



## Abstracts Demokratiekonferenz vom 10./11. Oktober 2013

---

### Inhalt

1.	Herleitung der Demokratie in Liechtenstein - Referent Dr. Wilfried Marxer.....	2
2.	Herleitung der Demokratie in Österreich - Referent Ass. Prof. Dr. Klaus Poier .....	2
3.	Herleitung der Demokratie in der Schweiz- Referent Prof. Dr. Andreas Kley .....	3
4.	Direkte Demokratie und „Volkssouveränität“ im Spannungsfeld zu übergeordnetem Recht – Referent Univ.-Doz. Dr. Peter Bussjäger .....	4
5.	Direkte Demokratie und „Volkssouveränität“ im Spannungsfeld zu übergeordnetem Recht – Referent em Univ.-Prof. Dr. Theo Öhlinger.....	4
6.	Direkte Demokratie und „Volkssouveränität“ im Spannungsfeld zu übergeordnetem Recht – Referent Prof. Dr. Andreas Glaser.....	5
7.	Direkte Demokratie und „eDemocracy“ – Referent PD Dr. Sebastian Wolf .....	6
8.	Direkte Demokratie und „eDemocracy“ – Referent Prof. Dr. Andreas Ladner .....	6



## **1. Herleitung der Demokratie in Liechtenstein - Referent Dr. Wilfried Marxer**

Liechtenstein weist eine besondere Staatsform mit einer Kombination von Monarchie und Demokratie auf. Gemäss Artikel 2 der Verfassung von 1921 ist das Fürstentum eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage. Es unterscheidet sich daher sowohl von den parlamentarischen Monarchien Europas wie auch von den reinen Demokratien. Mit der Verfassung von 1921 wurde die Macht im Staat auf die beiden Säulen Fürst und Volk verteilt, sodass im politischen Entscheidungsprozess – dem dualistischen Prinzip folgend – grundlegendes Einverständnis zwischen diesen beiden Machträgern vorausgesetzt ist. Weder kann der Fürst gegen den Willen des Volkes, noch das Volk gegen den Willen des Fürsten massgebliche Entscheidungen treffen – eine ultimative Abstimmung über die Abschaffung der Monarchie ausgenommen. Das Recht der Monarchieabschaffung steht dem Volk alleine zu, während auf der Basis der geltenden Verfassung in Gesetzgebung und weiteren Beschlüssen des Landtages oder des Volkes die Sanktion des Fürsten erforderlich ist. Bei den meisten Beschlüssen wird das Volk durch den Landtag als Repräsentativorgan vertreten, welcher wiederum im Einvernehmen mit dem Fürsten die Regierung bestellt. Die liechtensteinische Verfassung bietet aber auch dem Volk breit ausgestaltete, direktdemokratische Mitwirkungsmöglichkeiten. So unterstehen die meisten Beschlüsse des Landtags über Gesetze, Verfassungsänderungen und Staatsverträge sowie Finanzbeschlüsse ab einer bestimmten Ausgabenhöhe dem fakultativen Referendum. Der Volksentscheid ist für den Landtag verbindlich. Dem Volk steht ausserdem das Initiativrecht auf Stufe Verfassung wie auch auf Stufe Gesetz zu. Weitere Rechte, die in der Praxis allerdings bisher keine Rolle gespielt haben, sind Volksabstimmungen zur Einberufung oder zur Auflösung des Landtags, das Misstrauensvotum gegen den Landesfürsten, das potentielle Mitwirken bei der Richterbestellung sowie die Initiative und der definitive Entscheid über die Abschaffung der Monarchie.

## **2. Herleitung der Demokratie in Österreich - Referent Ass. Prof. Dr. Klaus Poier**

Mit dem Bundes-Verfassungsgesetz 1920 wurde in der Ersten Republik in Österreich eine entscheidende Richtungsentscheidung getroffen, nämlich eine Weichenstellung in Richtung einer (durchwegs) repräsentativ-demokratischen Ausrichtung der Bundesverfassung mit bloß „dekorativer“ Anreicherung durch Instrumente der direkten Demokratie. Die verankerten Instrumente der direkten Demokratie wurden zudem in die Hand der politischen Mehrheit gelegt, wobei auch hier die besonders stark ausgeprägte Rolle der politischen Parteien im politischen System Österreichs zu beachten ist.

