

# Direkte Demokratie:

## Forderungen – Initiativen – Herausforderungen

GERTRAUD DIENDORFER (Hg)



!!!

Neuer  
Vorschlag

Nein!

Ja!

???

Unsere  
Initiative

Working Paper des Demokratiezentrum Wien  
Heft 1

Gertraud Diendorfer (Hg.)  
Direkte Demokratie: Forderungen – Initiativen – Herausforderungen  
Wien 2013  
ISBN: 978-3-9503645-0-7  
Alle Rechte vorbehalten

Satz & Layout: Katrin Pflieger Grafikdesign  
Lektorat: Ingrid Dober  
Druck: digitaldruck.at

© Demokratiezentrum Wien 2013  
Tel: +43 (0) 512 37 37  
Fax: +43 (0) 512 37 37-20  
E-Mail: [office@demokratiezentrum.org](mailto:office@demokratiezentrum.org)  
[www.demokratiezentrum.org](http://www.demokratiezentrum.org)

<b>Einleitung</b>	<b>2</b>
<b>Gertraud Diendorfer/Mareike Jung</b> Direkte Demokratie in Österreich – ein Überblick	<b>3</b>
<b>Tamara Ehs/Bruno Kaufmann</b> Demokratie im 21. Jahrhundert – Direktdemokratische Verfahren im repräsentativen System	<b>15</b>
<b>Überblick über aktuelle Debatten und Vorschläge</b>	<b>26</b>
<b>Gerhard Schuster:</b> Komplementäre Demokratie	27
<b>Herta Wessely:</b> Forderungen zur Verbesserung der partizipativen Demokratie in Wien	34
<b>Kurt Bergmann:</b> Reformvorschläge der Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform	38
<b>Lukas Daniel Klausner:</b> Demokratie, wie wir sie verstehen	43
<b>Erwin Mayer:</b> Vom Volk für das Volk	49
<b>Konkrete Reformansätze – das Demokratiepaket</b>	
<b>Werner Zögernitz:</b> Kommentare zum Demokratiepaket	55
<b>Manfried Welan</b> Plädoyer für die direkte Demokratie	58
<b>Susanne Reitmair</b> Grenzen und Herausforderungen der direkten Demokratie	61

## Einleitung

Demokratie braucht Debatten und Diskussionen. Und davon gibt es derzeit in Österreich – und nicht nur hier – einige, vor allem zur direkten Demokratie. Demokratiereform, verpflichtende Volksabstimmungen, mehr Möglichkeiten der Volksgesetzgebung, Demokratiefinanzierung – zu all diesen Schlagworten gibt es konkrete Vorschläge von Initiativen und politischen Gruppierungen.

Das Demokratiezentrum Wien hat sich schwerpunktmäßig mit direkter Demokratie auseinandergesetzt und die vorliegende Publikation beleuchtet verschiedene Aspekte dieses wichtigen Themas. Ausgangspunkt für die Beiträge war ein Expertenworkshop, der im April 2013 auf Initiative des Demokratiezentrums Wien stattgefunden hat. Sein Ziel war eine Analyse bestehender Vorschläge und Modelle zur Erweiterung und Vertiefung der direkten Demokratie bzw. zur Stärkung der Partizipation der BürgerInnen in der repräsentativen Demokratie und deren Vernetzung, auch sollte eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem derzeitigen Diskussionsstand der direkten Demokratie in Österreich stattfinden.

Das erste Kapitel von Gertraud Diendorfer und Mareike Jung gibt zunächst einen grundlegenden Überblick über die Situation und Instrumente der direkten Demokratie in Österreich und wie diese Verfahrenstypen bisher genutzt worden sind. Tamara Ehs und Bruno Kaufmann erweitern den Überblick über direktdemokratische Verfahren, indem sie auf drei verschiedenen Ebenen – supranational, national und kommunal – drei konkrete Beispiele vorstellen und reflektieren, nämlich die Europäische Bürgerinitiative, das isländische Reformkonzept sowie das Salzburger Modell.

Die ProponentInnen der verschiedenen in Österreich aktiven Demokratie-Initiativen („*Volksgesetzgebung jetzt!*“, „*Aktion 21 – pro Bürgerbeteiligung*“, „*Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform*“, „*Piratenpartei*“, „*Initiative mehr demokratie!*“), die an der Veranstaltung teilgenommen haben, stellen in dieser Broschüre ihre Forderungen und Vorschläge selbst vor.

Diese Anregungen aus der Zivilgesellschaft werden mit dem derzeit in parlamentarischer Bearbeitung befindlichen Demokratiepaket in Beziehung gesetzt, um zu erörtern, welche Anregungen der Initiativen aufgegriffen wurden und welche unberücksichtigt blieben. Diese Darstellung leistet Werner Zögernitz vom Institut für Parlamentarismus und Demokratieforschung.

Im letzten Abschnitt werden mögliche Herausforderungen und Konsequenzen der unterschiedlichen direktdemokratischen Vorschläge beleuchtet. Manfred Welan, Vorstand des Demokratiezentrums Wien, schreibt ein Plädoyer für die direkte Demokratie und bezieht sich in seiner Reflexion auf die Verfassung, was ihn zu der Schlussfolgerung führt, dass ein Ausbau der direkten Demokratie durch einen Ausbau des Rechtsstaates auszugleichen sei. Susanne Reitmair geht abschließend auf mögliche Konfliktlinien in der Gesellschaft sowie auf die Grenzen direkter Demokratie ein.

Als Ausblick kann an dieser Stelle bereits festgehalten werden, dass das Demokratiezentrum Wien den angestoßenen Diskussions- und Reflexionsprozess zwischen den ExpertInnen und der Zivilgesellschaft fortsetzen wird.

Juli 2013

Gertraud Diendorfer

# Direkte Demokratie in Österreich – ein Überblick

**Gertraud Diendorfer und Mareike Jung**

Die aktuellen Diskussionen in Österreich über eine notwendige Demokratiereform, verpflichtende Volksabstimmungen und das Entstehen verschiedener Bürger- und Demokratieinitiativen zeigen, dass das Thema direkte Demokratie verstärkt an Aufmerksamkeit und Bedeutung gewonnen hat. Diese medial vermittelten Debatten konfrontieren die BürgerInnen nicht nur mit verschiedenen Begriffen (Volksbegehren, Volksabstimmung, Volksbefragung), sondern werfen zugleich zahlreiche Fragen auf.

Weltweit wird von direkter Demokratie gesprochen. Doch was ist direkte Demokratie überhaupt? Welche direktdemokratischen Verfahrenstypen gibt es im Allgemeinen? Und was versteht man unter einer Abstimmungsdebatte? Diese Fragen werden in folgendem Überblick beantwortet.

Wenn von direkter Demokratie die Rede ist, wird häufig die attische Demokratie im alten Griechenland als historisches Vorbild für direkte Volksherrschaft herangezogen. Doch dieses Herrschaftsmodell hatte mit einer modernen Demokratie wenig zu tun: Hier entschied allein eine kleine homogene Elite („Vollbürger“) über den Großteil der Bevölkerung. Frauen, Metöken (Fremdarbeiter) und Sklaven waren von der Politik ausgeschlossen. In den modernen Demokratien der Nationalstaaten, die in der Regel eine heterogene Bevölkerung aufweisen, kann es aufgrund der Komplexität moderner Politik und der geographischen wie auch bevölkerungsmäßigen Größe eines politischen Verbandes keine reine direkte Demokratie mehr geben. Eine direkte Mitwirkung des Volkes in der rein repräsentativen Demokratie war ursprünglich nicht vorgesehen. Im Repräsentativsystem wird die politische Macht allein durch die von

den BürgerInnen gewählten RepräsentantInnen ausgeübt.

Direkte Demokratie wird hingegen als Ergänzung, Korrektiv oder Kontrolle des repräsentativen Demokratiesystems verstanden (vgl. Pelinka 1999: Seite 110). So ermöglichen direktdemokratische Instrumente, die in der Verfassung verankert sind, es BürgerInnen, neben der Beteiligung an Wahlen auch bei konkreten Sachfragen direkten Einfluss auf die Politik zu nehmen.

## Entstehung und Verbreitung direkter Demokratie weltweit

Die heutigen Formen der direkten Demokratie gehen vor allem auf die französischen Theoretiker der Revolutionszeit des 19. Jahrhunderts zurück (vgl. Bernauer u.a. 2009). Insbesondere Jean-Jacques Rousseaus normative Lehre der Volkssouveränität (1762), die besagt, dass alle Souveränität vom Volk ausgeht, hat die Grundgedanken direkter Volksherrschaft geprägt. Für Rousseau ist politische Herrschaft mit den Grundprinzipien Freiheit und Gleichheit nur vereinbar, wenn die dem Gesetz Unterworfenen mit den GesetzgeberInnen identisch sind, das heißt, dass jede/r am Verfassen der Gesetze mitwirken kann. Weitere bedeutende Ansätze zu direkter Demokratie stammen vom französischen Politiker und Mathematiker Marquis de Concorcet, der eine andauernde Beteiligung des WählerInnenwillens forderte. Hierzu schlug er unter anderem eine „Volksjury“ als permanent begleitendes Organ der gesetzgebenden Versammlung sowie Referenden vor (vgl. Llanque 2008: 288).

**Volks-  
souveränität  
als Basis der  
Demokratie**

**Weltweite  
Verbreitung  
von  
Demokratie  
ab dem  
19. Jahr-  
hundert**

Die Ideen zur direkten Demokratie verbreiteten sich in zwei großen Etappen (vgl. Bernauer u.a. 2009): Zwischen 1830 und 1939 fand eine weltweite Verbreitung und verfassungsrechtliche Verankerung von direktdemokratischen Volksrechten in den USA, Australien, Neuseeland, der Schweiz und nach dem Ersten Weltkrieg in Österreich, der Weimarer Republik und mehreren anderen europäischen Staaten statt. Einen zweiten Schub erfuhr die direkte Demokratie nach dem Ende der kommunistischen Herrschaft. So etablierten sich in praktisch allen neuen Verfassungen Mittel- und Osteuropas direktdemokratische Elemente. Auch wenn direkte Demokratie mittlerweile fast überall in Europa gesetzlich verankert ist, so sind die Unterschiede von Qualität und Form direktdemokratischer Instrumente immens (siehe hierzu: „IRI-Europe-Länderindex zur Volksgesetzgebung“).

### Direktdemokratische Verfahrenstypen

Nach Theo Schiller lässt sich direkte Demokratie in unterschiedliche Verfahrenstypen differenzieren. Sie unterscheiden sich danach, welche Personen oder Instanzen direkte Demokratie auslösen können (Auslösungskompetenz), in den Entscheidungsgegenständen und im Grad der Verbindlichkeit des Votums (Entscheidungsverbindlichkeit) (vgl. Schiller 2002: 13f.).

#### Auslösungskompetenz (Typen direkter Demokratie)

*Initiative:* Initiativen sind Verfahren „von unten“, die von Personen, Interessenverbänden und Parteien ausgelöst werden. Im deutschen Sprachgebrauch außerhalb der Schweiz ist der Begriff „Volksbegehren“ üblich, in der Schweiz „Volksinitiative“.

- a) Fakultatives Referendum: in der Regel Instrument „von unten“, mit dem eine Gesetzesvorlage einer Volksabstimmung unterzogen werden kann. In Österreich versteht man hingegen unter einem fakultativen Referendum jede nicht obligatorische Volksabstimmung
- b) Obligatorisches Referendum: Wird nach festgelegten Normen obligatorisch ausgelöst, z.B. bei einer Gesamtveränderung der österreichischen Verfassung.

c) Konsultatives Referendum: unverbindliches Instrument zur Ermittlung des Meinungsbildes in der Bevölkerung. In deutschsprachigen Ländern auch als Volksbefragung bekannt.

d) Plebiszit: Sammelbezeichnung für alle direktdemokratischen Instrumente. Nach Theo Schiller wird der Begriff vor allem für Verfahren verwendet, deren Zugehörigkeit zur direkten Demokratie umstritten ist. Eine wie in Österreich durch ein Staatsorgan (Nationalrat) initiierte Volksabstimmung stellt nach Schiller kein Referendum, sondern ein Plebiszit dar (vgl. Schiller 2002: 14).

#### Entscheidungsgegenstände

Sie können Verfassungen, Verfassungsartikel, Gesetze, Finanzthemen oder Staatsverträge darstellen. Oft ist die Entscheidung einer Initiative oder eines Referendums verbindlich. Das konsultative Referendum bzw. die Volksbefragung haben jedoch keinen verbindlichen Charakter. Auch das österreichische Volksbegehren ist nicht rechtsbindend und nur eine „Volksanregung“, die zur Befassung des Parlaments mit einem Anliegen führt.

Es gibt somit unterschiedliche Verfahrenstypen direkter Demokratie mit teilweise divergierenden Begrifflichkeiten. Darüber hinaus bestehen zusätzlich verschiedene Detailordnungen, die sich z.B. in der freien oder begrenzten Themenwahl und in den Antrags- und Zustimmungshürden unterscheiden (vgl. Schiller 2002: 16).

Der *direct democracy navigator* stellt einen Versuch dar, alle bekannten direktdemokratischen Verfahrenstypen in ein einheitliches Schema zusammenzufassen, um eine gewisse Übersichtlichkeit und Vergleichbarkeit zu ermöglichen. Diese Typologie wurde von Rolf Büchi vom *Initiative and Referendum Institute Europe (IRI Europe)* entwickelt. Es wird zwischen Initiative, Referendum und Plebiszit unterschieden. Als Initiative gilt ein Prozess, wenn der Initiator auch der Entscheidungsträger ist. Bei einem Referendum sind Initiator und Entscheidungsträger nicht identisch. Ein Plebiszit liegt vor, wenn eine repräsentative Autorität Initiator des Verfahrens ist.

## Öffentliche Abstimmungsdebatten

In der direkten Demokratie verlagert sich die Entscheidungsbefugnis des Parlaments in die „Stimmbürgerarena“ (Schiller 2002). Die „Stimmbürgerarena“ stellt einen im Vergleich zum Parlament modifizierten Handlungsraum dar, in dem die Entscheidungsverantwortung nicht bei den Abgeordneten liegt, sondern bei den mit wirklicher Entscheidungsmacht ausgestatteten BürgerInnen (vgl. ebd.: 35).

Die öffentliche Abstimmungsdebatte ist von wesentlicher Bedeutung im direktdemokratischen Prozess, da sie die Meinungsfindung und Entscheidungsbildung der BürgerInnen in mehr oder weniger geringem Maße beeinflusst (vgl. ebd.: 146f.). Ähnlich wie den parlamentarischen Beschlüssen eine Entscheidungsphase mittels Beratungen und öffentlichen Debatten im Parlament vorausgeht, nimmt bei direktdemokratischen Entscheidungen diese Position die öffentliche Abstimmungsdebatte oder Abstimmungskampagne ein. Hierbei handelt es sich um eine in der Öffentlichkeit stattfindende, diskursive, meist kontroverse Debatte, die auf den Abstimmungsgegenstand ausgerichtet ist und sich an alle Stimmberechtigten wendet.

Die Abstimmungsdebatte findet auf drei Ebenen statt: In der interpersonalen Kommunikation im Familien-, Freundes- und Bekanntenkreis, auf Ebene der interaktiven Kommunikation (z.B. in Form von Veranstaltungen, Internetauftritten) und auf Ebene der Massenkommunikation in Presse, Rundfunk, Fernsehen und Internet (vgl. Schiller 2002: 148). Den bedeutendsten Ort, an dem die Abstimmungsdebatte ausgetragen wird, stellen die Massenmedien dar, die Öffentlichkeit herstellen und somit maßgeblich zur Meinungsbildung in einer Demokratie beitragen. Darüber hinaus hat das Web 2.0 zunehmend an Bedeutung gewonnen, da es neben seiner Funktion als Informationsquelle einen interaktiven Austausch auf allen Kommunikationsebenen fördert. Es ist nicht auszuschließen, dass Medien von politischen Parteien und Interessengruppen zum eigenen Vorteil instrumentalisiert werden, indem z.B. Werbekampagnen erkaufte werden. Um das breite Spektrum an Meinungen und Interessen in einer Demokratie zu garantieren, ist es deshalb unerlässlich, dass für direkt-

demokratische Verfahren ein Rahmen offener Wettbewerbsbedingungen existiert, der ein gewisses Maß an Objektivität und Transparenz ermöglicht (ebd.: 151). Eine ausgewogene öffentliche Debatte, die Vor- und Nachteile abwägt und einen gemeinsamen Austausch von Argumenten und Meinungen fördert, ist dabei entscheidend für die Qualität direkter Demokratie.

## Direkte Demokratie auf Bundesebene

Direktdemokratische Elemente sind in Österreich auf der Bundes-, Länder- und Kommunalebene institutionell festgelegt. Das österreichische Bundesverfassungsgesetz kennt drei direktdemokratische Elemente: Volksabstimmung (auch: Plebiszit, Referendum), Volksbegehren (auch: Volksinitiative) und Volksbefragung. Über diese Instrumente können österreichische StaatsbürgerInnen direkten politischen Einfluss bei Sachfragen nehmen. Darüber hinaus gibt es weitere direktdemokratische Instrumente wie Petitionen, die parlamentarische Bürgerinitiative und auf europäischer Ebene die Europäische Bürgerinitiative.

Direktdemokratische Beteiligungsformen haben in Österreich im Laufe der letzten Jahre zunehmend an Bedeutung gewonnen. Insbesondere die Zahl der Volksbegehren ist seit den 1980er-Jahren signifikant angestiegen (vgl. Rosenberger/Seeber 2007: 233). Aber auch die Volksbefragungen auf Länder- und Gemeindeebene nehmen ständig zu. Im Folgenden werden die einzelnen Instrumente der direkten Demokratie kurz erläutert.

## Volksabstimmung

Das Instrument der Volksabstimmung (auch: konfirmatives Referendum) ist in der österreichischen Bundesverfassung verankert; weitere gesetzliche Regelungen sind im Volksabstimmungsgesetz von 1972 festgelegt. Das Instrument ermöglicht es BürgerInnen, in unregelmäßigen Abständen unmittelbar über Verfassungs- und Bundesgesetze abzustimmen. Abstimmungsberechtigt sind österreichische Staatsangehörige, die auch die Berechtigung zum Wählen haben. Die Entscheidung der Volksabstimmung ist rechtsbindend. Volksabstim-

**Massenkommunikation und Neue Medien bestimmen die Diskussion**

**Direkte Demokratie gewinnt in Österreich an Bedeutung**

mungen sind in Österreich mit Ausnahme vom Budget zu fast allen Sachthemen möglich (vgl. Storr 2010: 101). Das konfirmative Referendum ist nach Art. 43 der österreichischen Bundesverfassung durchzuführen, wenn der Nationalrat dies beschließt oder wenn die Mehrheit seiner Mitglieder dies verlangt. Es wird vom Bundespräsidenten/von der Bundespräsidentin angeordnet. In Österreich gibt es folgende vier Varianten der Volksabstimmung:

- ➔ Bei einer Gesamtänderung der Bundesverfassung ist eine Volksabstimmung zwingend vorgesehen (obligatorisches Referendum) (Art. 44B-VG). Eine Gesamtänderung liegt in der Regel vor, wenn durch ein Gesetz eines oder mehrere der leitenden Grundprinzipien (das demokratische, republikanische, bundesstaatliche, das gewaltenteilende, das rechtsstaatliche und das liberale Prinzip) der österreichischen Verfassung verändert werden könnten (vgl. Adamovich u.a. 2011: 130–132).
- ➔ Obligatorisch ist eine Volksabstimmung ebenfalls bei einer vorzeitigen Absetzung des/der direkt gewählten Bundespräsident/in, wenn diese zuvor durch die Mehrheit der Bundesversammlung beschlossen wurde (Art. 60 B-VG).
- ➔ Bei einer Teiländerung der Bundesverfassung ist eine Volksabstimmung durchzuführen, wenn diese von einem Drittel der Mitglieder des Nationalrates gefordert wird (fakultatives Referendum) (Art. 44B-VG).
- ➔ Jeder Gesetzesbeschluss des Nationalrates kann zudem einer fakultativen Volksabstimmung unterzogen werden, wenn der Nationalrat dies beschließt oder die absolute Mehrheit seiner Mitglieder es verlangt (Art. 43 B-VG).

Somit kann theoretisch zu jedem Verfassungsbzw. Bundesgesetz eine Volksabstimmung angeordnet werden, wenn es von der festgelegten Abgeordnetenmehrheit verlangt wird. Allerdings kann eine Volksabstimmung nur über ein bereits beschlossenes Gesetz erfolgen. Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates benötigen eine bestimmte Mehrheit an Stimmen von Abgeordneten (siehe Tabelle 1). Wenn ein Gesetz bereits die Mehrheit im Nationalrat hat, ist es jedoch unwahrscheinlich, dass sich genug

Gegenstimmen ergeben werden, die eine Volksabstimmung noch einleiten könnten (vgl. Weiß 2010: 14f.). Dies macht es für die Opposition beinahe unmöglich, von diesem Instrument Gebrauch zu machen, da sie im Nationalrat kaum die nötige Mehrheit erreichen wird. Die Fraktionen, die ein Gesetz durchsetzen wollen, greifen hingegen nur in seltenen Fällen zu dem Instrument. Da eine Volksabstimmung in Österreich somit in der Regel nur von der Regierungskoalition veranlasst werden kann, die meistens die Mehrheit im Nationalrat stellt, wird das Instrument auch als „Regierungsreferendum“ bezeichnet (Bernauer u.a. 2009: 233f.).

### Funktion und Wirkung

Das Instrument der Volksabstimmung hat in Österreich drei wesentliche Funktionen: Erstens dient es als Mittel, um sich bei kritischen Entscheidungen von großer Tragweite der öffentlichen Unterstützung zu versichern (siehe Zwentendorf). Bei einer Abstimmung für das von der Regierung beschlossene Gesetz wird somit gleichzeitig die Legitimität der Regierungspolitik gestärkt, bei Ablehnung wird diese geschwächt.

Zweitens erhofft man sich bei Uneinigkeit und Spannung innerhalb der Regierungspartei oder -koalition, sensible Entscheidungen an die BürgerInnen zu verlagern, um dadurch eine Spaltung der Regierung zu vermeiden.

Und schließlich dient das Regierungsreferendum vor allem als ein Instrument, das die eigene politische Haltung stärken, die der Opposition hingegen schwächen soll. Oft finden umfangreiche Abstimmungskampagnen durch Regierung, Opposition und Gegner mit dem Ziel der Mobilisierung statt (vgl. Bernauer u.a. 2009: 235). In Österreich gab es bisher zwei Volksabstimmungen auf Bundesebene.

### Volksabstimmung Zwentendorf (1978)

Die Volksabstimmung über die friedliche Nutzung der Kernenergie in Österreich und die Inbetriebnahme des Atomkraftwerkes Zwentendorf war die bisher einzige fakultative Volksabstimmung, die es in Österreich gegeben hat. Sie wurde von der damals allein regierenden

**Volksabstimmungen sind rechtlich verbindliche Entscheidungen**



SPÖ von Bundeskanzler Bruno Kreisky aufgrund der politischen Brisanz des Themas angeordnet (vgl. Storr 2010: 100). Der Bau des ersten von drei geplanten Atomkraftwerken im niederösterreichischen Zwentendorf stand bereits fest, auch die ÖVP war der Nutzung von Atomenergie positiv gegenüber eingestellt. Doch die Meinung innerhalb der Bevölkerung war tief gespalten und wurde von einer sich immer stärker mobilisierenden Anti-Atomkraftbewegung geprägt (vgl. Pelinka/Gottweis/Campbell 1998: 165f). Auf der Pro-Seite stand während der Abstimmungskampagne allein die SPÖ, während die Oppositionsparteien ÖVP und FPÖ sowie die außerparlamentarischen KommunistInnen sich gegen die Vorlage der SPÖ aussprachen (vgl. Hornig 2011: 283). Am 5. November 1978 stimmten bei einer Beteiligung von 64,1 Prozent der Stimmberechtigten 50,47 Prozent gegen die Inbetriebnahme des Atomkraftwerks. Als politische Konsequenz wurde das „Atomsperrgesetz“ verabschiedet, das die Nutzung von Kernenergie in Österreich in Zukunft verbot und 1999 durch das „Bundesverfassungsgesetz für ein atomfreies Österreich“ ersetzt wurde.

#### **Volksabstimmung über EU-Beitritt Österreichs (1994)**

Der geplante Beitritt Österreichs zur EU im Jahr 1995 bedeutete eine Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung und somit war eine Volksabstimmung zwingend notwendig. Die erste obligatorische Volksabstimmung fand daher am 12. Juni 1994 statt. Die Regierungsparteien der Großen Koalition von SPÖ und ÖVP standen geschlossen für einen Beitritt Österreichs zur EU, während die oppositionellen Parteien Grüne und FPÖ dagegen waren. Die Zusammenarbeit von ÖVP und SPÖ ermöglichte es dem Pro-Lager, in einer groß angelegten Abstimmungskampagne, die auch mit öffentlichen Mitteln unterstützt wurde, für den EU-Beitritt zu werben. In einer sehr hohen Beteiligungsquote von 81,3 Prozent sprachen sich zwei Drittel der österreichischen Abstimmungsberechtigten (66,6 Prozent) für einen Beitritt aus.

Auch im Rahmen der geplanten EU-Verfassung im Jahr 2007 wurde diskutiert, ob damit eine Gesamtänderung einhergehe und eine obligatorische Volksabstimmung durchzuführen sei.

Während in Frankreich und den Niederlanden Referenden stattfanden, wurde in Österreich der Vertrag ohne eine vorherige Volksabstimmung vom Nationalrat ratifiziert, da dieser nach Einschätzung der RechtsexpertInnen keine Gesamtänderung bedeutete (vgl. Weiß 2010: 23).

