würde ich noch ein Argument gerne stärker berück-
sichtigt sehen. Das ist die Verfassungsautonomie der Länder. Es ist doch so, Herr
Dr. BRANDTNER, daß deswegen, weil sich etwas im Bundesbereich nicht findet,
die Länder nicht gehindert sind, etwas zu machen. Ich würde sogar sagen, die Län-
der sind gar nicht verpflichtet, den demokratischen Prozeß gleich zu gestalten, wie
die Bundesverfassung es für den Bundesbereich vorschreibt, sofern natürlich nicht
offenkundige Widersprüche entstehen. D.h., Widersprüche zu zwingenden Vor-
schriften der Bundesverfassung für den demokratischen Prozeß der Landesverfas-
sung. Etwa wenn die Frage auftaucht, sind im Gemeindeverfassungsrecht alle Ent-
scheidungsorgane genannt oder fehlt da das Gemeindevolk, so glaube ich, daß das
also durchaus in länderweiser Disposition liegt, hier eben verschieden zu konstruie-
ren. Das liegt einmal in der Kompetenz der Gemeindeverfassung, aber auch in der
Verfassungsautonomie der Länder, weil eben der demokratische Prozeß einen

Rückhalt hat auch in der Landesverfassung. Ich möchte aber zuletzt noch zum Bedenken gegen die direkte Demokratie aus Art. 18 B-VG sprechen. Ich muß gestehen, daß ich dieses Bedenken nicht verstanden habe. Und zwar deswegen, weil ja doch die Gemeinde insgesamt nicht gegen Art. 18 B-VG verstoßen darf. Also eine Entscheidung der Gemeinde, sei es von welchem Organ auch immer, kann doch nur dann nicht an Art. 18 B-VG gebunden sein, wenn sie hiefür eine besondere verfassungsrechtliche Ermächtigung hat, also z.B. in der ortspolizeilichen Anordnung. Aber es kann doch in der Gesetzesbindung keinen Unterschied bilden, ob der Bürgermeister eine Entscheidung oder das Gemeindevolk eine Entscheidung trifft, weil es ja immer nur eine Vollzugsentscheidung ist.

Landesamtsdirektor i.R. Dr. Elmar GRABHERR:

Ich habe das so verstanden, daß Dr. BRANDTNER meint, daß der Bürgermeister sich bei Vollziehungsakten an das Gesetz hält. Wenn man aber diesen Vollzugsakt dem Gemeindevolk überantwortet, so ist das Gemeindevolk nicht geneigt, hier sich streng an Vorschriften zu halten. Es wird vielmehr - wie man so sagt - nach dem gesunden Hausverstand oder nach Gutdünken entschieden. Dr. BRANDTNER meint, wenn ich richtig verstanden habe, wenn ein Gesetz freies Ermessen ermöglicht oder sehr unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet, so wäre direkte Demokratie wohl leichter möglich. Wenn aber das Gesetz ganz konkrete Vorschriften trifft für die Vollziehung, dann ist bei einer Volksabstimmung kaum zu erwarten, daß sich das Gemeindevolk an diese ganz präzisen Vorschriften hält.

Univ.-Prof. Dr. Peter PERNTHALER:

Wenn das so gemeint ist, daß das Volk gesetzwidrig handelt, daß man vielmehr *annehmen muß*, das Volk handle gesetzwidrig, der Gemeindefunktionär dagegen gesetzmäßig, so muß ich sagen, daß das - wenn es zutrifft - einfach ein Problem der Gemeindeaufsicht ist. Dann überschreitet die Entscheidung des Volkes den Selbstverwaltungsbereich und ist von der Gemeindeaufsicht als gesetzwidrige Maßnahme aufzuheben. Aber das ist doch kein prinzipieller Unterschied zur sonstigen Gemeindeverwaltung. Denn die Gemeinde, das Gemeindevolk, kann doch nicht, glaube ich, über den Selbstverwaltungsbereich hinaus tätig werden und der Selbstverwaltungsbereich ist nie ein gesetzesüberschreitender oder gesetzesfreier mit Ausnahme der ortspolizeilichen Verordnungen. Danke vielmals.

Landesamtsdirektor i.R. Dr. Elmar GRABHERR:

Ist das nicht so ähnlich, wie wir in unserem Volksabstimmungsgesetz in Vorarlberg die Bestimmung haben, daß Volksbegehren, die verfassungswidrig sind, nicht zu beachten sind ?