Auch die Bundesländer folgten in der Ersten Republik weitgehend dieser Grundorientierung. Ab den 1970er Jahren kam es hingegen gerade auf Landes- und Gemeindeebene zu einer Intensivierung der Diskussion um mehr direkte Demokratie. Die Landesverfassungen wurden aufgewertet und die Länder erkannten vielfach den Bereich der „inneren Demokratie“ einschließlich Volksrechte zu einer „Spielwiese“ der Verfassungspolitik und -gestaltung. In weiterer Folge kam es in den österreichischen Bundesländern flächendeckend zu einem Ausbau der direkten Demokratie auf Landes- und Gemeindeebene.

Im internationalen Vergleich gibt es daher auf Landes- und Gemeindeebene in Österreich eine durchaus beachtliche Palette an Instrumenten der direkten Demokratie. Freilich ist ein jeweils unter-



schiedliches Ausmaß an Verbreitung, Ausgestaltung und Bürgerorientierung der direktdemokratischen Instrumente je nach Bundesland zu konstatieren. Bislang hinkt jedoch die Praxis weit hinter den rechtlichen Möglichkeiten hinterher.

In jüngster Zeit kam es in Österreich zu einer neuerlich entflammten Diskussion um ein Mehr an direkter Demokratie. Zum einen gibt es auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene eine zunehmende Inanspruchnahme insbesondere des Instruments der Volksbefragung; in den meisten Fällen wird dabei allerdings die direkte Demokratie „von oben nach unten“ gelebt. Zum anderen gibt es Forderungen nach einem Ausbau der rechtlichen Möglichkeiten auch auf Bundesebene, wobei erhebliche Widerstände aus der politischen Elite zu diesen Vorschlägen zu konstatieren sind.

### **3. Herleitung der Demokratie in der Schweiz- Referent Prof. Dr. Andreas Kley**

Die Herkunft der Demokratie in der Schweiz ist umstritten. Die Geschichtsschreibung vertritt tendenziell die These, dass die Demokratie überwiegend aus der Alten Eidgenossenschaft heraus entstanden sei. Die kleinen Kantone, vor allem jenen mit Landsgemeinde sowie die Gemeinden hätten stets schon die Versammlungsdemokratie praktiziert und das hätten sie im 19. Jahrhundert fortgeführt. Hier handelt es sich um eine „Kontinuitätsthese“. Die moderne Verfassungsgeschichte, die von den Juristen gepflegt wird, vertritt eher eine sog. „Bruchthese“. Mit der französischen Revolution und dem Einmarsch der Franzosen in der Schweiz sei auch die moderne Demokratie in die Schweiz gekommen, die ab 1830 die „Regeneration erneut belebt hat. Für diese These spricht, dass die ersten Volksabstimmungen ab 1830 die von den Franzosen praktizierten Modelle verwendeten.

Unabhängig von dieser Herkunftsfrage erlebt die Demokratie und vor allem die direkte Demokratie ab den 1860er Jahren zunächst in den Kantonen, anschließend im Bund einen Siegeszug. Zu erwähnen sind nebst dem schon seit 1848 vorhandenen Verfassungsreferendum, das 1874 eingeführte Gesetzesreferendum und die 1891 verwirklichte Verfassungsinitiative. Der Erfolg dieser Institutionen wird dadurch belegt, dass amerikanische Publizisten gegen Ende des 19. Jahrhunderts die Schweiz besuchten und diese Instrumente auch in ihrer Heimat propagierten. Tatsächlich führten in der Folge etwa 20 amerikanische Gliedstaaten die direkte Demokratie ein. Sie war ein sehr erfolgreicher schweizerischer Exportartikel.