### **Volksbegehren**

Das direktdemokratische Instrument des Volksbegehrens ist seit 1920 in der Bundesverfassung verankert (Art. 41 Abs. 2 B-VG), es wurde jedoch erst mit dem Ausführungsgesetz vom 10. Juli 1963 praktisch verfügbar (vgl. Müller 2006: 110). Die wesentlichen gesetzlichen Regelungen des Verfahrens sind im Volksbegehrengesetz von 1973 grundgelegt.

Das Instrument des Volksbegehrens macht es einer Gruppe von BürgerInnen möglich, selbst ein Gesetzgebungsverfahren im Parlament zu initiieren. Bei einer bestimmten Anzahl von Unterstützungsunterschriften (bis 1981 200.000, dann 100.000 oder je ein Sechstel der Stimmberechtigten dreier Bundesländer) kann die Gruppe die Behandlung eines Gesetzesvorschlags im Parlament verlangen (vgl. Müller 2006: 110). Das Instrument ist rechtlich nicht bindend. Der Nationalrat wird dadurch verpflichtet, die Gesetzesinitiative zu diskutieren, er entscheidet am Ende aber selbst, ob ein Gesetzesentwurf umgesetzt wird oder nicht. Damit unterscheidet sich das österreichische Volksbegehren von den Volksinitiativen in der Schweiz, die eine Volksabstimmung nach sich ziehen können. Auf die (geplante) Aufwertung der parlamentarischen Behandlung von Volksbegehren im Demokratiepaket der derzeitigen Regierung wird im Beitrag von Prof. Dr. Zögernitz näher eingegangen.

#### **Das Verfahren**

Der Prozess des Volksbegehrens gliedert sich in drei Phasen: Das Einleitungs-, das Eintragungs- und das Ermittlungsverfahren.

Im Einleitungsverfahren wird das Volksbegehren zunächst beim Bundesministerium für Inneres beantragt. Für den Antrag wird ein ausformulierter Gesetzestext oder eine Anregung zu einem Gesetz sowie Unterschriften von Un-

**Volksbegehren sind rechtlich unverbindliche Vorschläge an das Parlament**

**Instrumentalisierung von Volksbegehren durch Oppositionsparteien**

terstützerInnen (Unterstützungserklärungen) aus mindestens einem Promille (derzeit: 8.032 Personen) der österreichischen Gesamtbevölkerung benötigt. Der Text muss eine Angelegenheit betreffen, die in die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes fällt (vgl. Storr 2010: 96f.). Einen Antrag zur Einleitung eines Volksbegehrens können sowohl Einzelpersonen als auch Personengruppen oder politische Parteien stellen. Der/die BundesministerIn hat nach Einleitung drei Wochen Zeit, über die Zulässigkeit des Antrages zu entscheiden. Die Entscheidung wird im Amtsblatt und im Internet verlautbart.

Das Eintragungsverfahren wird von den Gemeinden durchgeführt. Der/die BundesministerIn muss hierfür einen Eintragungszeitraum festlegen, der frühestens acht Wochen und spätestens sechs Monate nach dem Tag der Verlautbarung liegen muss. Das Eintragungsverfahren dauert acht Tage. In diesem Zeitraum entscheiden die BürgerInnen mit ihren Unterschriften darüber, ob das Anliegen im Parlament diskutiert werden soll. Damit ein Volksbegehren Erfolg hat, sind 100.000 Unterschriften (inkl. der Unterstützungserklärungen) von stimmberechtigten ÖsterreicherInnen notwendig, die innerhalb des einwöchigen Eintragungszeitraumes in den Gemeinden eingehen müssen.

Im Anschluss überprüft das Ermittlungsverfahren schließlich das Ergebnis des Eintragungsverfahrens, verkündet das Ergebnis und leitet das Volksbegehren direkt an das Parlament weiter.

### **Funktion und Wirkung**

Mithilfe des Volksbegehrens können also BürgerInnen ein Gesetzgebungsverfahren einleiten. Rosenberger und Seeber (2007) konstatieren eine Zunahme von Volksbegehren in Österreich, die unter anderem auch auf Initiativen aus der Zivilgesellschaft zurückgehen, oft aber auch von Parteien unterstützt werden. BürgerInnen initiieren Volksbegehren, „um öffentlich auf Probleme aufmerksam zu machen, Politisierung eines Themas herzustellen und Protest zu bündeln“ (Rosenberger/Seeber 2007: 233). Aufgrund der kurzen Sammelzeit und der Tatsache, dass Volksbegehren nicht rechtsbindend sind, sind Funktion und Wirkung von Volksbegehren jedoch begrenzt. Sie können aber vor allem in

Verbindung mit medialer Aufmerksamkeit als „Schwunggeber“ dienen, indem sie die Regierung und Parlament dazu drängen, Gegenvorschläge auszuarbeiten (vgl. Bernauer u.a. 2009: 237, 240). Zugleich wird das direktdemokratische Instrument von Parteien bzw. parteinahen Organisationen, insbesondere der Opposition genutzt, um WählerInnen für ihre politischen Anliegen zu mobilisieren oder zu sensibilisieren und dadurch Druck auf die Regierung auszuüben (vgl. Ebd.).

Insgesamt gibt es einen Überhang an Volksbegehren, die durch politische Parteien initiiert wurden. Insbesondere bei den ersten Volksbegehren von 1964 bis 1999 (siehe Tabelle 2) wurden 12 von 23 Volksbegehren durch Abgeordnete eingeleitet oder unterstützt. Vor dem Hintergrund der parteipolitischen Dominanz wurde das Eintragungsverfahren allerdings so verändert, dass fortan auch Parteien zur Durchsetzung die geforderte Anzahl von mindestens 100.000 Unterstützungsunterschriften der Wahlberechtigten benötigen. Zuvor war es möglich, dass acht Abgeordnete des Nationalrates oder je vier Abgeordnete von drei Landtagen ein Volksbegehren einleiten konnten, was zur Folge hatte, dass das Instrument zunehmend von Oppositionsparteien zu parteipolitischen Zwecken instrumentalisiert wurde – denn der Weg über ein Volksbegehren erreichte mehr mediale Aufmerksamkeit als der übliche Initiativantrag im Parlament (vgl. Weiß 2010: 29). Doch auch mit der Reform von 1999 konnte der Instrumentalisierung des Volksbegehrens durch Parteien kein Ende gesetzt werden. So sind nach Rosenberger und Seeber Parteiorganisationen auch weiterhin für die Kampagnendynamik wie Finanzierung zuständig. Vielmehr erweisen sich die bereits vorhandenen Organisationsstrukturen von etablierten Institutionen wie Parteien oder großen Interessenverbänden als Bestimmungsfaktoren für eine breite Unterstützung durch die BürgerInnen (vgl. Rosenberger/Seeber 2007: 235f.).

### **Erfolgreiche Volksbegehren in Österreich**

Insgesamt gab es bisher 37 Volksbegehren. Im Bezug auf den Erfolg kann man nach Pelinka zwischen „formellem“ und „substanziellem“ Erfolg unterscheiden. Formell erfolgreich ist ein Volksbegehren hinsichtlich seiner erhaltenen

**Wenige  
Volksbegehren  
werden  
inhaltlich  
umgesetzt**

Unterstützungserklärungen, substantiell erfolgreich ist es, wenn es auch tatsächlich als Gesetz in Kraft tritt. Dementsprechend waren 32 der aufgelisteten Volksbegehren in Österreich formell erfolgreich, aber nur wenige davon waren auch substantiell erfolgreich (insbesondere die ersten drei Volksbegehren der 1960er-Jahre, das Volksbegehren für ein atomfreies Österreich von 1997, das Familien-Volksbegehren von 1999). Pelinka sieht als Ursache für das Missverhältnis zwischen Häufigkeit und substantiellem Erfolg die Instrumentalisierung des Volksbegehrens durch die (Oppositions-)Parteien. Die Regierung, die die Parlamentsmehrheit stellt, würde folglich der Opposition keinen Erfolg gönnen wollen und lehne infolgedessen das von den Oppositionsparteien initiierte Volksbegehren ab (vgl. Pelinka 1999: 112). Die Umsetzung eines Volksbegehrens hängt folglich vom parlamentarischen Kräfteverhältnis ab. Während die Zahl an Volksbegehren vor allem in den 1980er Jahren zugenommen hat, zeichnet sich insbesondere seit 2011 ein erneuter Anstieg ab. So sind bereits seit 2011 zwei Volksbegehren formell erfolgreich gewesen („RAUS aus EURATOM“ sowie „Bildungsinitiative“), zwei weitere erreichten im April 2013 jedoch nicht die nötigen 100.000 Unterstützungserklärungen und müssen daher nicht im Nationalrat behandelt werden („Demokratie jetzt!“ der Initiative *mein Österreich* und „Volksbegehren gegen Kirchenprivilegien“).

Die Stimmbeteiligung an Volksbegehren schwankt von 1,2 („Pro Motorrad“) bis 25,7 Prozent (Einsparung Konferenzzentrum). Sie lässt sich nicht mit der Wahlbeteiligung bei Nationalratswahlen vergleichen, da ausschließlich die Option der Unterstützung der Gesetzesinitiative zur Auswahl steht (vgl. Rosenberger/Seeber 2007: 235).

### Volksbefragung

Das Instrument der Volksbefragung wurde 1988 in der Bundesverfassung als drittes und somit jüngstes direktdemokratisches Instrument in Österreich eingeführt (Art. 49b B-VG). Ihre genauen Bestimmungen sind im Volksbefragungsgesetz von 1989 festgelegt. Mittels einer Volksbefragung kann der Nationalrat vor wichtigen Entscheidungen zu einer „Angelegenheit von grundsätzlicher und gesamtösterreichischer Bedeutung“ (Art. 49b B-VG) das Meinungsbild der Bevölkerung einholen. Im Gegensatz zur Volksabstimmung ist das Ergebnis einer Volksbefragung aber rechtlich nicht bindend. Der Antrag auf eine Volksbefragung wird auf Mehrheitsbeschluss des Nationalrates, auf Antrag seiner Mitglieder oder der Bundesregierung gestellt und durch den Bundespräsidenten/die Bundespräsidentin angeordnet. Der Entschluss zu einer Volksbefragung ist dann im Bundesgesetzblatt kundzumachen. Darin müssen der Tag der

### VOLKSBEGEHREN IN ÖSTERREICH SEIT 1964

Jahr	Betreff	Eintragungszeitraum	Anzahl der gültigen Eintragungen	Stimm-beteiligung in % (Rang)	Unterstützt durch
1964	Österreichischer Rundfunk, Gesellschaft m.b.H.	5.10.–12.10.1964	832.353	17,27 (5)	34.841 Unterstützungserklärungen
1969	Schrittweise Einführung	4.5.–11.5.1969	889.659	17,74 (4)	74 SPÖ-Abg.z.NR (mind. 15 Mgl.d.NR)
1969	Abschaffung der 13. Schulstufe	12.5.–19.5.1969	339.407	6,77 (14)	17 Mgl.d.Steir.LT, 14 Mgl. d. SBG.LT, 14 Mgl.d.Ktn.LT, 5 Mgl.d.Vbg.LT
1975	Schutz des menschlichen Lebens	24.11.-1.12.1975	895.665	17,93 (3)	762.664 Unterstützungserklärungen
1980	Pro-Zwentendorf-Volksbegehren	3.11.–10.11.1980	421.282	8,04 (11)	33.388 Unterstützungserklärungen
1980	Anti-Zwentendorf-Volksbegehren	3.11.–10.11.1980	147.016	2,80 (28)	13.516 Unterstützungserklärungen
1982	Konferenzzentrum-Einsparungsgesetz	10.5.–17.5.1982	1.361.562	25,74 (1)	Sämtliche ÖVP-LAbg. aller Bundesländer

Jahr Betreff		Eintragungszeitraum	Anzahl der gültigen Eintragungen	Stimm-beteiligung in % (Rang)	Unterstützt durch
1985	Konrad-Lorenz-Volksbegehren	4.3.–11.3.1985	353.906	6,55 (15)	56.870 Unterstützungserklärungen
1985	Verlängerung des Zivildienstes	22.4.–29.4.1985	196.376	3,63 (24)	48.774 Unterstützungserklärungen
1985	Gegen Abfangjäger – für eine Volksabstimmung	4.11.–11.11.1985	121.182	2,23 (30)	18.433 Unterstützungserklärungen
1986	Anti-Draken-Volksbegehren im Bundesland Steiermark	3.3.–10.3.1986	244.254	4,50 (19)	140.817 Unterstützungserklärungen
1987	Gegen Privilegien	22.6.–29.6.1987	250.697	4,57 (18)	Sämtliche FPÖ-Abg.z.NR
1989	Senkung der Klassenschülerzahl	29.5.–5.6.1989	219.127	3,93 (23)	25.643 Unterstützungserklärungen
1989	Sicherung der Rundfunkfreiheit in Österreich	27.11.–4.12.1989	109.197	1,95 (33)	Mehr als 8 FPÖ-Abg.z.NR
1991	Für eine Volksabstimmung über einen Beitritt zum EWR	11.11.–18.11.1991	126.834	2,25 (29)	Sämtliche Grünen-Abg.z.NR
1993	Österreich zuerst	25.1.–1.2.1993	416.531	7,35 (13)	Mehr als 8 FPÖ-Abg.z.NR
1995	Pro Motorrad	12.6.–19.6.1995	75.525	1,31 (35)	12.812 Unterstützungserklärungen
1996	Für Tierschutz	18.3.–25.3.1996	459.096	7,96 (12)	35 Abg.z.NR (FPÖ/Grüne)
1996	Für Neutralität	18.3.–25.3.1996	358.156	6,21 (16)	31.166 Unterstützungserklärungen
1997	Gentechnik	7.4.–14.4.1997	1.225.790	21,23 (2)	8 Grüne-Abg.z.NR
1997	Frauen-Volksbegehren	7.4.–14.4.1997	644.665	11,17 (8)	23 Abg.z.NR (SPÖ/Grüne)
1997	Schilling-Volksabstimmung	24.11.–1.12.1997	253.949	4,43 (20)	9 FPÖ-Abg.z.NR
1997	Atomfreies Österreich	24.11.–1.12.1997	248.787	4,34 (21)	9 FPÖ-Abg.z.NR
1999	Familien-Volksbegehren	9.9.–16.9.1999	183.154	3,17 (26)	16.875 Unterstützungserklärungen
2000	Neue EU-Abstimmung	29.11.–6.12.2000	193.901	3,35 (25)	8.243 Unterstützungserklärungen
2001	Bildungsoffensive und Studiengebühren	6.11.–13.11.2001	173.594	2,98 (27)	48.626 Unterstützungserklärungen
2002	Veto gegen Temelin	14.1.–21.1.2001	914.973	15,53 (6)	16.562 Unterstützungserklärungen
2002	Sozialstaat Österreich	3.4.–10.4.2002	717.102	12,20 (7)	38.212 Unterstützungserklärungen
2002	Gegen Abfangjäger	29.7.–5.8.2002	624.807	10,65 (9)	18.325 Unterstützungserklärungen
2003	Atomfreies Europa	10.6.–17.6.2003	131.772	2,23 (31)	9.567 Unterstützungserklärungen
2004	Pensionen	22.3.–29.3.2004	627.559	10,53 (10)	33.272 Unterstützungserklärungen
2006	Österreich bleib frei!	6.3.–13.3.2006	258.281	4,28 (22)	8.685 Unterstützungserklärungen
2009	Stopp dem Postraub	27.7.–3.8.2009	140.582	2,23 (32)	37.517 Unterstützungserklärungen
2011	Raus aus EURATOM	28.2.–7.3.2011	98.678	1,56 (34)	8.171 Unterstützungserklärungen
2011	Bildungsinitiative	3.11.–10.11.2011	383.724	6,07 (17)	51.869 Unterstützungserklärungen
2013	Gegen Kirchen-Privilegien	15.4.–22.4.2013	56.660	0,89 (37)	8.567 Unterstützungserklärungen
2013	Demokratie jetzt!	15.4.–22.4.2013	69.841	1,10 (36)	11.930 Unterstützungserklärungen

© Demokragtiezentrum Wien, Quelle: BMI

Befragung, die der Volksbefragung zugrunde liegende Fragestellung und der Stichtag festgelegt sein. Die Frage muss entweder aus einer Ja/Nein-Frage oder aus zwei alternativen Lösungsvorschlägen bestehen. Der Abstimmungstag muss auf einen Sonntag oder anderen gesetzlichen Feiertag fallen. Seit 2010 können AuslandsösterreicherInnen neben Volksabstimmungen auch an Volksbefragungen teilnehmen. Das Ergebnis muss von der Bundeswahlbehörde verlautbart werden (Wahlrechtsänderungsgesetz 2010).

Im Unterschied zur Volksabstimmung wird die Volksbefragung nicht über ein bereits existierendes Gesetz durchgeführt. Volksbefragungen finden dementsprechend häufig vor Beschlussfassung eines Gesetzes im Nationalrat statt. Beide Instrumente gelten hinsichtlich ihrer Initiierung als Top-down-Instrument, d.h., sie können nur vom Nationalrat initiiert werden.

### **Wirkung und Funktion**

Im Gegensatz zum Volksbegehren kann das Instrument der Volksbefragung auf Bundesebene nicht durch die Bevölkerung oder oppositionelle Parteien eingeleitet werden. Zugleich ist das Ergebnis einer Volksbefragung im Unterschied zur Volksabstimmung nicht rechtsbindend. Volksbefragungen haben somit eine konsultative und meinungsbildende Funktion. Nach Pelinka und Rosenberger (2007) gelten Volksbefragungen realpolitisch gesehen jedoch als starke, erfahrungsgemäß wirksamere Instrumente als Volksbegehren. Dies zeigt sich daran, dass sich bislang kein gesetzgebendes Organ über das Mehrheitsergebnis einer Volksbefragung (auf Länder-/Gemeindeebene) hinwegsetzte (vgl. ebd.: 86). Zugleich erfüllt das konsultative Referendum ähnliche Funktionen wie beim Volksbegehren: Volksbefragungen machen in erster Linie auf Probleme und Themen in der Öffentlichkeit aufmerksam, sie regen dadurch eine Diskussion an und drängen die Politik dazu, Lösungsmöglichkeiten und Kompromisse zu finden.

### **Volksbefragung auf Bundesebene**

Obwohl seit 1989 die gesetzlichen Voraussetzungen dazu bestehen, hat es auf Bundesebene

bislang nur eine Volksbefragung gegeben, auch wenn mehrere Anträge gestellt worden sind. Am 20. Jänner 2013 fand die erste bundesweite Volksbefragung zur Beibehaltung der Wehrpflicht statt.

## **Weitere Elemente direkter Demokratie**

### **Petitionen und Bürgerinitiativen**

Petitionen und Bürgerinitiativen stellen weitere Instrumente der direkten Demokratie dar. Sie sind im Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates festgelegt. Mithilfe dieser Instrumente können Abgeordnete (Petition) und BürgerInnen (Bürgerinitiativen) dem Nationalrat konkrete Anliegen zur Behandlung vorlegen. Voraussetzungen dafür sind, dass die Anliegen in schriftlicher Form vorliegen, sich auf eine Angelegenheit beziehen, die in Gesetzgebung oder Vollziehung Bundessache ist, und entweder als Petition von einem Mitglied des Nationalrates eingereicht oder als Bürgerinitiative von mindestens 500 österreichischen StaatsbürgerInnen (ab 16 Jahren) unterstützt worden ist. Im Gegensatz zum Volksbegehren, das als Gesetzesinitiative zu behandeln ist, werden Petitionen und Bürgerinitiativen nicht unmittelbar und auch nicht zwingend dem Nationalrat vorgelegt. Stattdessen ist für deren Behandlung der Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen zuständig, der im Unterschied zu den anderen Ausschüssen dem Gesetzgebungsprozess vorgeschaltet ist und keine Gesetze entwerfen kann. Erst wenn der Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen befindet, dass ein Anliegen berechtigt ist, wird es an den zuständigen Fachausschuss oder die Bundesregierung weitergeleitet, die dann einen entsprechenden Gesetzesentwurf erstellen kann.

### **Nicht-konventionelle Partizipationsformen**

Als nicht-konventionelle Partizipationsformen gelten nach Pelinka und Rosenberger (2007) BürgerInnenbeteiligungsverfahren wie lokale Agenda-Prozesse, Mediationsverfahren, Planungswerkstätten sowie die Teilnahme an Demonstrationen, Online-Petitionen oder „politisch korrekte“ KonsumentInnen-Entscheidungen. Auch das Engagement in Bürgerinitiativen, in zivil-

**Volksbefragungen haben meinungsbildende Funktion**

**Direkte Demokratie soll Probleme im politischen System erleichtern**

**TABELLE 3: UNTERSCHIED ZWISCHEN VOLKSBEGEHREN UND BÜRGERINITIATIVE**

	<b>Volksbegehren</b>	<b>Bürgerinitiative</b>
Anliegen	„durch Bundesgesetz zu regelnde Angelegenheit“ – Legislative	Angelegenheit, die in Gesetzgebung „oder Vollziehung Bundessache ist“ – Legislative oder Exekutive
nötige Unterschriften	ein Promille der Gesamtbevölkerung (ca. 8.000) im Einleitungsverfahren, 100.000 im Ermittlungsverfahren	500
Auswirkung	Behandlung im Nationalrat	Behandlung im Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen
rechtsbindend	nein	nein

Quelle: Weiß 2010.

gesellschaftlichen Einrichtungen oder „Neuen Sozialen Bewegungen“ wird als nicht-konventionelle Beteiligungsform an der politischen Willensbildung bezeichnet (vgl. Pelinka/Rosenberger 2007: 91). Der Ausdruck *participatory revolution* drückt insbesondere den Wandel demokratischer Beteiligungsformen aus, der sich in einer Zunahme dieser nicht-konventionellen Partizipationsformen zeigt (vgl. Jörke 2011: 14).

### Direkte Demokratie – ein Lösungsansatz?

Sinkende Wahlbeteiligung, Verlust des Vertrauens in die politischen Institutionen und ihre EntscheidungsträgerInnen sowie Politikmüdigkeit beschreiben den derzeitigen Zustand der repräsentativen Demokratie in Österreich wie auch in anderen europäischen Staaten. In Reaktion darauf wird immer häufiger ein Ausbau direkter Demokratie diskutiert. Aktuelle Studien bestätigen diesen Trend auch für Österreich.

So wurde 2012 in einer Studie von IVS und IFES das Politikinteresse der ÖsterreicherInnen abgefragt. Nur 19% der Befragten bezeichneten sich als politisch interessiert, was ein sehr niedriger Wert ist (vgl. IVS/IFES 2012, 7). Die selbe Studie zeigt auch, dass nur etwa 55% der ÖsterreicherInnen *sehr* oder *eher* mit dem Funktionieren der Demokratie zufrieden sind; mit der Arbeit der RepräsentantInnen sind gar nur 30% der ÖsterreicherInnen zufrieden. (vgl. IVS/IFES 2012, 12). Entsprechend bewerten nur etwa 35% der Befragten das Image des Nationalrates als *sehr gut* oder *eher gut*.

Es wird in der öffentlichen Debatte immer häufiger von einer „Krise der Demokratie“ gesprochen. Laut dem britischen Politikwissenschaftler Colin Crouch existieren die repräsentativen Institutionen nur noch als eine Art „leere Hülle“. Politik wird stattdessen von einer kleinen privilegierten Elite gelenkt, während die Mehrheit der BürgerInnen lediglich eine „passive, schweigende, ja sogar apathische Rolle“ spielt (Crouch 2008: 10). Ein weiterer Aspekt, der angesprochen wird, bezieht sich auf die (abnehmende) Legitimität von Demokratie (vgl. Linden/Thaa 2011). Im Kontext von Globalisierung und Europäisierung werden politische Entscheidungen zunehmend von wirtschaftlichen AkteurInnen oder supranationalen Organisationen beeinflusst.

Zugleich werden Demokratien mit den mächtiger werdenden Massenmedien konfrontiert, die mehr und mehr die Politik bestimmen. Auch die europäische Integration hat die Komplexität politischer Entscheidungskompetenzen verstärkt. Politische Entscheidungen werden nicht mehr allein von den im nationalstaatlichen Rahmen gewählten und kontrollierten RepräsentantInnen getroffen, sondern von externen AkteurInnen, über die die WählerInnen keine Kontrolle mehr haben. Dadurch ist die Legitimation der RepräsentantInnen gegenüber den Repräsentierten nicht mehr so eindeutig gegeben. Dieser Souveränitäts- und Legitimationsverlust führt folglich zu einem schwindenden Vertrauen in die politischen Institutionen und zu Politikverdrossenheit in der Bevölkerung. Dies zeigt sich nicht nur im Rückgang der Wahlbeteiligung, sondern auch in ei-



nem allgemeinen Mangel an konventioneller politischer Partizipation, die sich auch im Desinteresse der BürgerInnen für eine Karriere im öffentlichen Dienst oder eine Mitgliedschaft in den Parteien ausdrückt.