Landesamtsdirektor Dr. Ernst ADAMER:

Ich hätte noch zu den Ausführungen von Dr. BRANDTNER bezüglich der Volksbefragung etwas zu sagen. Es ist sicherlich richtig, daß in der Qualität ein Unterschied besteht zwischen der Volksabstimmung und der Volksbefragung und daß für Entscheidungen die Volksabstimmung das richtigere ist. Aber es sind auch Fälle denkbar, wo die Volksbefragung ein sehr geeignetes Instrument ist. Denken wir daran, daß die Regierung in einer wichtigen Angelegenheit eine bestimmte Haltung einnehmen möchte und dazu das Volk befragen will, um sich der Meinung des Souveräns zu vergewissern. Ich verweise zum Beispiel auf die Frage der Überfremdung, also haben wir zuviele Gastarbeiter im Land oder sollen noch mehr Ausländer ins Land geholt werden. Aus dem Ergebnis dieser Volksbefragung leiten sich dann die Konsequenzen ab, indem nämlich die für Einzelmaßnahmen zuständigen Stellen sich von dieser Grundauffassung leiten lassen. Es gibt also meiner Meinung nach schon geeignete Themen für eine Volksbefragung.

DDr. Karl LENGHEIMER:

Ich möchte noch einmal auf das zurückkommen, was Dr. BRANDTNER gesagt hat. Es wäre bei der Volksabstimmung über das Kernkraftwerk Zwentendorf wohl einfacher gewesen, darüber abstimmen zu lassen, ob die Regierung bzw. die jeweiligen Bundesminister die noch erforderlichen Bewilligungen für das Kernkraftwerk Zwentendorf erteilen sollen oder nicht. Nur glaube ich, wäre eine solche Vorgangsweise - abgesehen davon, daß sie in der Verfassung nicht vorgesehen, aber auch wohl nicht verboten ist - deshalb nicht möglich gewesen, weil der Minister auf Grund des Art. 18 B-VG verpflichtet ist, bei Vorliegen der Voraussetzungen die Bewilligung zu erteilen. Ich meine, dieses Problem stellt sich auch, wenn der Gemeinderat auf Grund der Bauordnung etwa eine Berufung gegen den Bescheid des Bürgermeisters abzuweisen hat. Das kann auch nicht dadurch verändert werden, daß das Volk gegenteiliger Meinung ist. Ich könnte mir allerdings vorstellen, daß man vielleicht so zu einer Lösung kommt: Wenn das Volk gesetzlich zu einer Abstimmung berufen wird, ist dem Art. 18 B-VG Genüge getan, weil damit das Volk zum Vollzugsorgan berufen wird. Es wäre eine Frage an die anwesenden Herren Professoren, ob nicht darin eine Lösung liegen könnte.

Und etwas zweites noch, konkret an Herrn Prof. OBERNDORFER. Sie haben - wenn ich das richtig verstanden habe - den Gemeinderat in Beziehung gesetzt zum Bürgermeister und die Frage gestellt, inwieweit hier eine Abhängigkeit von der Geschäftsführung vorliegen soll. In dem Zusammenhang stellt sich mir die Frage, ob wir nach unserer Verfassung überhaupt eine Aussage darüber treffen können, wie die verfassungsgesetzlich nach Art. 117 B-VG vorgeschriebenen Gemeindeorgane in Beziehung zueinander stehen. Es fragt sich, ob diese Organe von der Verfassung her gleichgeordnet sind oder ob man eine Unter- und Überordnung annehmen kann. Dies wäre eine Voraussetzung, um sagen zu können, auf welcher Ebene die Bürgerbeteiligung im Gemeindebereich erfolgen soll.

Danke.

Landesamtsdirektor i.R. Dr. Elmar GRABHERR:

Prof. OBERNDORFER?

O. Univ.-Prof. Dr. Peter OBERNDORFER:

Wenn ich ganz kurz auf die letzte Frage antworten darf. Sie ist bezüglich der Vorrangigkeit eines einzigen Gemeindeorgans von der Verfassung selbst gelöst. Der Gemeinderat ist von der Verfassung als das oberste Organ der Gemeinde eingesetzt worden, dem alle anderen Gemeindeorgane verantwortlich sind, heißt es. Das scheint mir eindeutig zu sein. Bürgermeister und Gemeindevorstand sind in diesem Sinn jedenfalls dem Gemeinderat verantwortlich. Ob sich der Gemeindevorstand oder Stadtsenat zwischen Gemeinderat und Bürgermeister in die Mitte schiebt, ist aus der Verfassung nicht zu beantworten. Hier gehen die einzelnen Gemeindegesetze verschiedene Wege, wie auch die Judikatur zeigt, die teilweise Gleichrangigkeit von Bürgermeister und Gemeindevorstand mit nur jeweils verschiedenen Kompetenzen annimmt. Aus der Bestimmung, daß der Gemeinderat das oberste Organ der Gemeinde ist, dem alle anderen Gemeindeorgane verantwortlich sind, nehme ich mit Recht an, daß Gemeindevolksabstimmungen unzulässig sind. Ich bin gerade auch auf Grund der Ausführungen von Herrn Dr. BRANDTNER persönlich eher der Überzeugung, daß Volksabstimmungen über Vollzugsakte des Bundes und des Landes verfassungsrechtlich höchst bedenklich sind. Ich gebe aber zu, daß sich mittlerweile das ganze „Klima“ im Bereich des Verfassungslebens den Einrichtungen der direkten Demokratie zuneigt. Deswegen ist es durchaus möglich - so ein Klima wirkt ja auch auf Verfassungsgerichte - daß diese direkte Demokratie auf Vollzugsebene bei Bund, Ländern und auch bei Gemeinden einfachgesetzlich eingeführt wird. Aber an sich gibt es hinreichende Argumente, die auf die verfassungsrechtliche Bedenklichkeit direktdemokratischer Vollzugsakte sowohl beim Bund wie auch bei den Ländern und Gemeinden hinweisen.