Man ist versucht, diese Erfolgsgeschichte auch im 20. Jahrhundert fortzuschreiben. Tatsächlich könnte man die Einrichtung weiterer demokratischer Institutionen nennen, die scheinbar eine positive Entwicklung skizzieren. Für das 20. Jahrhundert ist aber ein Perspektivenwechsel nötig, und dieser zeigt, dass die Demokratie wirklich ein bedeutendes Potential hat. Unter dem Einfluss eines autokratischen Zeitgeistes und der Weltkriege haben die Bundesversammlung und der Bundesrat beharrlich versucht, die direktdemokratischen Instrumente nicht mehr anzuwenden. Das geschah durch die schlichte Weigerung, die Bundesverfassung korrekt anzuwenden. Auf diese Weise wurden das Gesetzesreferendum und die Verfassungsinitiative während Jahrzehnten nur vermindert zugelassen. Dieser Vorgang zeigt, dass die direkte Demokratie Entscheidungsmacht von der politischen Elite auf das Stimmvolk verlagert. Auch dies ist Teil einer schweizerischen Erfolgsgeschichte der direkten Demokratie.



KANTON AARGAU

#### **4. Direkte Demokratie und „Volkssouveränität“ im Spannungsfeld zu übergeordnetem Recht – Referent Univ.-Doz. Dr. Peter Bussjäger**

Liechtenstein ist ein Land mit einer ausgeprägten Referendumsdemokratie. Die rechtlichen Grundlagen für die direkte Demokratie auf Landesebene werden in der Verfassung geschaffen. Diese kennt

- Die Initiative gemäss Art. 48 Abs. 2 und 3 LV zur Einberufung oder Auflösung des Landtages
- Die Initiative gemäss Art. 64 in ihrer Ausprägung als Gesetzesinitiative (Art 64 Abs. 2 LV) oder Verfassungsinitiative (Art. 64 Abs. 5 LV)
- Das Referendum über Gesetzes- und Finanzbeschlüsse des Landtages (Art. 66 LV)
- Das Referendum über Staatsverträge (Art. 66bis LV)
- Die Initiative zur Abschaffung der Monarchie (Art. 113 LV)

Die hier angeführten Instrumente werfen in mehrfacher Hinsicht Fragen nach den Grenzen der Volkssouveränität auf, wobei im gegebenen Zusammenhang eine Konzentration auf die Gesetzes- bzw. Verfassungsinitiative erfolgen wird.

Der Gesetzgeber erliess mit Art. 70b VolksrechteG eine Regelung, wonach eine Initiative von der Regierung zu prüfen ist, ob sie mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen übereinstimmt. Stellt der Landtag fest, dass das Initiativbegehren mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen nicht übereinstimmt, erklärt er es für nichtig. Gegen eine Nichtigklärung des Landtages ist eine Beschwerde an den Staatsgerichtshof zulässig.

Diese präventive Normenkontrolle lässt einige Fragen offen, denen im Impulsreferat in der gebotenen Kürze nachgegangen wird.

Zu beachten ist auch, was der Staatsgerichtshof in StGH 1986/10 dem Landtag mitgegeben hat: „(Die) Bestimmungen über die Volksrechte sollen den hohen demokratischen Stellenwert unterstreichen. Sie sind daher im Zweifelsfalle so auszulegen, dass der demokratische Grundcharakter sich durchsetzen kann.“

#### **5. Direkte Demokratie und „Volkssouveränität“ im Spannungsfeld zu übergeordnetem Recht – Referent em Univ.-Prof. Dr. Theo Öhlinger**

1. Die Bundesverfassung von 1920 gestaltete die demokratische Regierungsform als repräsentative Demokratie aus. Die – bescheidenen – direkt-demokratischen Elemente (Volksbegehren, Volksabstimmung und seit 1988 auch Volksbefragung) sind auf einen Gesetzesbeschluss des Nationalrats fokussiert. Es gibt kein direkt-demokratisches Verfahren, in dem ein Gesetzesbeschluss gegen den Willen der Mehrheit des Nationalrats zustande kommen könnte. Für den VfGH ist dies ein essentielles Element des demokratischen Grundprinzips der Bundesverfassung. Das gilt auch für die Landesebene. Über eine diese Verfassungslage ändernde Verfassungsgesetzgebung hätte daher als eine „Gesamtänderung der Bundesverfassung“ ihrerseits eine Volksabstimmung stattzufinden.
2. In der eben abgelaufenen Legislaturperiode entfaltete sich eine intensive Diskussion über einen Ausbau der direkten Demokratie. Im Juni d.J. einigte sich eine Verfassungsmehrheit auf folgendes Modell: Findet der Gesetzentwurf eines *Volksbegehrens* die Unterstützung von wenigstens 10% der wahlberechtigten Bürger (im Fall eines Verfassungsgesetzes 15%), so hat darüber eine