Colin Crouchs Begriff der „Postdemokratie“ unterschätzt nach dem Politikwissenschaftler Wolfgang Merkel allerdings die Reform- und Anpassungsfähigkeit der Demokratie, die sich als offener Prozess versteht und daher ständig neuen Herausforderungen unterworfen ist (vgl. Merkel 2011: 19). Die repräsentative Demokratie hat nicht ihr Ende erreicht, sondern befindet sich in einem Formwandel, der sich unter anderem durch geänderte Rahmenbedingungen wie die Verflechtung nationaler und europäischer Ebenen, die Ökonomisierung aller gesellschaftlichen Teilbereiche und die rasanten Entwicklungen im IT-Sektor (z.B. Web 2.0) ausdrückt. Insbesondere durch die Zunahme von Onlineplattformen und Social Media (z.B. Facebook, Twitter) hat sich der Charakter sozialer Bewegungen verändert und es wurden neue Möglichkeiten politischer Partizipation geschaffen (vgl. Liebhart 2011: 91f.). Insgesamt haben unkonventionelle Beteiligungsformen von BürgerInnen wie Bürgerinitiativen und Proteste durchaus zugenommen. Doch sind diese Formen gesellschaftlicher Aktivität oft hochgradig selektiv und werden von den besser Ausgebildeten dominiert (vgl. Jörke 2011: 15f.). Es sind vor allem die niedrigeren sozialen Schichten, die sich zunehmend aus der demokratischen Beteiligung zurückziehen und von der repräsentativen Demokratie enttäuscht fühlen.

## Direkte Demokratie als Antwort

Die repräsentative Demokratie braucht folglich Reformansätze, die auf die neuen Herausforderungen reagieren. Direktdemokratische Instrumente, mit denen BürgerInnen bei politischen Themen und Sachfragen mitentscheiden können, erscheinen daher in vielen europäischen Ländern als ein von der breiten Bevölkerung gewünschtes und ernst zu nehmendes Korrektiv. Direkte Demokratie macht laut den Experten Gross und Kaufmann Politik kommunikativer, zwingt zur öffentlichen Auseinandersetzung mit Argumenten, ermöglicht es Minderheiten im Parlament, sich öffentlich Gehör zu verschaffen und erleichtert eine feinere Verteilung von politischer Macht (IRI-Europe-Länderindex 2002: 4). Darüber hinaus erhofft man sich von mehr direkten Mitspracherechten insbesondere ein wieder gesteigertes Interesse an Politik und politischer Teilhabe.

In jüngster Zeit sind zahlreiche Studien und Umfragen über die Einstellungen der ÖsterreicherInnen zur repräsentativen Demokratie, zu deren Institutionen und insbesondere zum Ausbau direkter Demokratie entstanden. Sie reichen von Umfragen, die von Medien in Auftrag gegeben wurden bis hin zu von PolitikerInnen oder wissenschaftlichen Instituten organisierten repräsentativen Studien. Sie zeigen, dass die oben genannten Krisenphänomene wie Politikmüdigkeit und schwindendes Vertrauen in die repräsentativen Institutionen auch für die österreichische Demokratie gelten. Zugleich wird auch hier der Wunsch der BürgerInnen nach einem Ausbau direkter Demokratie bestätigt.

**Direkte  
Demokratie  
als Korrektiv  
der Bürgerin-  
nen**

### Literatur

Adamovich, Ludwig K./Funk, Bernd-Christian/Holzinger, Gerhart (Hg.) (2011): Österreichisches Staatsrecht. Band 1: Grundlagen, 2. aktual. Auflage. Wien

Bernauer, Thomas/Jahn, Detlef/Kuhn, Patrick/Walter, Stefanie (2009): Einführung in die Politikwissenschaft. Baden-Baden

Crouch, Colin (2008): Postdemokratie. Frankfurt am Main

Pelinka, Anton/ Gottweis, Herbert/ Campbell, David (1998): 1978: Volksabstimmung Zwentendorf, in: Forum Politische Bildung (Hg.): Wendepunkte und Kontinuitäten. Zäsuren der demokratischen Entwicklung in der österreichischen Geschichte. Wien

Hornig, Eike-Christian (2011): Die Parteiendominanz direkter Demokratie in Westeuropa, 1. Auflage. Baden-Baden

Gross, Andreas/ Kaufmann, Bruno (2002): IRI Europe Länderindex zur Volksgesetzgebung 2002. Initiative and Referendum Institute Europe

IVS/IFES (Hg.) (2012): Direkte Demokratie in Österreich – Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage. Graz/Wien

- Jörke, Dirk (2011): Bürgerbeteiligung in der Postdemokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 1–2/2011 (Bundeszentrale für Politische Bildung), 13–18
- Liebhart, Karin (2011): Demokratiequalität und Reform – aktuelle Diskussionen auf nationaler und europäischer Ebene, in: Prammer, Barbara u.a. (Hg.): Die Qualität der Demokratie. Kriterien, Befunde, Herausforderungen. Wien
- Linden, Markus/Thaa, Manfred (Hg.) (2011): Krise und Reform politischer Repräsentation. Baden-Baden
- Llanque, Marcus (2008): Politische Ideengeschichte. Ein Gewebe politischer Diskurse. München.
- Merkel, Wolfgang (2011): Die Herausforderungen der Demokratie zu Beginn des 21. Jahrhunderts, in: Prammer, Barbara u.a. (Hg.): Die Qualität der Demokratie. Kriterien, Befunde, Herausforderungen. Wien
- Müller, Wolfgang C. (2006): Das Regierungssystem, in: Dachs, Herbert u.a. (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch. Wien, 106–118
- Pelinka, Anton (1999): Direkte Demokratie – Mehr als nur Illusion, aber kein Rezept. Wien, 109–119
- Pelinka, Anton/Rosenberger, Sieglinde (2007): Österreichische Politik. Grundlagen Strukturen Trends, 3. aktualisierte Auflage. Wien
- Plasser, Fritz (Hg.) (2012): Erfolgreich wahlkämpfen. Massenmedien und Wahlkampagnen in Österreich. Wien
- Rosenberger, Sieglinde/Seeber, Gilg (2007): Zivilgesellschaft durch Direkte Demokratie, in: Der Bürger im Staat 4 (2007), „Bürgerschaftliches Engagement“, 233–239
- Schiller, Theo (2002): Direkte Demokratie. Eine Einführung. Frankfurt/New York
- Storr, Stefan (2010): Die Maßgaben der österreichischen Bundesverfassung für sachunmittelbare Demokratie in Bund und Ländern, in: Neumann, Peter/Renger, Denise (Hg.): Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009. Deutschland, Österreich, Schweiz. Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie: Band 7. Baden-Baden
- Weiß, Michael (2010): Die direkte Demokratie. Wie wir uns in Politik einmischen können, 1. Auflage. Wien

#### Website

The Navigator to Direct Democracy, <http://direct-democracy-navigator.org/typology> (Stand 7.6.2013)

#### **Mag.<sup>a</sup> Gertraud Diendorfer**

Leitet das Demokratiezentrum Wien; Herausgeberin und Redakteurin der halbjährlich erscheinenden Schriftenreihe Informationen zur Politischen Bildung (seit 1990), hg. vom Forum Politische Bildung. Stv. Vorstandsvorsitzende der Interessensgemeinschaft Politische Bildung (IGPB). Sie ist im Leitungsteam des Universitätslehrgangs „Global Citizenship Education“ der Universität Klagenfurt; Kuratorin der Wanderausstellung „Migration on Tour“ (2010). Arbeits- und Forschungsschwerpunkte sind Demokratieforschung, Politische Bildung, (E-)Partizipation, Migration.

#### **M.A. Mareike Jung**

geboren 1982 in Berlin, studierte Neueste Geschichte, Politikwissenschaften und Kunstgeschichte in Berlin und Paris. Seit 2012 ist sie am Demokratiezentrum Wien als wissenschaftliche Mitarbeiterin tätig. Ihre Forschungs- und Interessengebiete liegen bei der Demokratie- und Beteiligungsfor- schung, insbesondere Direkte Demokratie, Bürgerbeteiligung, Web 2.0 sowie Migration.



# Demokratie im 21. Jahrhundert

## Direkt-demokratische Verfahren

### im repräsentativen System

von Tamara Ehs und Bruno Kaufmann

#### Einleitung

Über Jahrzehnte hinweg wurden einander direkt- und repräsentativdemokratische Verfahren als Gegensätze gegenübergestellt. In der Praxis allerdings hat sich dieses Denkmuster längst überholt. Im 21. Jahrhundert steht vielmehr die Frage im Mittelpunkt, wie moderne, direkt-demokratische Verfahren dazu beitragen können, das repräsentative System tatsächlich repräsentativ zu gestalten. Wir stellen deshalb in unserem Beitrag nach allgemeinen und theoretischen Überlegungen drei Beispiele aus der Praxis vor, die auf drei verschiedenen Ebenen (supranational, national und kommunal) jene Verknüpfung zwischen direkter und indirekter Demokratie verfolgen: die Europäische Bürgerinitiative, das isländische Reformkonzept sowie das Salzburger Modell.

Weder die direkte noch die indirekte Demokratie können alleine für jene Repräsentativität im politischen System sorgen, die heute in modernen Gesellschaften von den Bürger\_innen eingefordert wird. Während pure direkte Demokratien längst der Geschichte angehören und mit den mittelalterlichen Stadtstaaten von der Oberfläche verschwanden, gibt es bis heute krampfhaft Versuche, am vormodernen Ideal der puren indirekten Demokratie festzuhalten. In der Praxis hat sich aber das Nebeneinander von direkter und indirekter Demokratie längst durchgesetzt: Nicht mehr das *Ob* direkt-demokratischer Verfahren im repräsentativen System steht im Mittelpunkt der Diskussion, sondern das *Wie*.

Doch die moderne direkte Demokratie, zu der hier all jene Verfahren gezählt werden, die auf-

grund von Initiativen oder Referenden zu Sachabstimmungen an der Urne führen, sorgt weltweit für Schlagzeilen: Volksentscheide wie etwa zur Ehe von gleichgeschlechtlichen Partner\_innen in Kalifornien im November 2008 oder ein Jahr später zum Verbot neuer Minarettbauten in der Schweiz waren neben zahlreichen emotionalen Debatten auch die Basis für grundsätzliche Überlegungen zur Einbettung direkt-demokratischer Verfahren in einem zunehmend internationalisierten Mehrebenensystem der repräsentativen Demokratie. Dabei zeigte sich gerade in etablierten Repräsentativdemokratien mit starken direkt-demokratischen Verfahren wie in der Schweiz oder dem US-Bundesstaat Kalifornien, dass bezüglich der Rolle des Geldes und starker wirtschaftlicher Interessen Dysfunktionalitäten entstanden sind, die es mit entsprechenden Reformen zu beheben gilt. Stichworte hierzu sind Finanzierungstransparenz, Beschränkungen und öffentliche Finanzierung direkt-demokratischer Akteure. Andere Problemschnittstellen, die in diesen Debatten immer wieder hervorgehoben werden, betreffen die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit und die Kompatibilität mit übergeordnetem internationalem Recht.

#### Weltweite Ausbreitung

Die weltweite Verbreitung der direkt-demokratischen Volksrechte geht einher mit der globalen Ausbreitung der Demokratie. So verdreifachte sich die Zahl jener Staaten, die als „formale Demokratien“ bezeichnet werden können, zwischen 1980 und 2012 von unter 50 auf über 150.<sup>1</sup> Zugleich führten weit über 100 Staaten direkt-demokratische Verfahren auf der nationalen

**Verbindung von direkter und indirekter Demokratie stärkt Repräsentativität**

<sup>1</sup> Als „formale Demokratie“ definiert das Wilson Center, ein US-amerikanischer Demokratie-Think-Tank, entsprechende Grundsätze in der nationalen Verfassung sowie die Durchführung von regelmäßigen und freien Wahlen.

**Schwache repräsentative Demokratie erlaubt keine starke direkte Demokratie**

Ebene ein. Nach der vom *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (International IDEA) eingesetzten globalen Expert\_innengruppe gehören „direkt-demokratische Verfahren heute zur Grundausstattung der modernen repräsentativen Demokratie“<sup>2</sup>. Allerdings halten die IDEA-Fachleute auch fest, dass in der Praxis erst relativ wenige Verfahren auch tatsächlich angewendet werden (können). Der Grund: Oftmals verhindern benutzerunfreundliche Regelungen wie prohibitiv hohe Hürden oder Ausnahmestimmungen, die die spannendsten Themen dem direktdemokratischen Prozess entziehen, eine echte und nachhaltige Praxis. Dennoch sprechen die Zahlen eine deutliche Sprache: Generell betrachtet wird unsere Welt immer direktdemokratischer. So hat ein großer Teil aller je durchgeführten nationalen Volksabstimmungen in den letzten 25 Jahren stattgefunden, und so erstreckt sich die Karte der Länder mit direktdemokratischen Verfahren

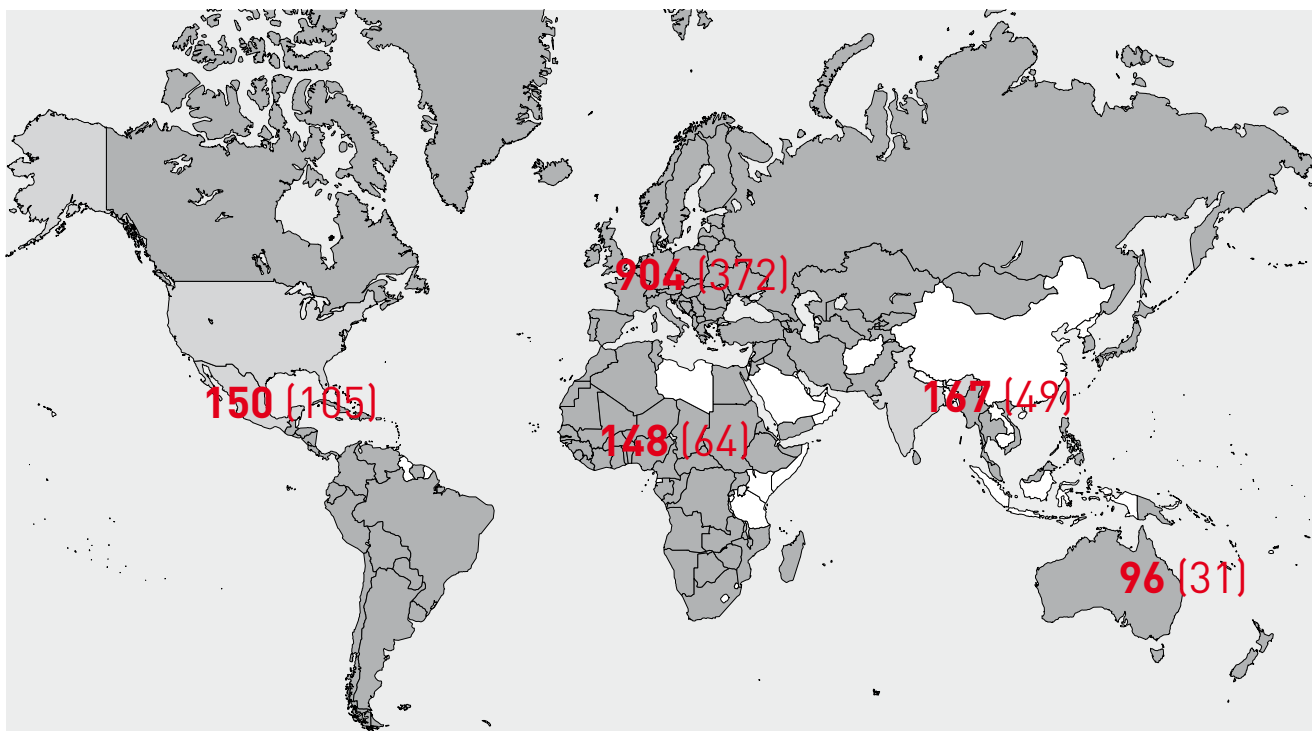
auf der nationalen Ebene (dunkelgrau) und den subnationalen Ebenen (hellgrau) mittlerweile über die ganze Welt (vgl. Abb. 1).

Dabei spielen weltweit gesehen die direktdemokratischen Verfahren im repräsentativen System sehr unterschiedliche Rollen. In Asien und Lateinamerika beispielsweise, wo sich die Demokratie als politisches System erst in den letzten 20 bis 30 Jahren mehrheitlich etablieren konnte, wird selbst das repräsentative System als solches immer wieder grundlegend infrage gestellt, teils durch direkt gewählte Präsident\_innen wie in Südamerika oder durch das Militär wie in manchen asiatischen Staaten.<sup>3</sup> In beiden Fällen neigen die Machthaber\_innen dazu, die direktdemokratischen Verfahren durch plebiszitäre Elemente zu ersetzen – was letztlich auf eine Pervertierung der Volksrechte und damit der verfeinerten Machtteilung hinausläuft. Es ist festzustellen: Wo das repräsentative System

2 [www.idea.int/publications/direct\\_democracy/index.cfm](http://www.idea.int/publications/direct_democracy/index.cfm)

3 Einen guten Überblick hierzu bietet Altman 2011.

Abbildung 1: Länder mit direktdemokratischen Verfahren



Quelle: *Guidebook to Direct Democracy* (IRI Europe, 2010)

Die hellgrau markierten Flächen bezeichnen Länder, die direktdemokratische Verfahren auf subnationaler Ebene kennen. Die dunkelgrau markierten Flächen bezeichnen Länder mit direktdemokratischen Verfahren auf nationaler Ebene. Der erste Zahlenwert gibt die Anzahl von Volksinitiativen seit 1793 an, der Wert in Klammern die Initiativen seit 1991.

**TABELLE 1: TYPEN UND FORMEN DER DIREKTEN DEMOKRATIE**

Form		Autor_in der Vorlage	Initiator_in des Verfahrens	Entscheidungs-träger	Typus
Volks- / Bürgerinitiative	PCI	Teil der stimmberechtigten Bürger_innen	gleiche Gruppe	alle Stimmberechtigten	Initiative
Volks-/ Bürgerinitiative mit Gegenvorschlag	PCI+	Teil der stimmberechtigten Bürger_innen	gleiche Gruppe	alle Stimmberechtigten	Initiative
Volks-/Bürgerreferendum	PCR	repräsentative Behörde	Teil der stimmberechtigten Bürger_innen	alle Stimmberechtigten	Referendum
Volks-/Bürgerreferendum mit Gegenvorschlag	PCR+	repräsentative Behörde	Teil der stimmberechtigten Bürger_innen	alle Stimmberechtigten	Referendum
Obligatorisches Referendum	LOR	repräsentative Behörde	Gesetz/Verfassung	alle Stimmberechtigten	Referendum
Behördenkontrollierte Volksabstimmung / Plebiszit	ATP	repräsentative Behörde	dieselbe Behörde	alle Stimmberechtigten	Plebiszit
Behördenkontrollierte Volksabstimmung / Vetoplebiszit	AVP	repräsentative Behörde	andere repräsentative Behörde	alle Stimmberechtigten	Plebiszit
Behördenminderheitsplebiszit	MTP	repräsentative Behörde	Minderheit einer repräsentativen Behörde	alle Stimmberechtigten	Plebiszit
Behördenminderheitsvetoplebiszit	MVP	Minderheit einer repräsentativen Behörde	dieselbe Minderheit	alle Stimmberechtigten	Plebiszit
Agendainitiative	PAX	Teil der stimmberechtigten Bürger_innen	gleiche Gruppe	repräsentative Behörde	Mischform

Quelle: *direct-democracy-navigator.org/typology*<sup>5</sup>

**Erklärung der Abkürzungen:**

Der erste Buchstabe bezeichnet den Initiator des Prozesses:

A= Authority (Behörde), L= Law (Gesetz), M= Minority of an Authority (Behördenminderheit), P= Popular (Bürger/Volk)

Der zweite Buchstabe bezeichnet das Charakteristikum des Verfahrens

A= Agenda Setting, C= Citizen controlled (BürgerInnenkontrolliert), O=Obligatorisch, T= Top-down, V=Veto

Der dritte Buchstabe bezeichnet den Verfahrenstyp

I= Initiative, P= Plebiszit, R= Referendum, X= Mix

Das „+“ Zeichen bedeutet, dass zum Referendumsvorschlag auch einen Gegenvorschlag zur Abstimmung steht

schwach ist, können auch die direktdemokratischen Verfahren im besten Fall nur schwach sein. Etwas anders stellt sich die Situation in etablierten Demokratien dar, wo das repräsentative System und die damit verbundenen Institutionen wie Parlament, Regierung und Justiz sowie Prozesse wie Wahlen kaum infrage gestellt werden. Hier – und das gilt in erster Linie für Europa und Nordamerika – stellt sich vielmehr die Frage nach der Mischung aus indirekter und direkter Beteiligung der Bürger\_innen. Dabei werden jedoch vor allem in Ländern, die zentralstaatlich regiert werden und über ein

relativ starkes Parteiensystem verfügen, mitunter Versuche unternommen, indirekte und direkte Verfahren gegeneinander auszuspielen. Zur zusätzlichen Vernebelung der Demokratiedebatte wird zudem – und das ist vor allem in Deutschland und Österreich der Fall – oft (und bewusst) eine unscharfe Sprache benutzt, wenn es darum geht, die Möglichkeiten und Schwächen direktdemokratischer Verfahren im repräsentativen System zu analysieren. Zwei typische Beispiele: Initiativinstrumente werden mit Massenpetitionen in Zusammenhang gebracht, statt von moderner direkter

Demokratie wird von „plebiszitären Elementen“ gesprochen.<sup>4</sup>

**Europarat:  
hohe Quoten  
und Unver-  
bindlichkeit  
vermeiden**

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die sich ausbreitende direktdemokratische Praxis auf der EU-Ebene ergibt es Sinn, eine in sich konsistente Typologie und Terminologie direktdemokratischer Verfahren anzuwenden. Das Kompetenzzentrum *Initiative and Referendum Institute Europe* an der Universität Marburg hat in Zusammenarbeit mit Fachleuten aus der ganzen Welt eine solche Typologie und Terminologie entwickelt und unterscheidet dabei zwischen drei Grundtypen (Initiative, Referendum, Plebiszit) und zehn Formen.

Diese Terminologie ermöglicht es, global alle Volksrechteverfahren und -praktiken zu erfassen und zu vergleichen. Zudem schafft der Standard die Voraussetzungen dafür, dass für die sich auf der europäischen Ebene entwickelnden direktdemokratischen Verfahren und Praktiken eine konsistente Regelung in allen offiziellen Sprachen gefunden werden kann und damit unnötige Missverständnisse und Verwechslungen möglichst verhindert werden können. Für eine gründliche, globale und umfassende Würdigung der Rolle direktdemokratischer Verfahren im repräsentativen System reicht es heute nicht mehr aus, je nach politischer Heimat das eine oder andere Beispiel aus der Schublade zu ziehen. Vielmehr müssen heute – aufbauend auf der möglichst flächendeckenden Erfassung aller direktdemokratischen Verfahren weltweit und der qualitativen Überprüfung dieser Verfahren anhand von konkreten praktischen Erfahrungen – verstärkt Lehren gezogen und internationale Empfehlungen und Richtlinien für die moderne direkte Demokratie entwickelt werden.

**Legitimität  
direktdemo-  
kratischer  
Prozesse ist  
wichtig**

Eine Reihe von Organisationen – nationale und internationale, staatliche wie nicht staatliche – haben in den letzten Jahren mit dieser Arbeit begonnen und u. a. im Rahmen des Europarates erste Empfehlungen abgegeben.<sup>5</sup> Diese An-

strengungen haben gemein, dass sie direktdemokratische Verfahren zu einem integralen und komplementären Bestandteil des repräsentativen Systems machen und Dysfunktionalitäten, wie sie sowohl in etablierten Systemen als auch in jüngeren Demokratien vorkommen, verhindern wollen. Dabei sind, so heißt es etwa in den Empfehlungen der *Venedig Kommission* des Europarates, hohe Beteiligungsquoten und lediglich konsultative Wirkung erzeugende Verfahren im Grundsatz zu vermeiden. Ähnlich wie bei Wahlverfahren müssen Wähler\_innen auch im Sachabstimmungsprozess einen klaren Zusammenhang zwischen ihrer Teilnahme und dem Ergebnis erkennen können. Letztlich kommt es in direktdemokratischen Verfahren ebenso wie in Wahlverfahren darauf an, dass nicht nur die Legalität des Prozesses sichergestellt wird, sondern auch die Legitimität: Direkt-demokratische Verfahren müssen in den Augen der Abstimmenden ebenso glaubwürdig sein wie Wahlen.

### Die Bedeutung einer regelmäßigen Praxis

In diesem Zusammenhang ergibt sich natürlich das Problem, dass in einem schwachen repräsentativen System auch die eventuell vorhandenen direktdemokratischen Verfahren nur schwach ausgestaltet und genutzt werden können. In seltenen Fällen, z. B. nach dem Ende einer großen Umwälzung oder Krise, können einzelne Volksabstimmungen zu einer Aussöhnung beitragen und den Weg nach vorne aufzeigen.<sup>7</sup> Generell gilt jedoch, dass nur eine umfassende und regelmäßige Praxis der Volksrechte zu einem nachhaltigen institutionellen Gleichgewicht zwischen der direkten und der indirekten Teilnahme der Bürger\_innen im repräsentativen System beitragen kann, weil erst anhand einer solchen Praxis Lehren aus Fehlern gezogen werden können und zum Beispiel

4 Gelegentlich wird auch der Begriff „sachunmittelbare Demokratie“ verwendet, vgl. etwa das Institut DISUD an der Technischen Universität Dresden ([www.disud.de](http://www.disud.de)).

5 Der Navigator to Direct Democracy ist eine globale Informations- und Kooperationsplattform, auf welcher gegenwärtig mehr als 400 Verfahrensformen in über 100 Staaten eingetragen sind.