Univ.-Prof. Dr. Peter PERNTHALER:

Ich habe in meinem Vortrag - ich glaube eher undeutlich - angedeutet, daß es eine verfassungsrechtliche Schranke für Mitbestimmungsrechte auf der Vollzugsebene wohl gibt, also eine Schranke auch für plebiszitäre Rechte. Und diese sehe ich in den Befugnissen der obersten Organe der Vollziehung. Denn es ist in der Verfassung ganz deutlich vorgesehen, daß die *obersten Organe der Vollziehung* einen gewissen Vollzugs- und Verantwortungsbereich haben. Das hängt seinerseits wieder mit dem parlamentarischen System zusammen und es ist bis jetzt eigentlich einhellige theoretische Meinung in Österreich gewesen, daß alle Mitwirkungsrechte der Bürger in der Verwaltung daran ihre Schranke finden müssen. Es darf also - auch im Sinne der ständigen Judikatur - die letzte Entscheidung der obersten Verwal-

tungsorgane, durch Beratungs- und Mitwirkungsrechte von Organen außerhalb der Verwaltung und auch durch Bürgermitwirkung nicht behindert werden. Das ist daher eine Schranke, die die Bundesverfassung zieht, dagegen würde ich nicht akzeptieren, daß echte *plebiszitäre* Entscheidungen davon berührt werden, weil plebiszitäre Entscheidungen eben auf das Gesamtvolk bezogen sind. Dies ist der Unterschied, glaube ich, dieser beiden Mitwirkungsrechte. Denn die Mitwirkungsrechte der Bürger an der Verwaltung sind immer irgendeine Interessendurchsetzung, wo die auf das Gemeinwohl bezogene Entscheidung des obersten Organes noch dazukommen muß. Bei einer plebiszitären Entscheidung, wo das Gesamtvolk entscheidet, ersetzt diese Entscheidung quasi den parlamentarischen Prozeß und daher würde ich einen Unterschied machen zwischen einer Volksabstimmung in der Gemeinde und einer Mitwirkung der betroffenen Bürger etwa an einer Raumplanung. Wo ein Flächenwidmungsplan einer Volksabstimmung in der Gemeinde unterworfen wird, ist das verfassungsrechtlich etwas anderes, als wenn die Bürger an der Erstellung eines Flächenwidmungsplanes mitwirken. Deswegen habe ich diese verschiedenen Formen der direkten Demokratie auch zu unterscheiden versucht. Danke.

Landesamtsdirektor i.R. Dr. Elmar GRABHERR:

Wir sind zum Schluß unseres Seminars gekommen. Ich möchte Ihnen allen recht herzlich danken, zunächst vor allem den Herren Referenten, dann aber auch den Teilnehmern, insbesondere auch den Teilnehmern an der Diskussion. Wir haben gesehen, daß unsere heutigen Erörterungen sich auf drei Bereiche konzentriert haben. Man hat zunächst theoretisch und ganz allgemein das Problem der direkten Demokratie erörtert, dann gewissermaßen eine Bestandsaufnahme geboten, wie das heute in Österreich, und zwar in den Ländern und Gemeinden steht und schließlich auch eine Reihe von Vorschlägen gemacht, die Denkanstöße für Politiker, Legisten, Bürgermeister usw. bilden. Wir müssen ja bedenken, daß dieses Seminar in Österreich erstmalig war und daß man daher natürlich sich nicht große Wunderdinge davon erwarten konnte. Aber ich glaube, es war doch sehr umfassend und hat vielen von uns Neuigkeiten gebracht und etwas gegeben. Daher glaube ich, daß wir doch mit einer gewissen Zufriedenheit scheiden können. Ich möchte es Ihnen auf jeden Fall wünschen und wünsche Ihnen eine gute Heimkehr. Die Tagung ist geschlossen.

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976.
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976.
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976.
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977.
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977.
- Bd. 6 **Fried Esterbauer, Guy Heraud, Peter Pernthaler**, Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977.
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978.
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978.
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978.
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978.
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978.
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979.
- Bd. 13 **Peter Pernthaler, Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979.
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979.
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980.