(rechtlich nicht verbindliche) *Volksbefragung* stattzufinden, sofern der Nationalrat nicht ein dem Antrag im Wesentlichen entsprechendes Gesetz beschließt. Eine solche Volksbefragung soll allerdings u.a. dann unzulässig sein,

- wenn der Gesetzesbeschluss einen offenkundigen Verstoß gegen das Recht der Europäischen Union,
- einen Verstoß gegen völkerrechtliche Verpflichtungen der Republik Österreich
- oder eine Verletzung oder Abschaffung von verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten bewirken würde.

3. Jeder dieser drei Tatbestände ist für sich problematisch. Inhaltliche Grenzen direktdemokratischer Entscheidungsprozesse zu normieren, führt aber darüber hinaus zu einem prinzipiellen Problem. Die Entscheidungsbefugnis des „Souveräns“ an inhaltliche Schranken zu binden, kommt einer *contradictio in adiecto* nahe, den die parlamentarische Demokratie dadurch aufhebt, dass sie die Letztentscheidung an die Volksvertretung delegiert. Da die Kombination von Volksbegehren und (rechtlich das Parlament nicht bindender) Volksbefragung an diesem Konzept im Prinzip festhält, würde es letztlich in der Verantwortung des Parlaments bleiben, völkerrechtliche, unionsrechtliche und menschenrechtliche Grenzen eines Gesetzesvorschlags, auch wenn dieser in einer Volksbefragung eine mehrheitliche Zustimmung findet, zu beachten. Ein vom Nationalrat beschlossenes Gesetz unterliegt sodann noch der Kontrolle durch den VfGH, den EGMR und den EuGH. Auf explizit normierte Schranken könnte insofern verzichtet werden.

## 6. Direkte Demokratie und „Volkssouveränität“ im Spannungsfeld zu übergeordnetem Recht – Referent Prof. Dr. Andreas Glaser

Aus der Sicht des schweizerischen Staatsrechts eröffnet sich das Spannungsfeld zwischen den in einem direktdemokratischen Verfahren durch die Stimmberechtigten gefällten Entscheidungen und übergeordnetem Recht auf klassische Weise im bundesstaatlichen Gefüge. Dies gilt zum einen für das Verhältnis der Kantone zum Bund und zum anderen für das Verhältnis der Gemeinden zum jeweiligen Kanton und zum Bund. So sind die Kantone souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist. Zum anderen verfügen die Gemeinden nach Massgabe des kantonalen Rechts über verfassungsrechtlich garantierte Autonomie. Die Bundesverfassung statuiert jedoch zugleich, dass Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht vorgeht und der Bund über die Einhaltung des Bundesrechts durch die Kantone wacht. Diese Überwachung erfolgt vornehmlich durch das Bundesgericht im Rahmen von Beschwerden gegen kantonale Erlasse oder Entscheidungen – viel beachtete Urteile ergingen beispielsweise zum Frauenstimmrecht im Kanton Appenzell-Innerrhoden oder zum degressiven Steuertarif im Kanton Obwalden.

Im Zuge der stärkeren internationalen Einbindung der Schweiz rückt mittlerweile zunehmend die Frage in den Mittelpunkt des Interesses, ob und inwieweit es sich bei Völkerrecht um dem nationalen Recht übergeordnetes Recht handelt. Wäre Völkerrecht dem Landesrecht übergeordnet, wäre dieses in direktdemokratischen Willensbildungsverfahren ebenso verbindlich wie bei sonstigen staatlichen Massnahmen. Die Frage wird vor allem mit Blick auf Volksinitiativen relevant, die mit der EMRK oder den Bilateralen Verträgen zwischen der Schweiz und der EU in einen gewissen Konflikt geraten. Beispiele hierfür sind die von Volk und Ständen gutgeheissene Ausschaffungsinitiative, die ein Konfliktpotenzial mit dem Recht auf Familie aufweist, und die demnächst zur Abstimmung gelangende Volks-



initiative „gegen Masseneinwanderung“, die Reibungen mit dem Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU auslösen dürfte. Die Bundesverfassung enthält keine eindeutigen Aussagen zum Verhältnis von nationalem Recht und Völkerrecht, weshalb die Frage sehr umstritten ist und inzwischen zahlreiche rechtspolitische Vorschläge ausgearbeitet wurden.