6 <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doco7/EDOC11435.pdf>

7 Beispiele hierfür sind die Volksabstimmung in Chile 1988 zum Ende der Militärdiktatur, die Unterstützung des Reformprozesses nach Beendigung des Apartheidsystems in Südafrika 1992 sowie das EU-Beitrittsreferendum in Litauen 2003.

der Initiativprozess dazu dienen mag, die Feinabstimmung des repräsentativen Systems zu optimieren. Umgekehrt besteht bei der sehr seltenen Nutzung der Volksrechte die Gefahr, dass sich im Rahmen einer einzigen Sachabstimmung aufgestaute Emotionen und Frustrationen Luft verschaffen. Ein Beispiel dafür sind die EU-Plebiszite in Frankreich und den Niederlanden (2005), wo sich handfeste Argumente für und gegen die Abstimmungsvorlage (EU-Verfassungsentwurf) mit plebiszitären Motiven für und gegen die Behörde vermischten, die den Urnengang beschlossen hatte (der Präsident in Frankreich, das Parlament in den Niederlanden).

Bereits in jenem, durch die genannten Volkstschiede letztlich vereitelten, EU-Verfassungsentwurf war das Prinzip der grundsätzlichen Gleichstellung von direkten und indirekten Verfahren im repräsentativen System verankert und auch das Konzept eines Europäischen Bürgerinitiativverfahrens war im ursprünglichen Verfassungsvertrag enthalten. Im Rahmen einer informellen Arbeitsgruppe des zweiten EU-Konvents (2002 bis 2003) waren verschiedene Modelle direktdemokratischer Verfahren auf der europäischen Ebene entwickelt und in den Konvent eingebracht worden. Während aber der von einer Mehrheit der Konventsmitglieder unterstützte Vorschlag einer EU-weiten Verfassungsvolksabstimmung am Konventspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing und dem Widerstand der EU-Mitgliedstaaten scheiterte, schaffte es die Bürgerinitiative in den Verfassungsentwurf – und überlebte die anschließende Achterbahnfahrt bis zum Inkrafttreten des Lissaboner Vertrages am 1. Dezember 2009.<sup>8</sup>

Für das künftige Rechtsverständnis der Rolle direktdemokratischer Verfahren im repräsentativen System ist die Bedeutung des entsprechenden Artikels 11 im Lissaboner Vertrag nicht zu unterschätzen. Denn ab sofort gilt in dem den mitgliedstaatlichen Rechtsprechungen übergeordneten Recht, dass direkte und indirekte Verfahren gleichgestellt sind. Dieser Gleichstel-

lungsgrundsatz ist in der Vergangenheit insbesondere in Mitgliedstaaten wie Deutschland wiederholt infrage gestellt worden.

### **Transnationale direktdemokratische Infrastruktur: die Europäische Bürgerinitiative**

In Artikel 11 des Vertrags von Lissabon wird kurz und bündig festgehalten, dass das „demokratische Leben der Union“ auf der „repräsentativen Demokratie“ ruhe und diese gleichberechtigt aus indirekten (parlamentarischen) und direkten (partizipativen) Verfahren bestehe. Der Artikel stipuliert dann sogar unter der Ziffer 4 gleich noch ein erstes Europäisches Volksinitiativrecht, das erste transnationale Volksrecht der Weltgeschichte.

Seit 1. April 2012 ist die Europäische Bürgerinitiative (EBI) in Kraft. Sie gestattet Unionsbürger\_innen, die Europäische Kommission aufzufordern, im Rahmen ihrer Befugnisse (Verbands- und Organkompetenz) gesetzgebend tätig zu werden. Hierfür müssen innerhalb eines Jahres eine Million Unterschriften aus mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten gesammelt werden. Es werden allerdings nur Staaten berücksichtigt, in denen die Unterstützer\_innenzahl einen bestimmten Schwellenwert überschreitet. Für Österreich sind dies aktuell 14.250 Unterzeichner\_innen. Ist diese Hürde genommen, folgt eine Anhörung im EU-Parlament, sodann eine Diskussion mit der EU-Kommission, wobei der Sprecher/die Sprecherin der Initiative Rederecht hat. Zuletzt entscheidet die EU-Kommission, ob der Vorschlag übernommen und ein Gesetzgebungsverfahren eingeleitet wird. Die EBI wird von einigen als bahnbrechend bezeichnet, weil mit ihr eine neue politische europäische Öffentlichkeit entstehen könnte. Andere sehen in ihr ein bislang eher zahnloses Instrument, das keinen wirklichen gestaltenden Einfluss ermöglicht. Ihr österreichisches Pendant ist das ebenfalls nicht rechtsverbindliche Volksbegehren.<sup>9</sup>

**Vertrag von Lissabon: direkte und indirekte Verfahren gleichberechtigt**

**EBI: erstes transnationales Volksrecht der Geschichte**

<sup>8</sup> Für eine ausführliche Dokumentation der Entstehungsgeschichte der Europäischen Bürgerinitiative empfiehlt sich die Lektüre der Handbücher, Gebrauchsanleitungen und Übersichten vom Initiative and Referendum Institute Europe ([www.iri-europe.org/european-citizens-initiative](http://www.iri-europe.org/european-citizens-initiative)).

<sup>9</sup> Zu den Stärken und Schwächen der EBI näher Ehs 2010

Die Europäische Bürgerinitiative verfügt jedoch über das Potenzial, das noch schwache, weil letztlich viel zu indirekte repräsentative System der EU zu stärken und damit repräsentativer zu machen. Sie bildet nicht nur das erste direktdemokratische Verfahren zwischen Bürger\_innen und Kommission, sondern gibt vor allem auch einen Anreiz zur horizontalen Kommunikation zwischen fast einer halben Milliarde Menschen in Europa. Um eine solche Kommunikation zu fördern, reicht es jedoch nicht aus, das Instrument in Kraft zu setzen, es muss auch entsprechend der Förderung indirekter Institutionen – wie Parteien und Parlamente – unterstützt werden. Allerdings zeigte sich schon bald, dass die Kommission in einer ersten Phase der EBI-Praxis (bis 2015) leider nicht bereit ist, eine solche Infrastruktur aktiv und finanziell zu unterstützen, was eine Reihe von staatlichen und nicht staatlichen Institutionen dazu bewegte, im Rahmen eines Kooperationsprojektes unter der Bezeichnung *European Citizens House* (ECH)<sup>10</sup> entsprechende Dienstleistungen und Beratungsdienste zur Verfügung zu stellen. Hauptaufgabe des ECH ist es, interessierte Bürger\_innen bei der Nutzung des neuen Instrumentes zu beraten und als Informations- und Ausbildungsstätte zu dienen.

Mit dem neuen Instrument der EBI werden grundsätzlich alle EU-Bürger\_innen zu europäischen Agendasetter\_innen, indem sie ihre Anliegen im Rahmen eines Sammelprozesses von mindestens einer Million Unterschriften in mehreren Mitgliedstaaten gleichzeitig qualifizieren. Die erste EBI, die beide bürokratischen Hürden bewältigte, war die *Right 2 Water-Initiative*<sup>11</sup>, die eine Privatisierung der europäischen Wasserversorgung verhindern will. Im September schloss die Initiative nach fast zwei Millionen erhaltenen Unterschriften die Sammelphase ab und sandte diese Unterstützungsbekundungen den verschiedenen zuständigen nationalen Behörden zur Beglaubigung zu. Anschliessend werden sich die EU-Institutionen mit dem Vorschlag zu befassen haben.

Instrumentell wirksam für die Stärkung des repräsentativen Systems in der EU wird die Europäische Bürgerinitiative aber nur dann werden können, wenn sie eine umfassende institutionelle Unterstützung erhält: Dazu gehört u. a. die Mithilfe der Institutionen bei der Übersetzung von Anliegen in die offiziellen Sprachen, bei der Bereitstellung von Onlinewerkzeugen zur Vorbereitung, Durchführung und Einreichung von Initiativen sowie schließlich das klare Bekenntnis der Kommission, Europäische Bürgerinitiativen als Volksrecht ernst zu nehmen und in einen Dialog mit den Initiator\_innen zu treten. Doch ein Anfang ist gemacht: Gut hundert Jahre nach der Einführung direktdemokratischer Verfahren in repräsentativen Systemen auf der nationalen Ebene steht die direkte Mitsprache der Bürger\_innen im 21. Jahrhundert nun auch auf der grenzüberschreitenden Ebene vor dem Durchbruch.

### Best Practice Island?

Unsere Gegenwart steht ganz im Zeichen der globalen Finanzkrise und der politischen Antworten darauf: „Die Demokratie muss die Vorherrschaft über die Finanzmärkte zurückerobern“, forderte der Staatschef des von der Krise besonders stark gebeutelten EFTA- und EWR-Mitgliedstaates Island, Olafur Ragnar Grimsson, und ließ sein Volk zweimal über ein Schuldrückzahlungsabkommen mit Großbritannien und den Niederlanden abstimmen. Am 6. März 2010 sprachen sich über 93 Prozent der Isländer\_innen gegen dieses Abkommen aus; am 9. April 2011 dann nochmals fast 60 Prozent zu einem abgeschwächten Abkommen. Schließlich gab der EFTA-Gerichtshof in einem Urteil Anfang 2013 den Isländer\_innen auf der ganzen Linie Recht<sup>12</sup>. Diese direktdemokratischen Äußerungen des isländischen Volkes stehen in Zusammenhang mit einer allgemeinen Demokratisierung, die Island im Zuge der Krisen erfahren hat: Im Oktober 2012 sagten mehr als zwei Drittel der Isländer\_innen Ja zu einem von einem Bür-

**Gestärkte direkte Demokratie als Antwort auf (wirtschaftliche) Krisen**

<sup>10</sup> [www.citizenhouse.eu](http://www.citizenhouse.eu)

<sup>11</sup> [www.right2water.eu](http://www.right2water.eu)

<sup>12</sup> <http://www.europolitics.info/business-competitiveness/icesave-case-efta-court-finds-in-favour-of-reykjavik-art347589-8.html>



gerverfassungsrat ausgearbeiteten Verfassungsentwurf.

Diese neue Verfassung hat eine beispielhafte direktdemokratische Vorgeschichte: Als im Oktober 2008 die globale Finanzkrise die isländischen Banken in den Ruin und das Land am Polarkreis fast in die Staatspleite trieb, gingen Zehntausende auf die Straße und forderten einen Neuanfang. Statt einmal in vier Jahren die Stimme abzugeben, haben die Isländer\_innen in den letzten vier Jahren gleich mehrfach deutlich gemacht, dass sie es mit der Forderung nach Demokratie ernst meinen. Gleich zweimal lehnten sie mit klaren Mehrheiten die von der offiziellen Politik ausgehandelten Schuldentrückzahlungsabkommen gegenüber anderen Ländern an der Urne ab. Die gut 300.000 Isländer\_innen wehrten sich in den letzten Jahren aber nicht nur gegen die durch die Krise zum Vorschein gekommenen gravierenden Missstände in Politik und Wirtschaft. Sie nahmen mit Unterstützung der neuen rot-grünen Regierung von Ministerpräsidentin Johanna Sigurdardottir das Zepter auch gleich in die eigenen Hände. Im Herbst 2010 wählten sie einen Bürgerverfassungsrat, dem eine ganze Reihe von Versammlungen im ganzen Land vorausgegangen war. In Letzteren wurde eine Prioritätenordnung für die wichtigsten Verfassungsänderungen festgelegt, welche dann im Jahr 2011 durch den Bürgerverfassungsrat zu einem Totalrevisionsentwurf für das Grundgesetz verarbeitet wurde.

Das geltende isländische Grundgesetz geht auf das Jahr 1850 zurück. Bei ihrer Totalrevision stützten sich die 25 direkt gewählten Verfassungsrät\_innen auch auf Beiträge von außen, die rund um die Uhr über soziale Medien wie Twitter in den Prozess eingespeist werden konnten und schließlich in die redaktionelle Arbeit des Bürgerrats einfließen. Dabei war es wohl von Vorteil, dass die Verfassungsräte allesamt nicht dem nationalen Parlament angehören durften und deshalb politisch ungebunden waren. Islands neue Verfassung wird in Fachkreisen deshalb auch als die „erste Twitter-Verfassung der Welt“ gehandelt.

Neben dem grundsätzlichen 2/3-Ja zum vorliegenden Verfassungsentwurf sprachen sich die

Isländer\_innen in Einzelvorlagen zudem noch deutlicher für neue Grundsätze aus: So sollen die reichen Naturressourcen des Landes in öffentlichen Besitz übergehen. Gleichzeitig wollen die Isländer\_innen künftig auch in anderen Belangen mehr mitbestimmen können: 72 Prozent sprachen sich für die Einführung direktdemokratischer Volksrechte nach Schweizer Vorbild aus – mit Initiative, Referendum und Gegenvorschlag.

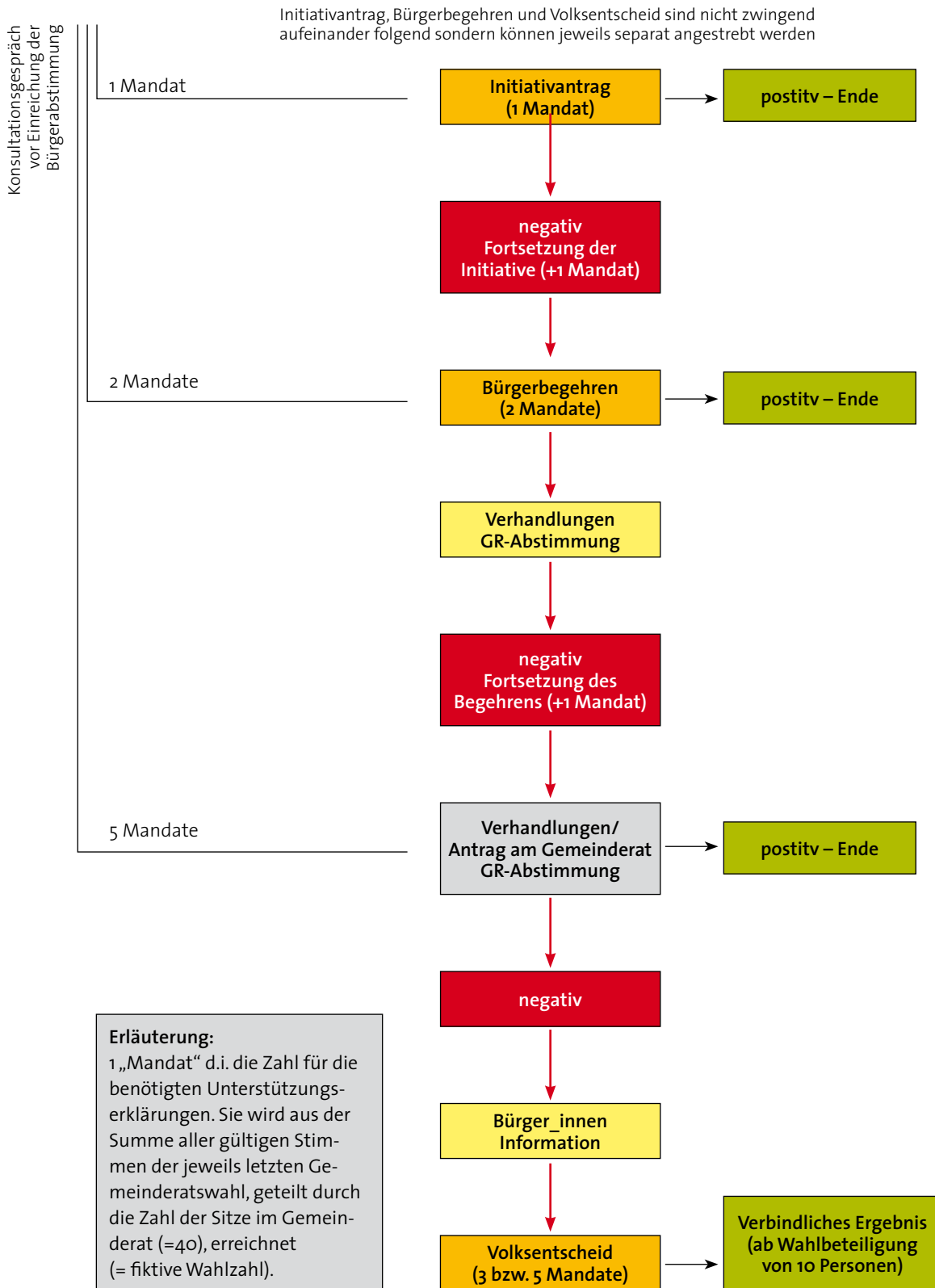
Nach den letzten Parlamentswahlen Ende April 2013 verabschiedete das Parlament im Juli die Verfassungsänderung zur Verfassungsänderung und schuf damit die Voraussetzungen für eine Weiterführung des eingeschlagenen Reformprozess. Künftig wird es also nicht mehr zwei Parlamentsbeschlüsse brauchen, um die Verfassung zu ändern, sondern einen Volksentscheid.

### **Österreichisches Vorzeigemodell Salzburg Stadt?**

Österreich ist bislang hinsichtlich der Nutzung seiner direktdemokratischen Elemente ein „Land der vorsichtigen Demokratie“ (Karlhofer 2012: 14, zur direkten Demokratie in Österreich siehe näher Ehs/Willroider 2013). Vor allem auf Bundesebene sind die Instrumente direkter Partizipation (Volksabstimmung, Volksbegehren, Volksbefragung) nur schwach ausgestaltet und stehen seit Jahren in der Kritik von Initiativen wie *mehrdemokratie!*, *Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform* oder *Volksgesetzgebung jetzt!* Ein wenig anders verhält es sich jedoch auf Landes- und Gemeindeebene; insbesondere in den westlichen Bundesländern (Vorarlberg, Tirol und Salzburg) gibt es eine nicht unbeachtliche Tradition direkter Mitgestaltung. Neben jenen Mitteln, die auch auf Bundesebene zur Verfügung stehen, können alle österreichischen Bundesländer heute Volksbefragungen in Sachen der Landesvollziehung (außer Wien, dort auf Gemeindeebene) durchführen und sehen Landesgesetzesinitiativen sowie Volksinitiativen in Vollzugsangelegenheiten vor (Poier 2010: 33).

Auf Grundlage von Art 117 Abs 8 B-VG<sup>13</sup> fand auf Gemeindeebene seit den 1980er-Jahren ein kon-

Abbildung 2. Flussdiagramm Direkte Demokratie, vereinfacht



Stand 2013



tinuierlicher Ausbau direkter Demokratie statt. Klaus Poier und Martin Dolezal (2012) identifizieren in ihrer laufenden Erhebung für die Jahre 1945 bis 2010 bislang 606 direktdemokratische Verfahren auf Gemeindeebene, wovon die überwiegende Mehrzahl in den letzten 20 Jahren durchgeführt wurde. Angesichts der insgesamt 2.354 Gemeinden ist aber auch diese Anzahl eher gering – vor allem im Vergleich zur in Debatten oft als Vorbild herangezogenen Schweiz. Während die Parlamentsparteien auf Bundesebene noch um ihr „Demokratiepaket“ rangen, beschloss der Salzburger Gemeinderat am 17. April 2013 ein dreistufiges Verfahren direktdemokratischer Mitwirkungsmöglichkeit, das sich zu einem österreichischen Vorzeigeprojekt entwickeln könnte. Es demonstriert zudem beispielhaft das Zusammenwirken direkter und repräsentativer Demokratie. Dieses Salzburger Modell sieht einen Initiativantrag, ein Bürgerbegehren sowie einen Volksentscheid vor. Letzterer stellt in seiner Konsequenz die wichtigste Neuerung dar, weil das Ergebnis des Volksentscheids ab einer Wahlbeteiligung von 10 Prozent der Wahlberechtigten für die Stadtpolitik bindend ist. Mit den Stimmen von SPÖ, Bürgerliste, FPÖ und Liste Tazl sprach sich der Salzburger Gemeinderat gegen die ÖVP damit österreichweit erstmals für ein Modell aus, das bei entsprechender Unterstützung zu einer zwingenden und bindenden Volksentscheidung führen kann, dadurch könnte es eine Vorreiterrolle bei der Weiterentwicklung direktdemokratischer Elemente in Österreich einnehmen.

Da die beschlossenen Bestimmungen noch im Stadtrecht zu verankern sind, ist ein entsprechender Landtagsbeschluss nötig, der das Stadtrecht novelliert. Hierzu braucht es eine Zweidrittelmehrheit und somit auch die Stimmen der ÖVP. Allerdings sieht SP-Bürgermeister Heinz Schaden im *Salzburger Modell* eine Selbstbindung des Gemeinderats, die er auch

ohne Änderung des Stadtrechts einzuhalten verspricht.

Im Anschluss an die graphische Darstellung (Abb. 2) sei das *Salzburger Modell* kurz erklärt:<sup>14</sup>

Der Salzburger Dreistufenplan sieht zur Einleitung des Verfahrens die Einbringung eines Antrages durch zumindest 50 zum Gemeinderat wahlberechtigte Personen vor. Nebst dieser quantitativen Vorgabe sind inhaltliche Beschränkungen zu beachten. So darf der Antrag sich ausschließlich mit Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde Salzburg Stadt befassen. Ausgenommen sind zudem Initiativen über Abgaben, Entgelte und Tarife sowie Wahlen der Organe der Stadt, Personalangelegenheiten, Fragen der inneren Organisation der Stadtverwaltung und Entscheidungen in Individualangelegenheiten. Aus verfassungsrechtlichen Gründen ist zudem jedenfalls hinsichtlich der Bürgerabstimmung die Erlassung von Verordnungen verboten.

Sind diese quantitativen und qualitativen Hürden genommen, erfolgt in der ersten Stufe der **Initiativantrag**. Dieser stellt die einfachste Form der Bürgermitbestimmung dar und soll zur Lösung kleinerer respektive rasch und einfach zu lösender Angelegenheiten dienen. Er ist eine niederschwellige Möglichkeit, mit den politisch Verantwortlichen ins Gespräch zu kommen: Für den Initiativantrag ist 1 Mandat nötig. Ein Mandat bezeichnet hierbei die „fiktive Wahlzahl“, also so viele Stimmen, wie bei der jeweils letzten Gemeinderatswahl zur Erringung eines Gemeinderatssitzes erforderlich waren.<sup>15</sup> Dafür dividiert man die Zahl der gültigen Stimmen der letzten Gemeinderatswahl durch 40. Derzeit sind ca. 1.550 Stimmen für 1 Mandat erforderlich. Sind diese Unterstützungserklärungen eingebracht, ist der Initiativantrag angenommen und es werden Verhandlungen aufgenommen. Dann ist binnen drei Monaten vom zuständigen Gemeindeorgan zu entscheiden, ob dem Antrags-

13 „In Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde kann der Landesgesetzgeber die unmittelbare Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten vorsehen.“

14 Siehe auch den Amtsbericht der Stadt Salzburg von Magistratsdirektor Martin Floss, 28. März 2013, sowie laufend unter [www.mehr-demokratie.at](http://www.mehr-demokratie.at).

15 Die Berechnung der notwendigen Unterstützungserklärungen anhand der fiktiven Wahlzahl zeigt die dem Modell innewohnende Verknüpfung zwischen direkter und indirekter Demokratie: Je höher die Wahlbeteiligung bei der letzten Gemeinderatswahl (GRW) war, desto höher ist die Legitimation der politischen Mandatäre, weswegen eine höhere GWR-Beteiligung zu einer höheren Eingangsschwelle für die Bürgerinitiativen führt.

begehren stattgegeben, eine im Rahmen der Verhandlungen erarbeitete einvernehmliche Lösung umgesetzt oder der Antrag abgelehnt wird.

Wird der Initiativantrag abgelehnt, kann in der zweiten Stufe – oder direkt, wenn bereits zu Beginn genügend Unterstützungserklärungen (2 Mandate, i.e. ca. 3.100 Stimmen) abgegeben wurden – das **Bürgerbegehren** in Angriff genommen werden: Kommt es binnen Jahresfrist zu einer Einigung (in Verhandlungen und einer öffentlichen Bürgerversammlung), wird einvernehmlich ein Antrag an das zuständige Gemeindeorgan gestellt.

Enden die Verhandlungen negativ, kann die dritte Stufe, der **Volksentscheid**, beschritten werden: Insofern der Volksentscheid auf ein Bürgerbegehren folgt, wird er als „indirekter Volksentscheid“ qualifiziert, was Unterstützungserklärungen im Ausmaß von nur drei Mandaten (ca. 4.650 Stimmen) notwendig macht. Finden sich jedoch von Anfang an genügend Unterstützer\_innen, nämlich im Ausmaß von fünf Mandaten (ca. 7.750), und möchten die Antragsteller\_innen nicht die vorhergehenden Stufen durchlaufen, handelt es sich um einen „direkten Volksentscheid“. Kommt es im Zuge der Verhandlungen binnen sechs Monaten zu einer Einigung, wird einvernehmlich ein Antrag an den Gemeinderat gestellt. Wird diesem entsprochen, ist der Antrag positiv erledigt; wird keine Einigung erzielt und der Antrag vom Gemeinderat abgelehnt, ist ein Volksentscheid über den Beschluss des Gemeinderates, mit welchem das Bürgerbegehren abgelehnt wurde, abzuhalten. Dieser Volksentscheid ist verbindlich, sofern 10 Prozent der am Stichtag Wahlberechtigten an der Abstimmung teilgenommen haben.

Allerdings bleibt eine kleine Hintertür offen: Bis zu einer Wahlbeteiligung von 25 Prozent kann der Gemeinderat unter Anwesenheit von drei Vierteln der Mitglieder und bei Zustimmung einer Mehrheit von drei Vierteln der Anwesenden einen Beharrungsbeschluss fassen und den Volksentscheid kippen. Erst ab einem Teilnahmequorum von 25 Prozent der am Stichtag Wahlberechtigten ist diese Hintertür geschlossen. Darüber kann der Gemeinderat den Volksentscheid nur dann umgehen, wenn die Stadt Salzburg durch eine Entscheidung der Bürger\_

innen in finanzielle Schwierigkeiten geriete, weil der Volksentscheid eine Angelegenheit betrifft, die Ausgaben in der Höhe von 50 Prozent oder mehr des Stadtbudgets nötig macht. (Die überstimmte ÖVP stieß sich vor allem an diesem Schlupfloch und schlug stattdessen vor, den Volksentscheid ab einer Beteiligung von zumindest 30 Prozent zwingend umzusetzen.)

Für alle drei Stufen gelten folgende Spielregeln:

- ➔ Der Antrag muss eine Problembeschreibung, eine Begründung und ein konkretes Antragsbegehren (Lösungsvorschlag) enthalten.
- ➔ In der Regel tritt mit formeller Zulässigkeit die „Sperwirkung“ für anstehende Beschlüsse ein.
- ➔ Den Initiativen kommen für die Plakatierung und Bewerbung dieselben Rechte zu wie wahlwerbenden Parteien.
- ➔ Um den Zugang zu den erforderlichen Informationen für die Bürgerinitiativen zu gewährleisten, haben diese im Rahmen der geltenden rechtlichen Bedingungen das Recht auf Einsicht in die dem konkreten Antrag unmittelbar zugrunde liegenden Verwaltungsakten.
- ➔ Finanzielle Unterstützung für die Antragsteller\_innen durch die Stadt (gestaffelt vom Initiativantrag bis zum Volksentscheid, von 2.000 bis 30.000 Euro), insbesondere für Gutachten und unterstützende Tätigkeiten, nicht aber für Repräsentationsausgaben; nur gegen laufende Rechnungsvorlage; Prüfungsmöglichkeit für das Kontrollamt.
- ➔ Bei Volksentscheiden gibt es verpflichtend eine amtliche Bürgerinformation (Abstimmungsheft/Brief des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin) mit ausgewogener Darstellung der Positionen der Politik und der Bürgerinitiativen im Verhältnis 1:1.
- ➔ Keine Abstimmungen über Minderheiten- oder Menschenrechte

Das *Salzburger Modell* wurde erst vor kurzer Zeit beschlossen, sodass über die praktische Anwendung noch keine Aussagen getroffen werden können. Jedoch würde sich mit diesem Modell einiges ändern, wenn man vergangene direktdemokratische Entscheidungen der Salzburger\_innen zum Vergleich heranzieht: Einst nahmen an der Bürgerbefragung betreffend die Olympiabewerbung 2014 22 Prozent der Stadtbürger\_innen teil und blieben ungehört. Denn das

**Volksentscheid für Gemeinderat verbindlich**

Ergebnis einer Bürgerbefragung – die nunmehr obsolet und daher aus dem Stadtrecht gestrichen wurde – war lediglich kundzumachen und im Gemeinderat nicht einmal zu behandeln. Mit den neuen direktdemokratischen Elementen ist eine solche, die Bürger\_innen übergewaltige, Entscheidung der zuständigen Politiker\_innen künftig nicht mehr so einfach möglich.

#### Literatur

- Altman, David (2011): Direct Democracy Worldwide. Pontificia Universidad Catolica de Chile
- Ehs, Tamara (2010): A European People – Caught in the Act?, in: Kaufmann, Bruno/Pichler, Johannes W. (Hg.): The European Citizens' Initiatives. Into new democratic territory (= Schriften zur Rechtspolitik, Band 30). Wien/Graz: NWV, 99–103
- Ehs, Tamara/Willroder, Nino (2013): Parlamente unter Druck. Die Rückkehr des direktdemokratischen Marktplatzes, in: Juridikum. Zeitschrift für Recht, Kritik, Gesellschaft, 1/2013, 119–129
- Karlhofer, Ferdinand (2012): Land der vorsichtigen Demokratie, in: Österreichische Gemeindezeitung 2012
- Poier, Klaus (2010): Sachunmittelbare Demokratie in Österreichs Ländern und Gemeinden, in: Neumann, Peter/Renger, Denise (Hg.): Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009.
- Poier, Klaus/Dolezal, Martin (2012): Die Anwendung direktdemokratischer Verfahren in Österreichs Gemeinden.

#### Websites

- Council of Europe, <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doco7/EDOC11435.pdf>
- Deutsches Institut für Sachunmittelbare Demokratie an der Technischen Universität Dresden, <http://www.disud.de>
- European Citizen's House, <http://www.citizenhouse.eu>
- Europolitics. The European affairs daily, <http://www.europolitics.info/business-competitiveness/icesave-case-efta-court-finds-in-favour-of-reykjavik-art347589-8.html>
- Initiative & Referendum Institute Europe, <http://www.iri-europe.org/european-citizens-initiative>
- Initiative "Water is a human right", <http://www.right2water.eu>
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance, [http://www.idea.int/publications/direct\\_democracy/index.cfm](http://www.idea.int/publications/direct_democracy/index.cfm)
- Mehr Demokratie! – die parteiunabhängige Initiative für eine Stärkung direkter Demokratie, <http://www.mehr-demokratie.at>
- Navigator to Direct Democracy (by IRI Europe and Democracy International), [dd-navigator.org](http://dd-navigator.org)
- Dossier zur Direkten Demokratie in der Schweiz (Swissinfo): [http://www.swissinfo.ch/ger/politik\\_schweiz/Politische\\_Rechte:\\_das\\_Schweizer\\_Modell.html?cid=36276238](http://www.swissinfo.ch/ger/politik_schweiz/Politische_Rechte:_das_Schweizer_Modell.html?cid=36276238)
- (alle Websites Stand 31.05.2013)

#### Tamara Ehs, Dr. phil.

Studium der Politik-, Kommunikations- und Rechtswissenschaften an der Universität Wien, Sciences Po Lille und European Academy of Legal Theory Brüssel. Zurzeit Forscherin am IWK Wien sowie Lehrbeauftragte am Institut für Politikwissenschaft der Universität Salzburg. Beiratsmitglied von [mehr demokratie!] und Beraterin der ÖFG-Arbeitsgruppe „Die Zukunft der österreichischen Demokratie“. Stellvertretende Vorstandsvorsitzende der Österreichischen Gesellschaft für Politikwissenschaft.

#### Bruno Kaufmann, Master of Social Science

Politikwissenschaftler, Konfliktforscher und Journalist. Leiter des Initiative and Referendum Institute Europe (IRI Europe) an der Universität Marburg, Deutschland. Beratertätigkeiten für den Deutschen Bundestag, Europarat, International IDEA, UNDP und andere. Mehrere Publikationen zum Thema direkte Demokratie und Bürgerinitiativen sowie Herausgabe von „European Citizens' Initiative Pocket Guide (2013)“, „Official Guide to the European Citizens Initiative (2011/12)“ und „Global Citizens in Charge (2010)“.

#### IRI Europe

Das Initiative and Referendum Institute Europe (IRI Europe) ist ein transnationaler Think Tank, der sich der Erforschung und Vermittlung von direktdemokratischen Verfahren und Prozessen widmet. IRI Europe ist eine überparteiliche, nicht auf Profit ausgerichtete Institution mit Sitz in Marburg, Deutschland. Es vereint führende internationale Experten aus Forschung und Praxis auf dem Gebiet von (Bürger-) Initiativen und Referenden.

## Aktuelle Debatten und Reformvorschläge

In Österreich gibt es derzeit eine recht lebhafte Debatte zum Thema direkte Demokratie. Mehrere Initiativen und Parteien wurden gegründet, welche teils sehr gut durchdachte und ausgearbeitete Reformvorschläge entwickelten. Diese Broschüre versucht, einen Überblick über die vielen Ideen, Modelle und Initiativen zu geben. Um das breite Feld ein wenig übersichtlicher zu gestalten, kann eine grobe Einteilung in zwei Kategorien vorgenommen werden: Einerseits gibt es Initiativen, wie etwa *Volksgesetzgebung jetzt* oder auch *mehr demokratie!*, welche sich auf die Stärkung der direkten Demokratie im Sinne von Volksbegehren und Abstimmungen einsetzen bzw. die Einführung eines dreistufigen Verfahrens fordern, welches die Verbindung einer Gesetzesinitiative aus dem Volk (Volksbegehren) mit einer durch die BürgerInnen eingeleiteten Volksabstimmung vorsieht. Vorbilder einer sogenannten Volksgesetzgebung gibt es unter anderem in der Schweiz, in mehreren deutschen Bundesländern und in einigen US-Bundesstaaten. Die meisten VertreterInnen der Initiativen verweisen auch auf die demokratiepolitische Bedeutung einer solchen Ergänzung der repräsentativen Demokratie.

Ein anderer Katalog an Vorschlägen betrifft eher die partizipative Dimension der direkten Demokratie. Hier geht es nicht vordergründig um Abstimmungen durch die BürgerInnen, sondern um die frühzeitige und umfassende Einbeziehung von BürgerInnen bei der Planung und Entwicklung von Projekten. Dazu zählen etwa BürgerInnen-Räte, wie sie bereits mehrfach auch in Österreich durchgeführt wurden, Planungszellen, BürgerInnen-Versammlungen, etc. Aktion 21 – pro Beteiligung fordert die gesetzliche Verankerung von Beteiligungsprozessen, um diese auf ein klares rechtliches Fundament zu stellen. Beteiligungsprozesse sollen nicht Einzelfälle, sondern Routine werden. Mehrere andere Initiativen schließen sich dieser Forderung

an. *mehr demokratie!* hat ein Modell zur Durchführung von BürgerInnen-Räten und Planungszellen präsentiert, mit dessen Hilfe nicht nur Bau- und Verkehrsprojekte, sondern auch Gesetze und sogar Verfassungsänderungen erarbeitet und beraten werden können und sollen. Bei diesem partizipativen Aspekt der direkten Demokratie steht der Prozess der Beteiligung im Vordergrund, es geht nicht unbedingt um eine Abstimmung. Herta Wessely von Aktion 21 erläutert in ihrem Beitrag die Forderungen der Initiative und dass dies nicht nur seitens der Politik einen Lernprozess erfordere, sondern auch von den BürgerInnen, die erst „den aufrechten Gang“ lernen müssten.

Die meisten Demokratieinitiativen haben Forderungen zu beiden „Kategorien“ der direkten Demokratie formuliert. Die Piratenpartei etwa deckt ein breites Spektrum an Reformvorschlägen ab, welche im Beitrag von Lukas Daniel Klausner vorgestellt werden. Auch die Initiative *Mein Österreich* und die *Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform* treten für vielfältige Reformen in verschiedenen Bereichen auf. Kurt Bergmann, der Vertreter der Initiative *Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform* nimmt in seinem Beitrag zu einer möglichen Wahlrechtsreform und zu einer dringend nötigen Reform des ORF-Stiftungsrates Stellung. Er weist darauf hin, dass PolitikerInnen in gewissen Belangen wie etwa Wahlrecht oder Medienrecht in eine Art „natürlichen Interessenskonflikt“ geraten würden, weshalb BürgerInnen-Beteiligungsprozesse hier sinnvoll seien.

Häufig überschneiden sich die Reformideen der Demokratieinitiativen, es gibt personelle und organisatorische Zusammenarbeit, um stärker für die gemeinsame Sache eintreten zu können. Insgesamt besteht eine lebhafte Debatte zwischen Zivilgesellschaft und Politik, zu der diese Broschüre einen Beitrag leisten möchte.

## ÜBERSICHT ÜBER DIE FORDERUNGEN VERSCHIEDENER DEMOKRATIEINITIATIVEN UND KLEINPARTEIEN

Forderungen	BürgerInnenräte	Volks-gesetz-gebung	Demokratie-finanzierung <sup>1</sup>	Stärkere Einbindung in Projekte	Stärkung des Persönlichkeitswahlrechts <sup>2</sup>	Super-wahlsonntag, Bürgermeister-direktwahlen	Stärkere innerparteiliche Demokratie	Reform des Wahlsystems <sup>3</sup>	Liquid Democracy	Stärkung des Parla-ments <sup>4</sup>
<b>Initiativen</b>										
Aktion 21	◆		◆	◆						
Piratenpartei		◆	◆			◆		◆	◆	
IMDR*						◆	◆	◆		
Mein Österreich		◆			◆					
Mehr Demokratie!	◆	◆	◆		◆			◆		
NEOS	◆				◆				◆	◆
Österreich spricht	◆			◆	◆					◆
IG-Demokratie	◆			◆						◆
Initiative Zivilgesellschaft	◆	◆		◆						
Volksgesetzgebung jetzt!		◆	◆	◆						◆

\* Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform  
Diese Auflistung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

- 1 Stärkere finanzielle Förderung für engagierte BürgerInnen, Bürgerinitiativen, InitiatorInnen von Volksbegehren, TeilnehmerInnen an BürgerInnenräten, etc.
- 2 Durch eine Stärkung des Persönlichkeitswahlrechts soll der Einfluss von Parteizentralen bei der Listenstellung geschwächt und die Rückbindung von Kandidaten an die WählerInnen im Wahlkreis gestärkt werden. Damit einher gehen Forderungen nach der Einführung eines (minderheitenfreundlichen) Mehrheitswahlrechts.
- 3 Kandidatur für neue Parteien vereinfachen, Sperrklauseln abschaffen, anderer Stimmvergabemodus, etc.
- 4 Gefordert wird vor allem eine personelle und finanzielle Aufstockung des Nationalrats. Ein wissenschaftlicher Dienst sowie mehr Personal soll es den Abgeordneten erleichtern, ihre Funktion als gesetzgebendes und kontrollierendes Organ wahrzunehmen.

# Komplementäre Demokratie

## Die notwendige Ergänzung der repräsentativen Demokratie um einen adäquaten Volksgesetzgebungs-Prozess: Eine Betrachtung der Grundzüge eines modernen Demokratieverständnisses aus Perspektive der österreichischen Verfassungssituation

Gerhard Schuster

### Die Volkssouveränität als Quelle des Rechts

1. Zur Verwirklichung der Demokratie auf der Höhe der Zeit bedarf es neben dem *Wahlrecht* der wesensgemäßen Ausgestaltung des *Initiativ- und Abstimmungsrechtes* des Volkes. Diese beiden Seiten sind Ausdruck eines komplementären Verständnisses von *Volkssouveränität*, wie es schon seit deren Aufkommen in der Zeit der Französischen Revolution bestand. In der österreichischen Verfassung wird dem Prinzip der Volkssouveränität im Artikel 1 B-VG durch den Satz „Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus“ Ausdruck verliehen. Darin wird klar, worin ihr eigentliches Wesen besteht: *in der Gesetzgebung*.

### Zwei unabhängige aber komplementäre Säulen der Demokratie

Wenn auf dem Feld der Regierung die Aufgaben an möglichst sachkundige und fähige Personen übertragen werden, so reicht das Prinzip der Delegation für die Legislative nicht aus. Der Gemeinwille als der Kern der Volkssouveränität – das stellte schon Rousseau fest – kann nicht an Einzelne oder an eine Gruppe Weniger übertragen werden. Wohl können die in Wahlen bevollmächtigten *repräsentativen Organe der Demokratie* Gesetze beschließen, aber es muss jederzeit die Möglichkeit bestehen, die demokratische Willensbildung an die unmittelbare Quelle der Volkssouveränität zurückzuholen. Dazu bedarf es der Ergänzung der repräsentativen Demokratie um die Möglichkeit, die Gesetzgebung direkt auszuüben. Dies soll im Folgenden weiter ausgeführt und begründet werden.

2. Lenkt man den Blick auf die österreichische Verfassungssituation, so finden sich beide cha-

akterisierten Seiten veranlagt. Neben den regelmäßig stattfindenden Wahlen, durch welche die repräsentativen Organe der Gesetzgebung gebildet werden, können durch Volksbegehren Initiativen an das Parlament herangetragen werden. Volksabstimmungen finden statt, wenn dies parlamentarisch beschlossen wurde, oder sie sind „obligatorisch“, wenn eine sogenannte Gesamtänderung der Verfassung vorliegt.<sup>1</sup> In beiden Fällen kann jedoch nur über bereits parlamentarisch Beschlossenes entschieden werden. Es ist nach den geltenden Regelungen nicht möglich, dass Volksentscheide auch stattfinden, wenn die durch Volksbegehren an den Nationalrat gerichteten Vorschläge parlamentarisch nicht beschlossen wurden. Das widerspricht dem Grundgedanken der komplementären Demokratie. Sie sieht zwei voneinander unabhängige „Säulen“ der Gesetzgebung vor, die wohl komplementär zusammenwirken, jedoch voneinander unabhängig, d.h. autonom, politische Entscheidungen treffen können.

Die parlamentarische Gesetzgebung der repräsentativen Demokratie hat im Lauf der Geschichte eine ausdifferenzierte Organik (mit unterschiedlichen Kammern, Sitzungsformen, Ausschüssen, Anfragen usw.) ausgebildet, die plebiszitäre Seite der Demokratie ist nicht nur in Österreich unentwickelt und rudimentär geblieben. Hier bedarf es eines adäquaten Volksgesetzgebungsverfahrens, das die freie Bildung des Gemeinwillens, ausgehend von einer Initiative aus der Mitte der Rechtsgemeinschaft bis hin zum direkt-demokratischen Entscheid,

<sup>1</sup> Volksabstimmungen gab es bisher nur 1978 zur Frage der Inbetriebnahme des Atomkraftwerkes in Zwentendorf und 1994 zum Beitritt Österreichs zur Europäischen Union. Bei letzterem Fall handelte es sich um den obligatorischen Fall einer Volksabstimmung, da eine „Gesamtänderung der Verfassung“ vorlag – d.h. die „Baugesetze“ der Verfassung betroffen waren.



## Die komplementäre Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch die dreistufige Volksgesetzgebung



© Initiative „Volksgesetzgebung jetzt!“

ermöglicht. Was dabei berücksichtigt werden muss, wird im Weiteren beschrieben.

3. Grundsätzlich muss für ein komplementäres Verständnis von Demokratie erkannt werden, dass alles zu vermeiden ist, was ein „Hin und Her“ zwischen den beiden Säulen der Demokratie bedeuten würde. Konkret soll alles ausgeschlossen werden, was einerseits die Mandatsträgerinnen und -träger der repräsentativen Seite unter Druck setzen kann; andererseits darf die Verantwortung, die im parlamentarischen Prozess liegt, nicht punktuell an den Volkssouverän abgewälzt werden, wie es in der österreichischen Verfassung bei Volksabstimmungen (insofern sie nicht obligatorisch sind) gegeben ist. Parlamentarische Entscheidungen sind – legitimiert durch die Wahl – jederzeit in Ausübung des freien Mandats zu treffen und nicht an das Volk zu delegieren. Wenn das Volk

selbst aktiv werden will, muss es die Möglichkeit haben, ein Volksbegehren zum Volksentscheid zu initiieren (s.u.). Diesem Verständnis zeigt sich, dass etwa das zuletzt in Österreich viel debattierte und auch angewendete Instrument der unverbindlichen Volksbefragung sowohl antiparlamentarisch als auch antiplebisch ist. Ersteres, weil das Parlament unter dem Druck steht, den befragten Willen auch zu vollziehen. Letzteres, weil es eigentlich unmöglich ist, dass sich der Souverän unverbindlich äußert – „*Wenn sich der Souverän äußert, dann entscheidet er auch!*“<sup>2</sup>

4. Wie ein solches Entscheiden adäquat ermöglicht werden kann, versucht die zivilgesellschaftliche Initiative „Volksgesetzgebung jetzt!“ mit ihrem Vorschlag einer *dreistufigen Volksgesetzgebung* zu beantworten.<sup>3</sup> Damit ist ein demokratischer Prozess angeregt, der das Initia-

<sup>2</sup> So der CDU-Abgeordnete Rainer Barzel am 24.04.1958 im Deutschen Bundestag. Siehe dazu: Seidl-Zellbrugg/Schuster 2013

<sup>3</sup> Am 27. Februar 2008 wurde dieser Vorschlag als Bürgerinitiative dem Nationalrat vorgelegt. Siehe [www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/BI/BI\\_00018/index.shtml](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/BI/BI_00018/index.shtml). Im Juni 2013, zum Ende der Legislaturperiode, kam durch einen Kompromiss zwischen SPÖ, ÖVP und GRÜNEN ein „Demokratiepaket“ in die Debatte, das noch schnell vor der Wahl beschlossen werden sollte. Es sieht vor, bei qualifiziert unterstützten Volksbegehren gerade Volksbefragungen durchzuführen. Dieser Vorschlag stieß auf Widerstand. Siehe dazu: Baxant/Schuster 2013

tivrecht mit dem Abstimmungsrecht nicht bloß irgendwie kombiniert, sondern sie „à la hauteur des principes“ verbindet.<sup>4</sup>

Dieser Vorschlag nimmt für sich in Anspruch, die Einwände, die immer wieder – ohne auf Gegenargumente einzugehen – gegen die direkte Demokratie vorgebracht werden, berücksichtigt und alle in Frage kommenden bedenklichen Elemente aus seinem Konzept beseitigt zu haben. Dies soll an den Wesenselementen des plebisziären Prozesses aufgezeigt werden.

Dazu sei vorweg die dreistufige Volksgesetzgebung in der für Österreich vorgeschlagenen Ausgestaltung in ihren Kernpunkten wiedergegeben:

- a) Volksinitiative (1. Stufe): Mindestens 30.000 stimmberechtigte Bürgerinnen und Bürger können dem Nationalrat einen ausgearbeiteten Gesetzesentwurf oder eine bestimmte politische Richtlinie zur geschäftsmäßigen Behandlung vorlegen. Die Unterschriften zur Unterstützung der Volksinitiative werden von den InitiatorInnen gesammelt. Der Nationalrat berät über durch Volksinitiative eingebrachte Anträge vorrangig und führt spätestens ein halbes Jahr nach dessen Vorlage einen Beschluss herbei. Bei den Beratungen müssen bis zu drei von den Initiativträgern bevollmächtigte Personen hinzugezogen werden.
- b) Wird der Vorschlag der Initiative nicht unverändert beschlossen, haben die Initiativträger die Möglichkeit, für ihr Anliegen die Einleitung eines Volksbegehrens (2. Stufe) zum Volksentscheid zu verlangen. Die Unterschriften zur Unterstützung des Volksbegehrens werden während einer „Eintragungswoche“ gesammelt. Im Vorfeld erhält jeder Haushalt rechtzeitig eine Verständigung mit dem Wortlaut des Begehrens.
- c) Ein Volksbegehren ist erfolgreich, wenn es durch mindestens 300.000 Stimmbere-

rechtigte unterstützt wurde. In diesem Fall kommt es frühestens nach drei, spätestens nach sechs Monaten zu einem Volksentscheid (3. Stufe). Die Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet, ob das Gesetz bzw. die politische Richtlinie beschlossen oder abgelehnt wird.

- d) Medienbedingung: In der Zeit von mindestens drei Monaten vor einem Volksentscheid findet in den Massenmedien zum Gegenstand des Entscheids die freie und gleichberechtigte Information und Diskussion über das Pro und Kontra statt. Ein Medienrat vermittelt und kontrolliert.

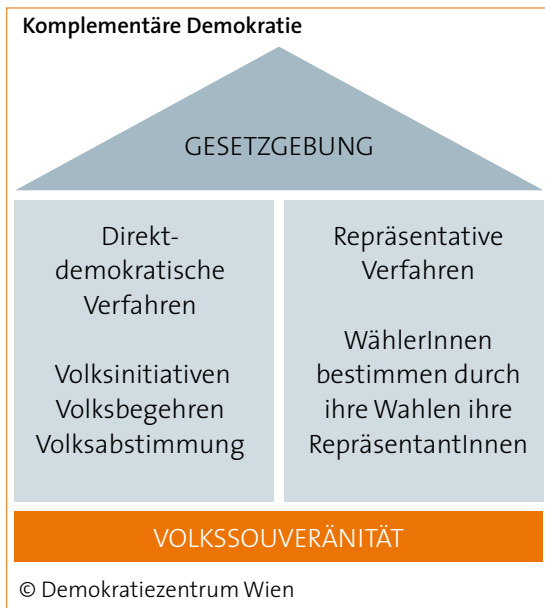
5. Zur Verdeutlichung werden hier die einzelnen Elemente des Prozesses vorgestellt: Zunächst soll das Augenmerk auf *die drei Stufen* gerichtet werden.

Die erste Stufe, die Initiative, bringt aus dem Potenzial aller Bürgerinnen und Bürger, sozusagen aus deren Mitte, eine neue Rechtsidee ins Spiel. Findet diese Idee eine gewisse Unterstützung (in dem Vorschlag 30.000 Unterschriften) muss sich zunächst der Nationalrat damit befassen. Sie fungiert somit als Brücke zwischen den beiden demokratischen Säulen in ihrem komplementären Verhältnis. Das durch Wahlen legitimierte Parlament wird durch die Kreativität einer aktiven Bürgerschaft (Zivilgesellschaft) bereichert, muss sich aber nicht unter Druck gesetzt fühlen. Er kann dem Vorschlag zustimmen oder ihn ablehnen. Dieses freie Handeln aus dem Selbstverständnis der komplementären Demokratie ist aber nur möglich, weil die parlamentarische Ablehnung dabei nicht die weitere Bildung des Gemeinwillens abschneidet. Und dies ist bei der dreistufigen Volksgesetzgebung eben nicht der Fall, denn jetzt kann über die 2. Stufe (in dem Vorschlag ein durch 300.000 Menschen unterstütztes Volksbegehren) eine Volksabstimmung eingeleitet werden.