Speziell die unionsrechtlichen Schranken sind allerdings so umfassend und so detailliert, dass sich der Frage nicht ausweichen lässt, inwieweit sich staatliche Souveränität in der EU überhaupt noch behaupten lässt.

## **7. Direkte Demokratie und „eDemocracy“ – Referent PD Dr. Sebastian Wolf**

Da in den Bereichen eDemocracy und eGovernment zahlreiche Schlagwörter und Bezeichnungen parallel, überlappend oder ungenau verwendet werden, beginnt das Impulsreferat mit einer systematisierenden Typologie, die verschiedene Elemente von eGovernance kurz erläutert und in ein Politikzyklusmodell einordnet. Anschliessend wird darauf eingegangen, wie ausgeprägt einzelne Formen von eDemocracy derzeit in Liechtenstein sind. In den letzten Jahren lag der politisch-administrative Schwerpunkt im Fürstentum eindeutig auf dem Ausbau von eGovernment. Dagegen spielt eParticipation im politischen System Liechtensteins bislang eine eher untergeordnete Rolle, es dominieren elektronische Informations- und Dienstleistungsangebote ohne direkte bzw. interaktive politische Beteiligungsoptionen.

Im Folgenden werden Besonderheiten Liechtensteins skizziert, die entweder zur Erklärung des Nichtvorhandenseins bestimmter eDemocracy-Elemente herangezogen werden können oder die potentielle Vorteile mancher Formen von eParticipation relativieren. Das Impulsreferat schliesst mit einigen kritischen Überlegungen zu Chancen und Grenzen von eDemocracy. Manche Elemente von eParticipation haben zwar einen weiteren citizen-Begriff als klassische Demokratiemodelle, die grundlegenden Entscheidungs- und Machtkonstellationen in politischen Systemen tangieren sie jedoch kaum. eDemocracy ist kein Allheilmittel für bessere Politik, transformiert unter Umständen bestimmte Schwächen klassischer Demokratieformen oder schafft sogar neue Abhängigkeiten. Abschliessend wird argumentiert, dass selbst ein hohes eDemocracy-Niveau an den fünf grössten Schwachstellen der liechtensteinischen Demokratie – deren Nachteilhaftigkeit allerdings umstritten ist – praktisch nichts ändern würde.

## **8. Direkte Demokratie und „eDemocracy“ – Referent Prof. Dr. Andreas Ladner**

Im Vorfeld der Nationalratswahlen 2003 wurde in der Schweiz mit der Online-Wahlhilfe smartvote ([www.smartvote.ch](http://www.smartvote.ch)) erstmals eine sogenannte „Voting Assistance Application (VAA)“ angeboten. Seither hat smartvote eine eigentliche Erfolgsgeschichte durchlebt. Bei den Nationalratswahlen 2011 waren praktisch alle Kandidierenden mit Wahlfeldern auf der Webseite präsent, und die Wählerinnen und Wähler liessen sich über eine Million Wahlempfehlungen durch smartvote ausstellen.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht sind solche VAAs mehr als nur Spielzeuge. Verschiedene Studien deuten darauf hin, dass sie die Wahlteilnahme, den Entscheidungsfindungsprozess und den Wahlscheid beeinflussen. Deshalb gilt es, sich intensiv mit dem Aufbau und dem Funktionieren dieser Plattformen auseinanderzusetzen. Dies ist umso notwendiger, als das E-Voting, welches in der



Schweiz von offizieller Seite vorangetrieben wird, in Kombination mit solchen Webseiten zu einer völlig neuen und für viele sehr attraktiven Form des Wählens führen könnte.