4 Dieses Kombinieren liegt etwa in den immer wieder diskutierten Vorschlägen vor, die bei besonders erfolgreichen Volksbegehren eine Volksabstimmung (zuletzt gar eine Volksbefragung) vorsehen. Dieser seit den 1950er-Jahren von der ÖVP (erstmalig 1951 und dann gleich lautend 1953 in zwei Initiativanträgen [vom 05.12.1951, 96/A und vom 28.10.1953, 44/A]) immer wieder eingebrachte Vorschlag wird zu Recht als „Automatismus“ bezeichnet. Um einen solchen kann es in einem lebendigen Willensbildungsprozess nicht gehen. Zwar war zwischenzeitlich – etwa durch Nationalratspräsidentin Barbara Prammer – auch von einem „dreistufigen Modell“ die Rede, aber ein Verständnis dafür, warum dies die adäquate Lösung wäre, scheint sich noch nicht durchgesetzt zu haben.

**Verbindung von Initiativ- und Abstimmungsrecht des Volkes**





Im Konzept der komplementären Demokratie stehen die beiden Säulen „direkt-demokratische Verfahren“ und „repräsentative Verfahren“ gleichberechtigt und autonom nebeneinander und bilden gemeinsam die Wege der demokratischen Gesetzgebung. Die Volkssouveränität bildet das Fundament für beide Säulen.

Lag der Schwerpunkt bei der ersten Stufe noch auf einer „neuen Idee“, so geht es jetzt darum, ob die Initiative eine Frage betrifft, über welche die ganze Rechtsgemeinschaft ihren demokratischen Willen verbindlich zum Ausdruck bringen können soll, also ob es eine Angelegenheit des am Gemeinwohl zu orientierenden Ganzen ist. Wird das durch das Erreichen der Hürde bejaht, kommt es zum Volksentscheid.

Die neue Rechtsidee einer Volksinitiative ergibt sich dem klaren Denken. Das Ergründen der Frage nach der gesellschaftlichen Relevanz des vorgelegten Vorschlages entspricht im zweiten Verfahrensschritt mehr einem Erfühlen. Beim Volksentscheid geht es dann zuletzt um die eindeutige Äußerung des Willens. So erweist sich die dreistufige Volksgesetzgebung als ein ganzheitliches Verfahren, bei dem gleichsam die menschlich-seelischen Tätigkeiten von Denken, Fühlen und Wollen auf die Ebene des Gesellschaftlichen gehoben werden.<sup>5</sup>

Diese „seelische Dimension“ darf nicht verwechselt werden etwa mit Vorstellungen eines „gesunden Volksempfindens“, wo man es mit einem Phänomen der Masse zu tun hat. Der dreistufige Prozess ist in keiner Phase auf Akklamation einer solchen Masse abgestellt, sondern immer auf individuelle Beitritte aus dem Gewissen und der Verantwortung des Einzelnen.

6. Ein weiteres Element in dem Prozess sind die *Hürden* (Quoren). In dem beschriebenen Vorschlag sind 30.000 Unterstützungen auf der ersten Stufe, 300.000 auf der zweiten vorgesehen. Diese Hürden haben Filterfunktion; es werden nur Angelegenheiten aus dem Bereich der „sozialen Vernunft“ der Allgemeinheit zur Entscheidung vorgelegt. Ein Gegenstand der zu „speziell“ ist oder etwa eine hohe Expertenkenntnis voraussetzt, wird herausgefiltert, da dieser Gegenstand nicht „mehrheitsfähig“ ist. Er muss zur weiteren Bearbeitung auf der Ebene der repräsentativen Demokratie vorgebracht werden. Sind die Hürden zu niedrig, verliert diese Filterfunktion an Wirkung, sind sie zu hoch angesetzt, wirkt dies lähmend auf den demokratischen Prozess.

In diesem Zusammenhang ist auch zu bedenken, dass die oft geforderten „Ausnahmekataloge“, also eine Auflistung jener Gesetzes-Materien, die von vornherein von direkt-demokratischen Entscheiden ausgenommen sein sollen, ein demokratie-philosophisches Problem darstellen. Denn welche andere Instanz als der Souverän selbst kann bestimmen, worüber entschieden wird und worüber nicht? Nur die in den Prozess selbst integrierte Filterfunktion der Quoren kann dies leisten. Gibt es Gegenstände, über die nicht entschieden werden können soll, so hat dies für den Parlamentarismus ebenso zu gelten wie für die plebiszitäre Seite der Demokratie. Hier wie dort muss in Zweifelsfällen der Verfassungsgerichtshof entscheiden.

Weitere Quoren als die zur Erreichung der beiden Stufen – wie etwa eine bestimmte Prozent-

**Filterfunktionen sind im Konzept integriert**

**Ausnahmekataloge sind nicht vorgesehen**

<sup>5</sup> Es sei hier zur Vertiefung dieser und weiterer hier nur angedeuteter Zusammenhänge auf die im Anhang der Stellungnahme der Initiative „Volksgesetzgebung jetzt!“ publizierten „Urbildlichen Betrachtung...“ verwiesen, die zum am 30. Januar 2013 von den Regierungsparteien vorgelegten „Demokratiepaket“ (2177/A) Stellung nimmt: [www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SN/SN\\_00531/imfname\\_294154.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SN/SN_00531/imfname_294154.pdf). Siehe weiters die Texte auf [www.volksgesetzgebung-jetzt.de/dokumente-texte](http://www.volksgesetzgebung-jetzt.de/dokumente-texte).

**Direkte  
Demokratie  
braucht wohl-  
überlegte  
Strukturen  
und Prozesse**

zahl von Stimmberechtigten, die an dem Volksentscheid teilgenommen haben müssen, damit er Gültigkeit erlangt (Beteiligungsquorum), oder eine bestimmte Höhe der absoluten Zustimmung (Zustimmungsquorum) – sieht die dreistufige Volksgesetzgebung nicht vor, da diese Quoren die Abstimmungsergebnisse verzerren. In ersterem Fall werden nicht nur die Nein-Stimmen der Beteiligten gezählt, sondern de facto auch jene, die nicht teilnehmen. Dies kann dazu führen, dass die taktische Empfehlung, Gegner sollen statt mit einem „Nein“ zu stimmen, am Volksentscheid einfach nicht teilnehmen, die Annahme einer Gesetzesvorlage verhindert. Denn hier vergrößert sich die Aussicht, dass die Gegner der Initiative zusammengenommen mit jenen, die sich etwa aus Desinteresse an der Abstimmung nicht beteiligen dann das Erreichen des Beteiligungsquorums verunmöglichen.

Ein Zustimmungsquorum hingegen verleitet dazu, auch Bürgerinnen und Bürger, die sich zu einer bestimmten Gesetzesvorlage nicht kundig machen wollen oder können, zu mobilisieren, damit sie ihr trotzdem zustimmen. Auch die Gegenseite wird dann verführt, gleichfalls zu mobilisieren. Es entsteht, vergleichbar dem Wahlkampf, ein Abstimmungskampf, in dem die Diskussion um das Pro und Kontra tendenziell in den Hintergrund gedrängt wird.

Schon diese wenigen Hinweise zeigen, dass nicht einzusehen ist, warum jene, die sich aus welchen Gründen auch immer nicht am demokratischen Prozess beteiligen, dennoch beim Zustandekommen des Gemeinwillens ihren Einfluss geltend machen können sollen. – Nur die Regelung, dass die Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet, verhindert Verzerrungen beim Abstimmungsergebnis.

**Komple-  
mentäre  
Demokratie  
beseitigt das  
Legitima-  
tionsdefizit**

7. In dem oben beschriebenen Vorschlag findet sich unter Punkt d) die sogenannte *Medienbindung*. Sie ist in der Logik der dreistufigen Volksgesetzgebung eine *Conditio sine qua non* für eine freie und faire Willensbildung im Vorfeld des Entscheids. In einer Mediengesellschaft, wie sie sich in den letzten Jahrzehnten immer deutlicher abgezeichnet hat, ist die „Sozialpflichtigkeit“ dieses gesellschaftlichen Kommunikationssystems nicht nur für den öffentlich-rechtlichen

ORF gegeben. Auch die anderen Medien sind ab einer gewissen Größe verfassungsrechtlich in die Pflicht zu nehmen. Eine Pflicht, die ja erst besteht, wenn bereits die zweite Stufe eines hoheitsstaatlichen Prozesses erreicht ist. Dass das Rechtsgut der ausgewogenen Information und Kommunikation über das Pro und Kontra im Vorfeld einer Volksabstimmung höher anzusetzen ist als etwa die bestehenden Vorrechte von Medieneigentümern, die einseitig die Meinungsbildung der Stimmberechtigten beeinflussen können, ist in den Augen der Initiative „Volksgesetzgebung jetzt!“ evident. Dass die Meinungs- oder Pressefreiheit eingeschränkt wäre, kann nicht erkannt werden. Im Gegenteil, diese Freiheiten werden durch den Medienzugang, der im dreistufigen Prozess auch organisatorisch kleineren Initiativen eröffnet wird, wenn sie die nötige Unterstützung finden, aufgewertet.

Zu beachten ist auch, dass in dem Vorschlag ein *Medienrat* vorgesehen ist. Dies folgt der Einsicht, dass auch das direkt-demokratische Leben eine ausdifferenzierte Organik braucht. Der Medienrat kann in diesem Rahmen als ein erstes Organ angesehen werden, welchem im Zuge der Erfahrungen, die mit der Volksgesetzgebung gemacht werden, weitere folgen mögen. Er hat die Funktion, mit VertreterInnen der Initiative sowie mit GegnerInnen des Vorschlages unter Einbeziehung der Medien den Raum der Information und Kommunikation zu gestalten. Des Weiteren kann er eine Ombudsfunktion übernehmen, um in Streitfällen – ob die Information und Diskussion tatsächlich frei und gleichberechtigt stattfinden – zu schlichten.

8. Mit dem zuvor Dargelegten sollte gezeigt werden, was für eine qualitative Ausgestaltung der Volksgesetzgebung als eine der beiden Säulen der komplementären Demokratie zu beachten ist. Dabei handelt es sich um die axiomatischen Kernpunkte der Sache. Die Ausgestaltung der Details kann auf unterschiedliche Weise erfolgen. Daher ist die Initiative „Volksgesetzgebung jetzt!“ auf diese Details in ihren politischen Vorschlägen bisher auch nicht eingegangen.

In weiterer Folge soll nun vor dem Hintergrund des Erreichten der Blick auf ein Problem gelenkt werden, das in der österreichischen Debatte um

das Pro und Kontra von direkter Demokratie bisher wenig beachtet wird. Es handelt sich um das *Problem der Legitimation* in einer ausschließlich repräsentativen Demokratie:

Erst wenn die Gesetzgebung im Sinne der komplementären Demokratie mit Parlamentarismus und Volksgesetzgebung auf zwei Beinen steht, ist das prinzipielle Legitimationsdefizit eines ausschließlich repräsentativen Systems beseitigt. Im Akt der Wahl können nur *Personen* zur Ausübung ihres *eigenen* freien Willens im Rahmen der indirekten Gesetzgebung bevollmächtigt werden. Der Gemeinwille selbst ist, wie oben schon festgestellt, nicht an diese Personen zu übertragen. Bei der Wahl präsentieren sich in Parteien organisierte Menschen mit ganzen *Paketen* von Inhalten. Es ist unmöglich, zu solchen pauschalen Programmen undifferenziert den Willen auszudrücken. Erst wenn also jederzeit zu einer konkreten Einzelfrage ein Volksgesetzgebungsprozess von unten angestoßen werden kann, ist es möglich, der gewählten Volksvertretung, wann immer es für nötig erachtet wird, in einer konkreten Sache auch zu widersprechen oder eine andere Lösung des zur Debatte stehenden Problems ins Spiel zu bringen.

Unter diesen Voraussetzungen stünden dann alle parlamentarischen Entscheidungen strukturell unter dem *Popularvorbehalt*. Strukturell deshalb, weil es nicht darauf ankommt, ob die Möglichkeit des Popularvorbehaltes auch aktiviert wird, sondern nur darauf, dass die Möglichkeit dazu besteht. Bei jedem parlamentarischen Entscheid gibt es dann drei in Frage kommende Szenarien: 1. Der Widerspruch bleibt aus. Damit ist die parlamentarische Entscheidung durch Schweigen legitimiert. 2. Es regt sich in Form einer Volksinitiative Widerspruch, aber dieser gelangt in dem dreistufigen Verfahren nicht bis zum endgültigen Entscheid gegen die parlamentarisch-gesetzgeberische Lösung. Auch jetzt ist die parlamentarische Entscheidung legitimiert. 3. Die Volksinitiative gelangt bis zum Volksentscheid und es wird nun eine neue Lösung beschlossen bzw. die parlamentarisch getroffene rückgängig gemacht. In diesem Fall wurde dem Parlament widersprochen. (Ob der repräsentative Gesetzgeber seinen Entscheid zu einem späteren Zeitpunkt wiederholt, liegt aus einer konsequenten Sicht der

komplementären Demokratie in der Freiheit der parlamentarischen Autonomie. Solch ein Verhalten kann allerdings ein Faktor sein, der im Ergebnis der nächsten Wahlen Konsequenzen zeigt.)

Es ist also zu erkennen, dass ein rein parlamentarisches System keine vollständige demokratische Legitimation in der Gesetzgebung erlangen kann, sondern dies erst in einer komplementären Demokratie geschieht. Insofern bedeutet die komplementäre Demokratie auch eine Stärkung des Parlaments. Es muss nicht mehr „hinschielen“ auf das, was es als den Gemeinwillen des Volkes vermutet, sondern kann aus den eigenen, autonomen und durch Wahlen legitimierten Willensbildungsprozessen seine Entscheidungen unbeeindruckt fällen. Geben diese Entscheidungen Anlass zu Widerspruch, kann sich in der Volksgesetzgebung – ebenfalls autonom – der Gemeinwille unmittelbar bilden. Volksbefragungen und Referenden „von oben“ können so als unsachgemäßes Hin und Her zwischen Volksvertretung und Souverän erkannt und ad acta gelegt werden.

9. Erst das Wechselspiel zweier zusammenwirkender, aber voneinander unabhängiger Organe der Gesetzgebung bedeutet die volle Emanzipation auf dem Gebiet der Demokratie, wo eine mündige Rechtsgemeinschaft die Herausforderungen in allen Lebensfragen verantwortungsvoll und – weil frei gewollt – sozial nachhaltig beantworten können wird. Eine bloße, undifferenzierte „Verbesserung“ der heute in der Verfassung existierenden direkt-demokratischen Instrumente, wie immer wieder und verstärkt in Vorwahlzeiten von den Parteien vorgeschlagen wird, reicht nicht aus, wenn dabei das repräsentative Prinzip seine vorherrschende Rolle behält und nur durch „Elemente“ der unmittelbaren Demokratie, wie oft zu hören ist, ergänzt wird. Nicht einzelner Elemente bedarf es, sondern eines wirklichen plebiszitären Lebensprozesses!

Würde man sich dazu entschließen, unser politisches System hin zu einer *komplementären Demokratie* auszubauen, könnte eine immer kräftigere Kultur verantwortungsvollen parlamentarisch-außerparlamentarischen Zusammenwirkens entstehen, die den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gewachsen wäre.

**Direkte  
Demokratie  
kann Parla-  
mentarismus  
stärken**

### Literatur

Achberger Memorandum (1987)

Baxant, Peko/Schuster, Gerhard (2013): Demokratie-Schnellschuss abgeblasen. Jetzt das Richtige tun!, abrufbar unter <http://www.zapata33.com/2013/07/13/demokratie-schnellschuss-abgeblasen>

Hasen-Müller, Bertold/Heidt, Wilfried (1990): Das Verhältnis von Wahl- und Abstimmungsrecht als Kern der Legitimationsfrage

Hasen-Müller, Bertold/Heidt, Wilfried (1990): Zum Begriff des „demokratischen Souveräns“

Heidt, Wilfried (1984): Der Kampf ums Plebiszit – oder: Eintreten für das Selbstverständliche.

Weimarer Memorandum (1989)

Alle Texte unter: [www.volksgesetzgebung-jetzt.de/dokumente-texte](http://www.volksgesetzgebung-jetzt.de/dokumente-texte)

Seidl-Zellbrugg, Tassilo/Schuster, Gerhard (2013): Die demokratische Farce einer Volksbefragung, abrufbar unter <http://www.zapata33.com/2013/01/20/die-demokratische-farce-einer-volksbefragung>

(Alle Links Stand 17.07.2013)

### Websites

[www.volksgesetzgebung-jetzt.at](http://www.volksgesetzgebung-jetzt.at)

Volksabstimmung über die Erweiterung der Verfassung durch „Dreistufige Volksgesetzgebung“, [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/BI/BI\\_00018/index.shtml](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/BI/BI_00018/index.shtml)

Stellungnahme der Initiative „Volksgesetzgebung jetzt!“,

[http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SN/SN\\_00531/imfname\\_294154.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SN/SN_00531/imfname_294154.pdf)

(Alle Websites Stand 20.06.2013)

### Gerhard Schuster

Durch das Bekanntwerden mit der Arbeit des Internationalen Kulturzentrums Achberg (D) im Jahr 1998 Beginn zivilgesellschaftlicher Aktivitäten im Zusammenhang Demokratie und Europäische Verfassung. Seither Mitarbeit bei verschiedenen Projekten zur direkten Demokratie in Österreich, Deutschland und auf europäischer Ebene. Wissenschaftliche und politische Arbeit für eine „Neue Soziale Architektur“ für die Finanzen, die Wirtschaft, den Staat und die Kultur (Dritter Weg). Tätig in Achberg und Wien.

### Steckbrief Initiative Volksgesetzgebung jetzt!

Die Initiative „Volksgesetzgebung jetzt!“ setzt sich für eine Stärkung der direkten Demokratie in Österreich und auf europäischer Ebene ein. Besonders tritt sie für die Idee der dreistufigen Volksgesetzgebung als komplementäre Ergänzung der repräsentativen Demokratie ein. Die Initiative wird getragen von der IG-EuroVision und ist Mitglied der Initiative Zivilgesellschaft.

# Forderungen zur Verbesserung der partizipativen Demokratie

Von Herta Wessely

## Die Krise des Parlamentarismus

Die österreichische Demokratie ist keine hundert Jahre alt. Ihre mühsame Entwicklung wurde noch dazu – je nach historischem Blickwinkel – 7, 12 oder 22 Jahre lang unterbrochen. Die Verfassung, auf der sie beruht, entstand unter heute kaum noch nachvollziehbaren Bedingungen. Im gesellschaftlichen Wandel entspricht ihre Handhabung nicht mehr dem demokratischen Geist, aus dem sie geboren wurde. Der politische Alltag wurde immer mehr durch eine Parteienpolitik geprägt, in der dem Parteiwohl Vorrang vor dem Allgemeinwohl zukam. Die Bevölkerung empfand dieses System zunächst als schicksalhaftes Übel, bei dem man wenigstens von Zeit zu Zeit die Partei wählen durfte, unter deren Diktat man sich für mehrere Jahre ergeben musste.

An der Wende zum 21. Jahrhundert hatten moderne Medien, allen voran das Internet, der Bevölkerung erstmals Gelegenheit geboten, ihrem Unmut über den im Volksmund als „Demokratie“ bezeichneten Missbrauch demokratischer Einrichtungen Ausdruck zu verleihen. Sinkende Wahlbeteiligung war und ist ein europaweites Signal an die Abgeordneten, die Geduld der Menschen nicht zu sehr zu strapazieren. „Stell dir vor, es sind Wahlen und keiner geht hin“ ist aber ein nur allzu reales Szenario, das uns geradewegs in eine Diktatur führen würde. Wenn uns die Demokratie ein ernsthaftes Anliegen ist, müssen wir daher einen Weg suchen, der uns vor dieser gefährlichen Resignation bewahrt.

## Emanzipation der Bürgerinnen und Bürger

Mehrheitswahlrecht, Plebiszite oder Partizipation lauten die Arzneien, mit denen ein lahmender Parlamentarismus kuriert werden soll. Sie alle aber nützen nicht viel, wenn die Bevölkerung nicht den Willen zum politischen Engagement mitbringt. „Engagiert euch“ hat uns Stéphane Hessel zugerufen, nachdem er uns mit dem Ruf „empört euch“ ermutigt hat, der Volksverachtung und den korrupten Machenschaften hochrangiger Politikerinnen und Politiker nicht tatenlos zuzusehen. Demokratie aber ist, wie ihr Name schon sagt, Politik „von unten“, von der Basis, und darf nicht „von oben“ gelenkt sein. Daher ist jeder auch noch so gut gemeinte Vorschlag zur Verbesserung des demokratischen Zusammenlebens abzulehnen, der auf eine Steuerung „von oben“ abzielt. Die Politik muss sich damit abfinden, dass sie den mündigen Bürgern mehr Selbstbestimmung einräumen muss und die PolitikerInnen dadurch an Macht und Einfluss verlieren. Andererseits müssen die Bürgerinnen und Bürger den aufrechten Gang lernen und den Politikern auf Augenhöhe – und nicht als Petitionen unterbreitende Supplikanten (Bittsteller, Anm.) längst verflossener Jahrhunderte – begegnen. Diese wertschätzende Begegnung müssen wir alle noch lernen. Wir lernen sie nicht durch ausgeklügelte Wahl- und Abstimmungssysteme, sondern durch den intensiven Kontakt der WählerInnen mit den von ihnen Gewählten, den Abgeordneten.

**Bürgerinnen und Bürger müssen aufrechten Gang lernen**

## Kultur der Rückkoppelung

In einer Gemeinschaft treten immer wieder konkrete Fragen auf, über die uns die Programme

der politischen Parteien keine Auskunft geben. Abgeordnete, die uns in solchen Fragen politisch zu vertreten haben, können daher nicht davon ausgehen, man habe ihnen durch die Auswahl ihrer Partei und durch Akzeptanz ihres Parteiprogramms gleichsam die Vollmacht erteilt, nach den Weisungen der Parteiführung abzustimmen. Diese muss sich ja ihre Meinung selbst erst bilden. Was liegt daher näher, als die zu fragen, die es ja angeht und die mit dem, was die Abgeordneten beschließen, leben müssen? Jeder Rechtsanwalt und jede Rechtsanwältin muss die Klienten fragen, bevor er oder sie in deren Namen verbindlich handelt. Warum sollen Abgeordnete einen Freibrief haben, warum sollen sie sich über die Wählermeinung einfach hinwegsetzen dürfen, wenn die Parteiführung es befiehlt? Wenn der Klubzwang über dem Wählerwillen steht, ist etwas faul in unserer Demokratie; bestimmt eine kleine Minderheit, was Sache ist, wird das Mehrheitsprinzip, auf dem jede Demokratie beruht, de facto abgeschafft. Deshalb sollen die betroffenen Bürgerinnen und Bürger an der Planung und Entscheidung von Vorhaben mitwirken, die von nachhaltigem Einfluss auf die Struktur, die Steuerung, den Ablauf oder die Kontrolle des öffentlichen Lebens sind. Diese Mitwirkung ist aber nur möglich, wenn die Meinung der Bevölkerung bei ihren gewählten RepräsentantInnen, den politischen Mandatarinnen und Mandataren, ankommt. Es handelt sich dabei nicht um eine Bringschuld, auf die die Politikerinnen und Politiker in ihren Büros warten, sondern um eine Holschuld, bei der sie selbst den Kontakt mit den Menschen finden müssen, um nicht nur intellektuell, sondern auch sinnlich zu erfahren, wie das Volk denkt, wo der Schuh drückt und was von der Politik erwartet wird. Sie sollten sich auch selbst einen persönlichen, hautnahen Eindruck verschaffen von all dem, was zwischen den Menschen in der Diskussion ausgetauscht wird, welche Argumente sie vorbringen und wie sie auf diese reagieren. Voraussetzung für einen solchen Dialog aller Interessierten ist dabei selbstverständlich, dass die interessierte Bevölkerung so früh wie möglich, ehrlich, umfassend und lückenlos informiert wird. Voraussetzung ist weiters, dass jeder Anschein vermieden wird, etwas könnte schon längst „ausgepackelt“ und der Dialog nur ein Feigenblatt gegenüber der Öffentlichkeit sein.

**Frühe und umfassende Information der Bevölkerung**

**Partizipative Demokratie bringt größtmöglichen Konsens**

## Plebiszit als Rettungsanker

Diese „partizipative“ Demokratie wird im Sinne der guten FEE (das Akronym FEE steht für frühzeitige, ehrliche und ergebnisoffene Einbindung der Bevölkerung) in der Mehrzahl aller Fälle dazu führen, dass sich die politischen Mandatare und die von ihnen gewählten Regierungsglieder ein klares Bild vom Mehrheitswillen machen können. Noch mehr: Sie können diesen ja durch die aktive Teilnahme an der Diskussion – auf gleicher Augenhöhe wie die BürgerInnen – beeinflussen. Frei vom Parteiendiktat könnten sie diesen Mehrheitswillen durch ihr Abstimmungsverhalten wirksam werden lassen.

Es wird aber auch Fälle geben, in denen ein Mehrheitswille nicht klar erkennbar ist. In solchen Fällen, vor allem dann, wenn Gefahr im Verzug ist und die Diskussion ergebnislos abgeschlossen werden muss, kommt das Plebiszit als gezielte Willenskundgebung der Bevölkerung ins Spiel. Dabei darf es nicht nur im Ermessen der Politikerinnen und Politiker liegen, ob ein solches Plebiszit (sei es als Volksabstimmung oder als Volksbefragung) stattfindet. Es muss ebenso vom Volk ausgehen können, wenn dafür gewisse Bedingungen (z. B. Zahl der Unterstützenden oder Abstimmenden) erfüllt sind. Der Souverän – das Volk –, von dem das Recht ausgeht, kann auf dieses sein Grundrecht nicht in einem Akt der Selbstbeschneidung oder Beschneidung durch die von ihm gewählten Abgeordneten verzichten.

## Vorteile der partizipativen Demokratie

Die Vorteile der partizipativen Demokratie liegen auf der Hand. Sie beschneidet nicht die repräsentative Demokratie, sondern ergänzt sie. Sie baut nicht auf die Mehrheitskeule, das Überstimmen der Minderheit durch die Mehrheit, sondern auf den größtmöglichen Konsens, der wiederum eine hohe Akzeptanz garantiert. Und vor allem nimmt sie unwillkommenen oder unverständlichen Entscheidungen den Geruch, es könnte irgendwo nicht mit rechten Dingen zugegangen und Korruption im Spiel gewesen sein. Über Instrumente der direkten Demokratie kann man lange diskutieren und immer wieder



echte oder Schein-Argumente ins Spiel bringen. Dennoch gibt es meines Erachtens nur ein Argument gegen partizipative Demokratie, welches bei einer ehrlichen Betrachtung aber keines ist: die durch die Diskussion entstehende Verzögerung. In vielen Fällen hat sich gezeigt, dass Umplanungen oder Realisierungshindernisse im Fall massiver Bevölkerungsproteste weit größere Verzögerungen nach sich gezogen haben.

### Beginn an der Basis

In der Praxis sollte partizipative Demokratie bei kleineren lokalen Projekten beginnen. Die dort gesammelten Erfahrungen könnten in regionale und schließlich auch in überregionale Projekte einfließen, sodass mit der Implementierung einer gesetzlich verankerten Partizipation keinerlei Risiko verbunden wäre. Auch könnte schon bei kleinen Projekten geprüft werden, ob die vorhandenen Rechtsmittel ausreichen, einer Verletzung des FEE-Prinzips wirksam entgegenzutreten. Insbesondere in der Frage der umfassenden Information wird dem in Diskussion stehenden Informationspflichtgesetz und den darin enthaltenen Sanktionen für Gesetzesverletzungen große Bedeutung zukommen.

### Gesetzliche Verankerung

Noch mehr als bei plebiszitären Formen kommt der gesetzlichen Verankerung der partizipativen Demokratie entscheidende Bedeutung zu. Man kann das an den „Standards für Öffentlichkeitsbeteiligung“ erkennen, die seit einigen Jahren vom Lebensministerium ausgearbeitet und vom Ministerrat verabschiedet wurden. Die Ausarbeitung weiterführender Partizipationsstools ist im Gange. Sie alle regeln ausführlich, wie Partizipationsprozesse ablaufen sollen und harren nur einer gesetzlichen Grundlage,

die ihre Anwendung ermöglichen würde. Bis dahin werden die Standards wohl sanft dahinschlummern, denn welcher Projektbetreiber sollte schon mit so viel Weitblick gesegnet sein, dass er sich ihnen freiwillig unterwirft?

Eine wirksame Bürgerbeteiligung muss daher in der Bundesverfassung und in den Landesverfassungen verankert werden. Dies könnte am einfachsten dadurch geschehen, dass bei allen Vorhaben, die von nachhaltigem Einfluss auf die Struktur, die Steuerung, den Ablauf oder die Kontrolle des öffentlichen Lebens sind und daher der Mitwirkung einer Behörde in irgendeiner Form bedürfen, vor deren Tätigwerden die frühestmögliche Einbindung der betroffenen Bevölkerung in den Planungs- und Entscheidungsprozess nachzuweisen ist.

Ermöglicht soll die Beteiligung nicht nur durch Anschlag oder Verlautbarung werden, sondern auch durch Mail-Verständigung all jener Bürgerinnen und Bürger, die ihr grundsätzliches Interesse an Beteiligungsprozessen durch Bekanntgabe ihrer Mailanschrift an eine entsprechende zentrale Behörde bekundet haben. Aus dem Rücklauf kann auf die voraussichtliche Teilnehmerzahl und die dafür geeignete Lokalität geschlossen werden. Der Aufwand für solche Beteiligungsprozesse ist daher – gemessen am Gesamtprojekt – minimal.

Die Forderung von *Aktion 21 – pro Bürgerbeteiligung* nach einer wirksamen, im Gesetz verankerten Partizipation ist die Nagelprobe für die politischen Parteien schlechthin. Da es keine stichhaltigen Gründe gibt, dieses Demokratiemodell abzulehnen, bekennen sich alle politischen Parteien zur Partizipation. Freilich warten wir darauf, dass den Worten Taten folgen. Es sieht ganz danach aus, als würden die politischen Parteien die Diskussion von der partizipativen Demokratie weg- und der direkten Demokratie zuwenden, um in der Frage der gesetzlichen Verankerung von Partizipation nicht Farbe bekennen zu müssen.

**Forderung nach gesetzlicher Verankerung von partizipativen Prozessen**

### Herta Wessely

Studium der Geschichte und Germanistik sowie der polnischen Sprache in Krakau und am Slawistik-Institut der Universität Wien. 1990 engagierte sie sich erstmals in einer Bürgerinitiative gegen die Verbauung einer Grünanlage. Seither organisiert sie regelmäßig Initiativen, welche konkrete Anliegen von BürgerInnen gegenüber der Politik vertreten. Sie ist Gründungsmitglied und Obfrau der Aktion 21 – pro Bürgerbeteiligung.

### Aktion 21 – pro Bürgerbeteiligung

Aktion 21 – pro Bürgerbeteiligung ist ein überparteilicher und unabhängiger Dachverband von Bürgerinitiativen, der mit dem Ziel gegründet wurde, eine wirksamere Beteiligung der Bevölkerung an allen kommunalen Vorhaben und Planungen durchzusetzen. Ursprünglich auf Wien begrenzt, vereinigt die Plattform Aktion 21 Austria – pro Bürgerbeteiligung alle Beiträge der österreichischen Bundesländer und trägt damit zu einer bundesweiten Vernetzung der österreichischen Bürgerinitiativen bei.

[www.aktion21.at](http://www.aktion21.at)

#### ➔ BürgerInnenrat

Eine gewisse Anzahl von BürgerInnen aus einer Gemeinde, Stadt, Region oder einer anderen Einheit wird zufällig ausgewählt. Sie arbeiten dann 1-2 Tage intensiv zu Themen, die sie selbst ausgewählt haben (*Wisdom Council*) oder die von den ModeratorInnen vorgegeben werden (*Creative Insight Council*). Anschließend werden die Ergebnisse öffentlich präsentiert und mit einer so genannten Resonanzgruppe (andere interessierte BürgerInnen, EntscheidungsträgerInnen, etc.) diskutiert (Bürger-Cafe). Das Konzept des BürgerInnenrats wurde von Jim Rough (USA) entwickelt. Es wurden bereits mehrere solcher Räte in verschiedenen Regionen Österreichs abgehalten, u.a. in Vorarlberg und Wien.

#### ➔ Planungszellen

Die *Initiative mehr Demokratie!* schlägt vor, anschließend an mehrere parallel abgehaltene BürgerInnenräte 100 BürgerInnen repräsentativ auszuwählen, welche dann in vier Planungszellen je 4-5 Tage die Ergebnisse aus den Räten besprechen, Expertenhearings durchführen, selbst recherchieren und ein „Bürgergutachten“ erstellen. Die Initiative schlägt vor, auf diese Weise den Entwurf für ein Verfassungsgesetz zur Einführung von mehr direkter Demokratie zu erarbeiten, welche letztlich einer Volksabstimmung unterzogen werden soll.

#### ➔ Frühzeitige, ehrliche und ergebnisoffene Einbindung (FEE)

*Aktion 21 – pro Beteiligung* fordert die gesetzliche Verankerung einer frühzeitigen, ehrlichen und ergebnisoffenen Einbindung der Bevölkerung in der Konzipierung und Umsetzung von Projekten, besonders auf kommunaler Ebene. Durch Informations- und Diskussionsprozesse sollen Betroffene früh in ein Vorhaben eingebunden und die Bedürfnisse oder Ängste der Bevölkerung möglichst direkt an die Entscheidungsträger herangetragen werden. Dadurch sollen Projekte, die gegen den Willen der Bevölkerung umgesetzt werden und dadurch hervorgerufene Proteste weitgehend verhindert und die Qualität von Projekten und deren Umsetzung gesteigert werden.

#### ➔ Systemisches Konsensieren

Die Mutbürgerpartei schlägt ein Modell vor, bei dem an einem Thema Interessierte oder Betroffene zuerst genau über ein Thema informiert werden und dann selbst in einer Art BürgerInnenrat recherchieren, Meinungen erheben und diskutieren. Am Ende des Diskussionsprozesses kommt es jedoch nicht zu einer Abstimmung, sondern der Vorschlag, der die wenigste Ablehnung erfährt, wird angenommen.

© Demokratiezentrum Wien



# Erst die Person, dann die Partei!

## Ein Vorschlag für ein neues Wahlrecht

**Kurt Bergmann**

„100 der 183 Abgeordneten zum Nationalrat sollen in Zukunft direkt gewählt werden.“ Das ist die Zielsetzung eines Modells für eine Wahlrechtsreform in Österreich, das der Politikwissenschaftler Klaus Poier für die *Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform* ausgearbeitet hat, die 2008 von namhaften Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Politik, Wissenschaft, Kultur und Medien ins Leben gerufen wurde.

In ihrem Gründungsmanifest „Für eine lebendigere Demokratie – gegen Parteienwillkür“ heißt es wörtlich:

„Teilweise dramatisch sinkende Wahlbeteiligungen, wachsende Protest-, Verdrossenheits- und Distanzphänomene, Ansehens- und Vertrauensverlust der Politik, mangelnde Problemlösungskapazität beschreiben den immer drängenderen Reformbedarf. Noch nie in den letzten Jahrzehnten hatte eine Bundesregierung so schlechte Umfragewerte wie die gegenwärtige ‚große Koalition‘. Denn kein einziges der wichtigen ‚großen Projekte‘ wie Staats- und Verwaltungsreform, neue Sozial- und Gesundheitspolitik inklusive Lösung der Pflegefrage oder die Bildungsreform, die staatspolitisch die einzige Legitimation für eine ‚große Koalition‘ sind, wurde angegangen, geschweige denn umgesetzt.“<sup>1</sup>

Als Gegenstrategie zu dieser rundum negativen Entwicklung bietet sich einerseits die Einführung eines minderheitenfreundlichen Mehrheitswahlrechtes an, das der stärksten Partei eine absolute Mehrheit im Parlament ermöglicht, und andererseits eine Neugestaltung des geltenden Wahlrechts, weg von der Parteilistenwahl zur Persönlichkeitswahl.

In einigen Staaten Europas werden unterschiedliche Formen eines Mehrheitswahlrechts praktiziert, darunter England und Frankreich, aber auch in den USA und in Kanada. Die Diskussion der letzten Jahre hat jedoch gezeigt, dass für seine Einführung in Österreich derzeit keine parlamentarische Mehrheit zu finden wäre. Im Gegensatz dazu mehren sich die Stimmen, die die Mitwirkung der Wählerinnen und Wähler bei der Auswahl des politischen Personals als einen wichtigen Ansatz betrachten, um die Instrumentarien der Demokratie zeitgemäß weiterzuentwickeln.

### Der Vorschlag

Das Modell für ein persönlichkeitsorientiertes Verhältniswahlrecht wurde am 17. Jänner 2011 im Parlament im Rahmen des Symposiums „Demokratie im Diskurs“ präsentiert, zu dem Nationalratspräsidentin Barbara Prammer und die „Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform“ geladen hatten. Es sieht Folgendes vor:

- ➔ In den derzeit bestehenden 39 Wahlkreisen werden 100 Mandate durch Ankreuzen eines Namens auf der Liste direkt gewählt.
- ➔ 83 Mandate werden so wie bisher im 2. und 3. Ermittlungsverfahren den kandidierenden Parteien über die Landeslisten und die Bundesliste zugewiesen.
- ➔ Die Reihenfolge der KandidatInnen auf den Stimmzetteln in den Wahllokalen ist nicht entscheidend.
- ➔ Einzelkandidaturen sind möglich. Voraussetzung dafür ist die Unterstützung durch 1 Prozent der Wahlberechtigten des jeweili-

**Demo-  
kratische  
Instrumente  
müssen sich  
zeitgemäß  
weiter-  
entwickeln**

1 [http://www.mehrheitswahl.at/material/Manifest\\_oP.pdf](http://www.mehrheitswahl.at/material/Manifest_oP.pdf)

**Verantwortlichkeit gegenüber dem Wähler stärken**

gen Wahlkreises. Maximal sind jedoch nur 500 Unterschriften erforderlich.

- ➔ Bei geringer Wahlbeteiligung kann sich ein Direktmandat in einen anderen Wahlkreis des jeweiligen Bundeslandes verschieben.

Die Vorteile dieses Systems liegen auf der Hand: Die Prinzipien der Verfassung, die ein geheimes, freies, gleiches und persönliches Wahlrecht postulieren, werden in verstärktem Maße umgesetzt. Die derzeitige Praxis der Parteien, erst nach der Wahl über die Zuteilung der Mandate zu entscheiden, wird nicht mehr möglich sein. Die Dominanz der Parteiapparate wird zurückgedrängt. Die Politik wird stärker personalisiert. Es gibt starke, direkt gewählte und damit den WählerInnen direkt verantwortliche Persönlichkeiten statt Günstlinge des Parteiapparates. Der sogenannte Klubzwang wird irrelevant. Einzelpersonen haben, auch ohne einer Partei anzugehören und ohne den Einsatz großer Geldmittel eine echte Chance, gewählt zu werden. Kandidatinnen und Kandidaten müssen sich mehr um die Anliegen der Menschen kümmern, und die Wählerinnen und Wähler müssen sich mehr mit den Persönlichkeiten auseinandersetzen, die sich der Wahl stellen. Mandatarinnen und Mandatäre müssen auch zwischen den Wahlen in der Öffentlichkeit präsent sein, wenn sie wiedergewählt werden wollen.

**Medien sind ein Grundpfeiler der Demokratie**

Der Verfassungsrechtler Theo Öhlinger qualifizierte den Entwurf als „sehr innovativ“. Er schaffe die „Quadratur des Kreises“, das Wahlrecht persönlichkeitsorientiert zu gestalten und dennoch in dem engen Rahmen zu bleiben, den die Bundesverfassung für das Wahlrecht vorgibt. Der Vorschlag würde eine effektive Personalisierung des parlamentarischen Wahlsystems und mehr Einfluss des einzelnen Wählers, der einzelnen Wählerin auf die Zusammensetzung des Nationalrates bringen. Er regte auch an, ein neues Wahlrecht nach intensiver öffentlicher Diskussion einer Volksabstimmung zu unterziehen.

**Weitere Forderungen**

Der Obmann der *Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform* Heinrich Neisser schlug weiters vor:

- ➔ Die Einsetzung einer parlamentarischen Enquetekommission zum Thema „Persönlichkeitswahlrecht“ unmittelbar nach den Herbstwahlen, wie sie von SpitzenrepräsentantInnen der Regierungsparteien wiederholt zugesagt wurde.
- ➔ Die Konzentration der Nationalrats-, Landtags-, Bürgermeister- und Gemeinderatswahltermine auf einen Tag – „Superwahlsontag“!
- ➔ Direktwahlen der BürgermeisterInnen in allen neun Bundesländern.
- ➔ Kandidatenfindung durch stärkere Einbindung der Wählerinnen und Wähler, z.B. in Form von Vorwahlen.
- ➔ Die Nutzung aller elektronischen Möglichkeiten, um die Meinungen der Bürgerinnen und Bürger sichtbar und messbar zu machen.

Die *Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform* erstellt jährlich (heuer zum dritten Mal) einen ausführlichen Demokratiebefund, der über positive Entwicklungen, über Stillstand und über eventuelle Rückschritte umfassend und ausführlich berichtet. Da die Initiative die Medien als wichtigen Bestandteil einer funktionierenden Demokratie betrachtet, wurde in den beiden letzten Jahren vor allem dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ORF besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

**ORF-Reform: BürgerrätInnen sollen helfen!**

**Ein Vorschlag zur Bestellung des Stiftungsrates**

„Der Politik bei der Nominierung des ORF-Stiftungsrates durch die Vorschaltung eines per Los ermittelten Bürgerrates helfen, parteipolitisch unabhängige Personen für dieses Gremium zu finden“ (Wolf 2013) – das ist die Zielsetzung eines von Starmoderator Armin Wolf ins Gespräch gebrachten Modells des deutschen Politologen Hubertus Buchstein für eine die Parteigrenzen überwindende Bürgerbeteiligung.

Vor fast 40 Jahren wurde in die österreichische Bundesverfassung ein Artikel aufgenommen, der dem Parlament vorschreibt zur „Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks“ ein eigenes Gesetz zu schaffen, das „die Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung [...] sowie die Unabhängigkeit der Personen und

Organe gewährleistet“ (BVG Rundfunk 1974, Art.1). Die seither beschlossenen „Rundfunkgesetze“ sind diesem Verlangen nicht gerecht geworden. Ganz im Gegenteil, es wurden immer wieder Gesetze beschlossen, die die politische, programmliche und wirtschaftliche Abhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Österreichischen Rundfunks (ORF) ausgebaut haben.

Die *Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratie-reform* stellte in ihrem „Demokratiefbefund 2012“ neuerlich fest: „Die in der Verfassung verbriefte Unabhängigkeit des Österreichischen Rundfunks und seiner Organe ist durch die derzeitigen gesetzlichen Regelungen und durch die Handlungsweisen von Regierung und Parteien nicht gewährleistet.“ (Demokratiefbefund 2012, 28).

Als Begründung wird angegeben:

„Von den 35 Stiftungsräten gelten nur vier als politisch unabhängig. 24 werden von Parteien oder Regierungen – Bund und Ländern – ‚ernannt‘, fünf weitere stellt der Betriebsrat und sechs der Publikumsrat. [Anm.: 15 gehören deklariert der SPÖ an, 12 der ÖVP, zwei der FPÖ, je einer den Grünen bzw. dem BZÖ.]

Nach jeder Wahl auf Bundes- oder Landesebene wird dieses Gremium, das über die Bestellung der Geschäftsführung und der Landesdirektoren entscheidet, den neuen politischen Mehrheitsverhältnissen entsprechend verändert. [Anm.: So wandert als Ergebnis der Landtagswahlen in Kärnten ein Stiftungsratsmandat von der FPK zur SPÖ und in Salzburg eines von der SPÖ zur ÖVP.]

Die Abschaffung des geheimen Wahlrechts im Stiftungsrat ermöglicht den Parteien die Kontrolle des Abstimmungsverhaltens ihrer Vertreter.

Die ohnehin nur teilweisen Rückzahlungen der staatlich verordneten Gebührenbefreiungen durch die öffentliche Hand wurden befristet, an politische Wünsche gebunden und enden 2013 ersatzlos. [Anm.: Dadurch wird die wirtschaftliche Abhängigkeit des Unternehmens vergrößert.]

Stiftungsräte holen sich in Parteigremien Weisungen.

Landeshauptleute verwechseln das Anhörungsrecht bei der Bestellung der Landesdirektoren des ORF mit Mitbestimmung.

Parteisekretariate machen Druck bei Personalentscheidungen.

Den Mitgliedern des Kontrollorgans KommAustria wird zwar Unabhängigkeit aufgetragen, sie werden aber von der Regierung bestellt.“ (ebd.) Seit Jahren kämpften und kämpfen unabhängige Initiativen wie *SOS ORF* oder *Rettet den ORF* für gesetzliche Rahmenbedingungen, die es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ermöglichen, sein Recht auf parteipolitische Unabhängigkeit auch leben zu können. Vor mehr als einem Jahr horchte die Medienöffentlichkeit auf, als Bundeskanzler Werner Faymann („die Österreicher wollen in erster Linie einen unabhängigen ORF ... das werden wir doch zusammenbringen“) und Vizekanzler Michael Spindelegger „eine gewaltige Reform“ noch für „diese Legislaturperiode“ ankündigten.

Bei Medienstaatssekretär Josef Ostermayer wurde die *Arbeitsgruppe ORF-Reform* eingerichtet, der die MediensprecherInnen der sechs im Parlament vertretenen Parteien sowie ExpertInnen angehören. Bis zum Jänner 2013 wurde insgesamt viermal getagt, dann ist es wieder still geworden. Das Thema ist auf die Zeit nach den nächsten Wahlen vertagt.

Warum? Weil den Parteien in allen Demokratischen Entscheidungen in eigener Sache besonders schwer fallen. Und dazu gehören nun einmal Wahlrechtsreformen, Politikergehälter, Parteienfinanzierung und Medienfragen. Eigene Interessen und die Angst, von den anderen Parteien ausgetrickst zu werden, sind die Hauptgründe für Widerstand und Tatenlosigkeit.

Um dieses Dilemma zu lösen, sollte der Vorschlag ernsthaft diskutiert werden, der Politik bei wichtigen Entscheidungen, beispielsweise bei der Besetzung des Stiftungsrates des ORF, durch die Einrichtung eines vorgeschalteten Bürgerrates zu helfen, sachgerechte und unparteiische Entscheidungen zu treffen. Das könnte so gehen:

## Der Vorschlag

Das Parlament beschließt vorweg die Verkleinerung des ORF-Stiftungsrates von 35 auf 15 Personen. Darüber herrscht zumindest derzeit bei ÖVP und SPÖ Konsens. Fünf davon stellt laut Aktiengesetz der Betriebsrat.

**Bürgerräte können Interessenskonflikten vorbeugen**

**Unabhängigkeit der Stiftungsräte stärken**

<b>BESTELLUNG DER ORF-STIFTUNGSRÄTE</b>		
	<b>Derzeitiger Bestellmodus</b>	<b>Vorschlag der Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform</b>
<b>Anzahl</b>	35 Stiftungsräte	15 Stiftungsräte
<b>Bestellung</b>	24 werden von Parteien und Regierungen ernannt, 5 stellt Betriebsrat, 6 stellt der Betriebsrat	5 werden vom Betriebsrat gestellt, 10 werden von einem Bürgerrat nach öffentlicher Ausschreibung und Hearing vorgeschlagen; Bestellung erfolgt durch Bundespräsidenten
<b>Amts-dauer</b>	Nach Wahlen auf Bundes- oder Landesebene werden die Stiftungsräte je nach Kräfteverhältnis neu besetzt bzw. ausgetauscht	Fünf Jahre
<b>Unabhängigkeit</b>	Keine geheime Abstimmung – Parteien können Verhalten „ihrer“ Stiftungsräte kontrollieren	Mitglieder sind nicht absetzbar

© Demokratiezentrum Wien

Für die Besetzung der zehn anderen Mandate werden die rechtlichen Grundlagen geschaffen, um einen Bürgerrat zu berufen, dessen Aufgabe es ist, innerhalb einer bestimmten Zeit einen Bestellungs-vorschlag zu erarbeiten.

- ➔ Der Bürgerrat setzt sich aus 150 bis 200 Personen zusammen, die aus dem Wählerverzeichnis nach dem Zufallsprinzip (Losentscheid) berufen werden.
- ➔ Der Bürgerrat führt eine öffentliche Ausschreibung durch, er kann ExpertInnen und MitarbeiterInnen des ORF zur Beratung heranziehen.
- ➔ Der Bürgerrat muss mit den KandidatInnen ausführliche Hearings durchführen.
- ➔ Als StiftungsrätInnen können nur Persönlichkeiten vorgeschlagen werden, die sich bereits in den Bereichen Wirtschaft, Medien, Kunst, Kultur, Wissenschaft etc. einen Namen gemacht haben. Politische FunktionärInnen, MandatarInnen und Parteiangestellte können sich nicht bewerben.
- ➔ Der Besetzungsvorschlag des Bürgerrates ist zu publizieren und öffentlich zu begründen.
- ➔ Die Bestellung erfolgt durch den Bundespräsidenten oder die Bundespräsidentin, der oder die im Einzelfall (siehe Angelobung der Regierungsmitglieder) von einem Vetorecht Gebrauch machen kann.

Danach wird der Bürgerrat wieder aufgelöst. Die Amtszeit des Stiftungsrates beträgt fünf

Jahre. Seine Mitglieder sind nicht absetzbar. Bei Ausscheiden eines Mitgliedes erneuert sich das Gremium selbst. Nach 5 Jahren wird das Verfahren neu gestartet.

Für ein derartiges System spricht:

Ein Teil des Entscheidungsprozesses bei der Besetzung des ORF-Stiftungsrates wird an Menschen ausgelagert, die nicht von Parteien entsandt worden sind und die nicht von Parteisekretariaten gegängelt werden können. 150 bis 200 mündige Bürgerinnen und Bürger schauen auf jeden Fall mehr fern, hören mit Sicherheit mehr Radio und haben mit Sicherheit mehr Interesse an guten Programmen als die 183 Abgeordneten zum Nationalrat und die 20 MinisterInnen und StaatssekretärInnen der Bundesregierung (Zeitmangel!), die über ein neues Rundfunkgesetz entscheiden müssten. Sie verstehen mehr vom Programm und von den Bedürfnissen der ZuschauerInnen und der RadiohörerInnen. Ihnen geht es um die Qualität der Geschäftsführung und der Programm-MacherInnen und nicht um deren Zugehörigkeit zu einer Partei. Durch ein solches Verfahren könnten die obersten Organe des ORF, Stiftungsrat und Geschäftsführung, vom Verdacht befreit werden, von den Parteisekretariaten abhängig zu sein.

Derartige Bürgerräte, „Loskammern“, haben sich in der Praxis mehrfach in den USA, in Kanada, in den Niederlanden, in Frankreich, in Irland

**Bürgerräte haben sich in der Praxis bewährt**

und sogar in China bewährt. Es ging dabei um die Vorbereitung von Wahlrechtsreformen, um die Festlegung von Politikergehältern, um die Auswahl von Geschworenenrichtern, um Verfassungsreformen etc. „Im Ergebnis können sie als Musterbeispiele für gelingende deliberative (beratende, Anm.) Demokratie bewertet werden“, resümiert Politologe Hubertus Buchstein von der Universität Greifswald.

Die Einführung eines persönlichkeitsorientierten Wahlrechts – Modell Klaus Poier – und die Einrichtung von BürgerrätInnen – Modell Hubertus Buchstein – wären durchaus geeignet, das Vertrauen der Wählerinnen und Wähler in die Demokratie wieder zu stärken, das Interesse an politischen Entscheidungen zu wecken, und sie zu animieren, vermehrt an Wahlen teilzunehmen.

**Partizipationsmöglichkeiten stärken Interesse an Politik**

#### **Literatur**

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform: Demokratiebefund 2012. Online abrufbar unter: [http://www.mehrheitswahl.at/material/befund12/Demokratiebefund\\_2012gesamt.pdf](http://www.mehrheitswahl.at/material/befund12/Demokratiebefund_2012gesamt.pdf)

Wolf, Armin (2013): ORF-Reform: Lasst das Los entscheiden!, in: der Standard, 03.05.2013

Manifest der Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform, [http://www.mehrheitswahl.at/material/Manifest\\_oP.pdf](http://www.mehrheitswahl.at/material/Manifest_oP.pdf)

Site der Initiative, <http://www.mehrheitswahl.at>

(alle Links Stand 20.06.2013)

#### **Kurt Bergmann**

Langjährige Mitarbeit beim ORF, unter anderem als Generalsekretär sowie als Landesintendant in Niederösterreich und in der Steiermark. Mitglied der „Arbeitsgruppe ORF-Reform“ bei Staatssekretär Josef Ostermayer. Er war als Bundesgeschäftsführer der ÖVP und Nationalratsabgeordneter selbst aktiv in der Politik und engagiert sich seit mehreren Jahren in der Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform.

#### **Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform**

Die Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform wurde im April 2008 als eine überparteiliche zivilgesellschaftliche Organisation gegründet. Obmann des Vereins ist der ehemalige ÖVP-Klubchef Heinrich Neisser. Die Initiative wird von mehreren prominenten (ehemaligen) PolitikerInnen und VerfassungsjuristInnen unterstützt. Ziel ist die Schaffung eines minderheitenfreundlichen Mehrheitswahlrechts nach dem Modell von Klaus Poier sowie die Stärkung der direkten Demokratie insgesamt. Die Initiative erarbeitet außerdem in Zusammenarbeit mit dem OGM-Institut jährlich einen „Demokratiebefund“, eine ausführliche Umfrage zu den Einstellungen und Meinungen der ÖsterreicherInnen zu den Themen Politik und direkte Demokratie.

[www.mehrheitswahl.at](http://www.mehrheitswahl.at)

# Demokratie, wie wir sie verstehen

Lukas Daniel Klausner

## Demokratische Prozesse an 21. Jahrhundert anpassen

Die *Piratenpartei Österreichs* sieht Demokratie als die bestmögliche Herrschaftsform, da nur eine echte Demokratie ein faires und gerechtes Miteinander sowie den Ausgleich der Interessen Einzelner innerhalb eines Staates ermöglicht. Digitale Medien überbrücken räumliche Distanzen und verbreiten Information schneller und gleichberechtigter, als dies bislang der Fall war. Es ist heute einfacher denn je, Information zu finden, zu sammeln oder einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Das alles ermöglicht ganz neue und vorher undenkbbare Lösungsansätze für die Verteilung von Macht im Staat; vor allem eine dezentralere Verwaltung und die Einführung verteilter Systeme werden auf diese Weise stark vereinfacht.

Die digitale Revolution ermöglicht eine Weiterentwicklung der Demokratie, bei der die Freiheit, die Grundrechte, die Meinungsfreiheit sowie die Mitbestimmungsmöglichkeiten jeder und jedes Einzelnen gestärkt werden können. *Die Piratenpartei* sieht es als ihre Aufgabe an, die Anpassung der gelebten Demokratie in der Republik an die neuen Möglichkeiten des 21. Jahrhunderts zu begleiten und zu gestalten.

## Forderung nach größtmöglicher Transparenz

Eine möglichst starke und sinnvolle Gewaltenteilung im Staat erachten wir *Piraten* als absolut notwendig. Gerade die Unabhängigkeit der Judikative (vor allem des Verfassungsgerichtshofs) gilt es zu stärken und zu fördern, da sich diese mehrfach als Schützerin der Grundrechte der Einzelnen vor Legislative und Exekutive erwiesen hat.

Wir *Piraten* sind überzeugt, dass die Gemeinschaft einzelne MitbürgerInnen nicht bevormunden darf. Damit die Bürgerinnen und Bürger wohlüberlegte Entscheidungen treffen

können, benötigen sie eine gute, dezentrale, möglichst unabhängige, vielstimmige und stets wachsame Medienlandschaft aus Presse, Blogs und anderen Formen von medialer Öffentlichkeit. Diese ist daher für das einwandfreie Funktionieren der Demokratie unabdingbar. Eine kritische Medienlandschaft zu ermöglichen und vor Einschränkungen zu schützen sehen wir als wichtige Aufgabe des Staates und eines jeden Demokraten sowie jeder Demokratin an. Dazu gehört es auch, die Öffentlichkeit mit Informationen zu versorgen; deshalb wollen wir die Prinzipien „Open Government“ und „Open Data“ in den Strukturen und Verfahren von Politik und Verwaltung etablieren und so zu einem neuen und transparenten Politikstil beitragen.

Es ist Aufgabe des Staates, die Grundrechte des oder der Einzelnen zu achten und zu wahren und ihn bzw. sie vor Grundrechtseinschränkungen, auch durch eine Mehrheitsmeinung, zu schützen. Die Freiheit von Einzelnen findet dort ihre Grenzen, wo die Freiheit anderer unverhältnismäßig beeinträchtigt wird. Jede Bürgerin und jeder Bürger hat das Recht, sich in die Politik einzubringen. *Die Piratenpartei Österreichs* steht für eine Politik, bei der jede und jeder mitmachen kann, und setzt sich dafür ein, das Wahlrecht zu modernisieren, damit die einzelne Bürgermeinung und -stimme mehr Gewicht bekommt. Dabei sprechen wir uns explizit für direktere Partizipation aller BürgerInnen im politischen Prozess aus. Langfristig soll dies in einem System der *Liquid Democracy* geschehen, bis dahin sind jedoch als kurzfristigere Maßnahmen jegliche Schritte zur Einführung von mehr direkter Demokratie, die diesen Namen auch verdient, zu begrüßen und zu fördern. Die BürgerInnen sollen die Möglichkeit erhalten, über



den Rhythmus der Legislaturperioden hinaus jederzeit über politische Fragen abzustimmen. Zu diesem Zweck muss des Weiteren ein vollständig transparenter Politikprozess die Grundlage für informierte Entscheidungsfindung bilden.

## Kurzfristige Maßnahmen

Unser Parteiprogramm enthält eine Vielzahl an Sofortmaßnahmen, die eine rasche Verbesserung unserer bestehenden Demokratieformen ermöglichen könnten. Die *Piratenpartei Österreichs* spricht sich etwa für die die Wahlterminbündelung von Nationalrats-, Landtags- und Gemeinderatswahlen aus. Die Modalitäten, um bei Wahlen antreten zu können, sollen vereinheitlicht und dabei vereinfacht werden. Auch die Forderungen nach einer Reform des Vorzugsstimmensystems (um dem Willen der Wahlberechtigten hier mehr Gewicht zu geben), der Abschaffung des Proporzsystems und der Einführung des Wahlrechts bei Gemeinderatswahlen auch für Angehörige von EU-Drittstaaten finden sich bei den *Piraten* wieder.

Ebenso wollen wir die systematische Diskriminierung von Kleinparteien bei österreichischen Wahlen durch die Abschaffung von Wahlhürden und die Verwendung des Saint-Lague-Verfahrens<sup>1</sup> anstatt des derzeitigen D'Hondt-Systems verhindern. Insgesamt gehen wir aber noch einen Schritt weiter und fordern einen Schritt weg vom reinen Verhältniswahlrecht bei Nationalratswahlen hin zu einem Single-Transferable-Vote-System<sup>2</sup> nach irischem Vorbild.

Die Piraten sehen ebenfalls bei der politischen Arbeit direkt im Parlament dringenden Nachholbedarf. So soll die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zu einem Minderheitenrecht werden, das von einem Viertel der Abgeordneten beschlossen werden kann, auch soll die Regierungsvorlage abgeschafft werden, um die Ge-

waltenteilung zwischen Legislative und Exekutive zu stärken. Ein wissenschaftlicher Dienst soll stattdessen den ParlamentarierInnen endlich die Mittel an die Hand geben, selbst die Gesetze auszuformulieren, statt dies der Regierung und den MinisterialbeamtenInnen zu überlassen. Selbstverständlich fordern wir auch einen Livestream aller Parlaments- und Ausschusssitzungen sowie die lückenlose Bereitstellung dieser Aufnahmen. Dies gilt nicht nur für den Nationalrat, sondern auch für Landtage und Gemeinderäte.

## Stärkung der direkten Demokratie

Neben diesen und weiteren kurzfristigen Forderungen spricht sich die *Piratenpartei Österreichs* mittelfristig für die Umsetzung des folgenden Modells der direkten Demokratie aus: Dem derzeitigen parlamentarischen Gesetzgebungsprozess sollen direktdemokratische Gesetzgebungsprozesse hinzugefügt werden – die Gesetzesinitiative und die Verfassungsinitiative sowie die Vetoinitiative. Diese drei Prozessarten gliedern sich wiederum jeweils in drei Stufen: Volkspetition, Volksinitiative und Volksabstimmung.

Für Gesetzes- und Verfassungsinitiativen gilt:

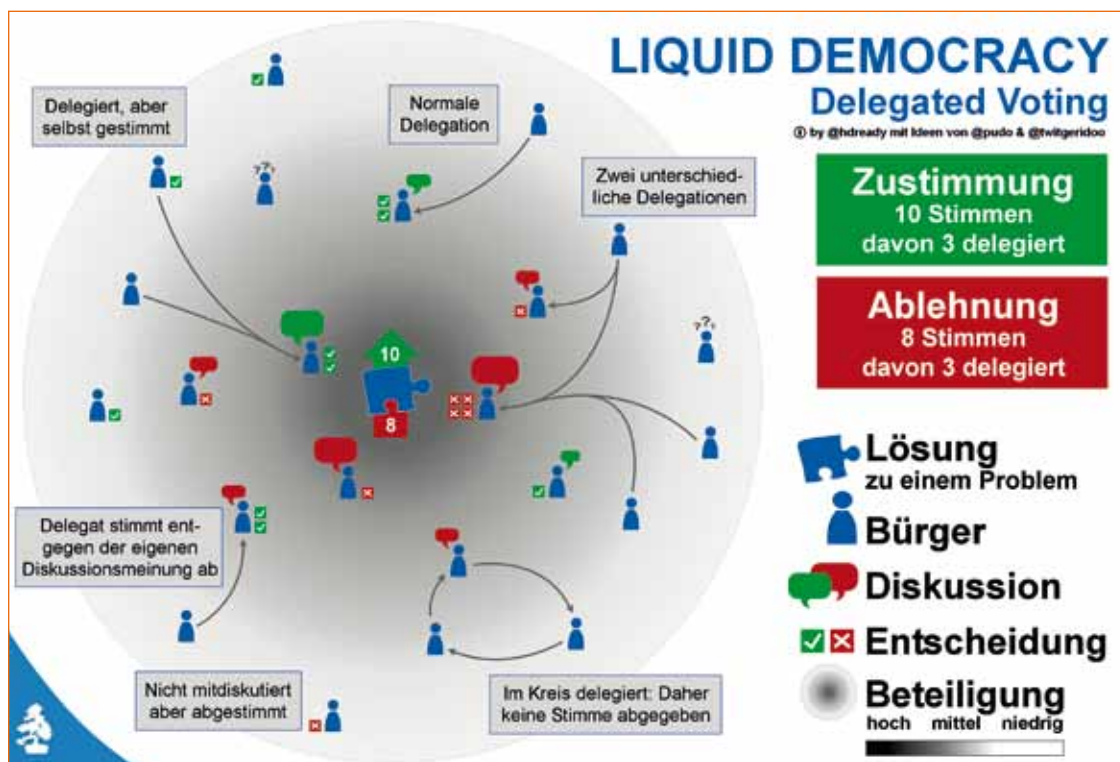
- ➔ Zuerst kommt es durch eine Volkspetition zur Behandlung eines Themas im Parlament. Dieses muss noch nicht als Gesetzestext ausformuliert sein.
- ➔ Bei Nichtbehandlung der Petition (die Entscheidung darüber treffen die InitiatorInnen der Petition) kann durch eine Volksinitiative ein konkreter Gesetzesvorschlag im Parlament vorgelegt werden.
- ➔ Wird dieser nicht verabschiedet, kommt es automatisch zu einer Volksabstimmung über den konkret vorgelegten Gesetzestext, wobei das Parlament das Recht hat, einen Gegenvorschlag zu unterbreiten.

**Schaffung eines wissenschaftlichen Dienstes für den Nationalrat**

**Öffentliche Zugänglichkeit aller Nationalrats- und Ausschusssitzungen**

1 Verfahren zur Umrechnung der Stimmzahlen in Parlamentssitze. Dabei werden die Stimmzahlen einer Partei jeweils durch 0,5; 1,5; 2,5 etc. geteilt. Die Sitze werden dann in der Reihenfolge der größten sich ergebenden Höchstzahlen zugeteilt. Bei diesem Verfahren treten keine Verteilungsverzerrungen zugunsten großer Parteien auf, wie das beim D'Hondt-Verfahren der Fall ist. Bei D'Hondt wird jeweils durch ganze Zahlen geteilt, also durch 1; 3; 5. Dadurch ergibt sich ein leichter Vorteil für größere Parteien.

2 Bei diesem Verfahren vergibt der Wähler eine Stimme an einen bestimmten Kandidaten. Sollte dieser zu wenige Stimmen erhalten, um im Parlament vertreten zu werden, werden diese Stimmen an andere Kandidaten „weitergereicht“ (transferiert). Der Wähler kann also zuerst seinen Wunsch Kandidaten bestimmen, und legt gleichzeitig fest, an wen die Stimme gehen soll, sollte dieser Kandidat nicht gewählt werden.



Quelle: [http://wiki.piratenpartei.de/Datei:Liquid\\_demok.PNG](http://wiki.piratenpartei.de/Datei:Liquid_demok.PNG)

Für Vetoinitiativen gilt:

- ➔ Gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz kann binnen vierzehn Tagen ab Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt eine Vetopetition eingebracht werden, um das Gesetz aufzuheben.
- ➔ Bei Nichtumsetzung der Vetopetition (wenn das Gesetz also nicht durch das Parlament aufgehoben wird) kann durch eine Vetoinitiative binnen eines Monats ab Abschluss der Behandlung im Parlament eine Volksabstimmung über das Gesetz erzwungen werden.
- ➔ Bis zur vollständigen Ausschöpfung des jeweiligen Vetoinitiativwegs (also bis zur Volksabstimmung bzw. bis die Frist für die Unterschriftensammlung zur Petition oder Initiative erfolglos verstrichen ist) kann ein Gesetz nicht in Kraft treten.

Bezüglich der jeweils benötigten Unterstützerzahlen für Petition und Initiative sowie für die Regelungen bezüglich benötigten Quorums und benötigter Mehrheit bei Volksabstimmungen spricht sich die *Piratenpartei Österreichs* für folgende Werte aus:

- ➔ Vetoinitiative: 10.000 UnterstützerInnen für die Petition; 50.000 UnterstützerInnen für

die Initiative; bei der Volksabstimmung einfache Mehrheit, kein Beteiligungsquorum.

- ➔ Gesetzesinitiative: 20.000 UnterstützerInnen für die Petition; 100.000 UnterstützerInnen für die Initiative; bei der Volksabstimmung einfache Mehrheit, kein Beteiligungsquorum.
- ➔ Verfassungsinitiative: 50.000 UnterstützerInnen für die Petition; 200.000 UnterstützerInnen für die Initiative; bei der Volksabstimmung einfache Mehrheit, kein Beteiligungsquorum.

Die Sammlung von Unterschriften dieser Unterstützer soll deutlich vereinfacht, niederschwelliger und auch per Internet möglich sein. Eine Beschränkung auf Unterschrift beim Magistrat bzw. Gemeindeamt oder notarielle Beglaubigung ist im 21. Jahrhundert nicht mehr zeitgemäß. Bei Unterschriftenleistung per Internet wird durch eine geeignete verschlüsselte Veröffentlichung der abgegebenen Unterschriften sowie die Ermöglichung der Bestätigung der Unterschriftenleistung (zur Weiterleitung an die Unterschriftensammelnden) die Nachvollziehbarkeit der Unterschriftensammlung gewährleistet. Diese vereinfachte Regelung soll auch dafür gelten, Parteien das Antreten bei

**Modernisierung der Sammlung von Unterschriften**

Wahlen zu ermöglichen. Die Behandlung von eingebrachten Petitionen und Initiativen im Parlament muss binnen drei Monaten ab Einreichung beginnen und binnen weiterer drei Monate abgeschlossen werden.

Die Gesetzestexte, die in Initiativen vorgeschlagen werden, sind von einer geeigneten Stelle auf ihre Zulässigkeit zu prüfen (also darauf, ob es sich um eine Gesetzes- oder Verfassungsinitiative handelt und ob die Initiative auf der richtigen Verwaltungsebene eingereicht wurde); zur Unterstützung von Volksinitiativen soll ein neu zu schaffender wissenschaftlicher Dienst des Nationalrats auch Bürgerinitiativen inhaltlich und operativ bei der Erarbeitung von Gesetzesvorschlägen unterstützen.

Betreffend die Ausgestaltung des Volksabstimmungsprozesses spricht sich die *Piratenpartei Österreichs* dafür aus, sich am Modell der Schweiz zu orientieren, insbesondere hinsichtlich folgender Punkte:

- ➔ pro Quartal jeweils ein festgelegter Volksabstimmungssonntag, an dem Volksabstimmungen gesammelt abgehalten werden;
- ➔ „Volksabstimmungsbücher“, welche objektiv und kurz zusammengefasst die Vor- und Nachteile der Gesetzesvorschläge erläutern, von einer neutralen Volksabstimmungskommission in Zusammenarbeit mit Bürgerinitiativen und Parlament verfasst werden und allen österreichischen Haushalten rechtzeitig vor der Abstimmung zugeschickt werden;
- ➔ eine Regelung für die Stichabstimmung<sup>3</sup>, wenn gegen eine Gesetzes- oder Verfassungsinitiative ein Gegenvorschlag vom Parlament eingebracht wird.

Um eine Gängelung durch das Parlament und um von oben verordnete Volksabstimmungen zu verhindern, fordert die *Piratenpartei Österreichs* weiters, dass vom Parlament selbst durch bloßen Parlamentsbeschluss keine Volksabstimmungen angesetzt werden können. Das vorgestellte Modell für direkte Demokratie soll die derzeitigen unzureichenden Elemente der direkten Demokratie im politischen Prozess

vollständig ersetzen, Volksbegehren und Volksbefragung sind daher ebenfalls abzuschaffen.

Die *Piratenpartei Österreichs* fordert weiters eine Einführung vergleichbarer direktdemokratischer Prozesse auf Gemeinde-, Landes- und EU-Ebene.

### Langfristige Vision: *Liquid Democracy*

Das langfristige Ziel der *Piratenpartei Österreichs* ist ein Systemwechsel von der repräsentativen bzw. direkten Demokratie hin zu einem System der *Liquid Democracy*. In einer immer komplexer werdenden Welt sind Methoden gefordert, die den Menschen Instrumente an die Hand geben, um an politischen Entscheidungsprozessen teilzunehmen – entweder indem sie direkt daran mitwirken oder indem sie ihre Stimme an Menschen delegieren, auf deren Kompetenz sie vertrauen. Durch technische Innovationen und die Möglichkeiten zur Vernetzung im Internet müssen die demokratischen Instrumente nicht mehr strikt in „direkt“ und „repräsentativ“ unterteilt werden. Stattdessen gibt es nun die Möglichkeit, Mischformen und neue Konzepte zu entwickeln und einzusetzen. Wir sehen es als unsere Aufgabe, als Vorreiter zu fungieren, diesen Systemwechsel vorzubereiten und Aufklärungsarbeit zu leisten. Zugleich wollen wir uns den offenen Fragen und Problemen widmen und versuchen, Lösungen mitzuentwickeln. Auch aus diesem Grund verwendet die *Piratenpartei Österreichs* zur internen Beschlussfassung bereits eine Form von *Liquid Democracy*.

### Grundlagen der *Liquid Democracy*

In einem System der *Liquid Democracy* können Stimmberechtigte bei jeder anstehenden Entscheidung ihr Stimmrecht selbst nutzen (wie in direktdemokratischen Systemen) oder es delegieren und ihr Stimmgewicht damit an jemand anderen übertragen. Delegationen können für einzelne Abstimmungen, für Themenbereiche oder für alle Entscheidungen pauschal gesetzt werden; Delegationen können prinzipiell jederzeit eingerichtet, abgeändert oder widerrufen werden. *Liquid Democracy* ist damit vollständig

Wissenschaftlicher Dienst für Abgeordnete und Bürgerinitiativen

Flexible Delegation der eigenen Stimme an verschiedene Personen

<sup>3</sup> Stichabstimmung wird eine Volksabstimmung genannt, wenn dabei ein Vorschlag einer Initiative und ein Gegenvorschlag der Regierung bzw. des Parlaments zur Auswahl stehen.

rückwärtskompatibel zum derzeitigen System der repräsentativen Demokratie; ein Abstimmen bei einer Parlamentswahl im „alten“ System entspricht einer pauschalen Delegation im „neuen“ System, mit dem Vorteil, dass man diese Delegation flexibel abändern oder widerrufen kann. Weiters bleibt auch bei aufrechten Delegationen jeder und jedem Stimmberechtigten jederzeit die Möglichkeit, trotz einer Themenbereichs- oder Pauschaldelegation bei einzelnen Abstimmungen das Stimmrecht selbst wahrzunehmen.

### **Vorteile der Liquid Democracy**

*Liquid Democracy* bringt viele Vorteile mit sich. Jede und jeder Stimmberechtigte kann jederzeit direkt und einfach mitbestimmen, wenn das gewünscht wird; es besteht aber eben auch die Möglichkeit, das Stimmrecht flexibler und zielgerichteter an Parteien, Interessensgruppen oder ExpertInnen zu übertragen, als dies im derzeitigen System der Fall ist. Auch die Kontrolle des politischen Systems ist durch die Möglichkeit des raschen Widerrufs einer bestehenden Delegation und die Möglichkeit, durch unmittelbare und vorrangige Ausübung des Stimmrechts in einzelne Abstimmungen direkt einzugreifen, deutlich besser gegeben, als dies selbst bei höchstmöglicher Transparenz und Ermöglichung direktdemokratischer Instrumente im derzeitigen System der repräsentativen Demokratie jemals der Fall sein wird. Schlussendlich ist einer der größten Vorteile, dass man nicht länger sein Stimmrecht bei Wahlen im wahren Sinne des Wortes „abgibt“, sondern jederzeit und niederschwellig in den politischen Prozess eingreifen kann, um sich und seinen Anliegen Gehör zu verschaffen.

### **Offene Fragen und Probleme mit Liquid Democracy**

Es gibt noch einige offene Fragen und zu lösende Probleme diesbezüglich:

➔ Die Ausübung des Stimmrechts muss natürlich prinzipiell geheim möglich sein; dies bedingt zunächst einmal die Entwicklung eines sicheren, geheimen, aber dennoch für alle Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbaren E-Voting-Systems, welches es nach wie vor nicht gibt. Wir befürworten und unterstützen jegliche Bestrebungen in Kryptographie und Informatik zur Entwicklung eines solchen Systems und werden neue Entwick-

lungen und Technologien kritisch beobachten und prüfen.

➔ Weiters bewegt sich die Offenheit oder Geheimheit des Abstimmungsverhaltens im Spannungsfeld zwischen Datenschutz/Schutz der Privatsphäre einerseits und Transparenz/Kontrolle der Politik andererseits. Delegationsempfangende, die „de facto“ die Rolle von Abgeordneten im derzeitigen System übernehmen und ausüben, müssen ihr Abstimmungsverhalten offenlegen, damit ihre DelegantInnen es prüfen, nachvollziehen und gegebenenfalls darauf reagieren können. Mögliche Lösungsansätze wären hier eine Kopplung des Delegationsempfangs an eine Offenlegung des Abstimmungsverhaltens, eventuell mit einer gewissen Bagatellgrenze (entsprechend dem Anwendungsfall, dass man nur einige wenige Delegationen aus dem Bekannten- und Freundeskreis empfängt), oder als erster Schritt eine Einschränkung der möglichen Delegationsempfangenden auf RepräsentantInnen von politischen Parteien und Interessenvertretungen.

➔ Wenngleich schon sehr viele Stimmberechtigte den Umgang mit moderner Technik, dem Internet etc. gewohnt und auch darin geübt sind, gibt es doch nach wie vor (vornehmlich, aber nicht ausschließlich ältere) Menschen, die damit wenig oder gar nichts anfangen können. Hier gilt es, Mittel und Wege zu finden, welche auch die weniger Technikaffinen einbinden und es ihnen gestatten, an den durch moderne Technik ermöglichten Mitbestimmungskanälen teilzuhaben.

➔ Schlussendlich ergeben sich durch die erwartbar stark divergenten Mehrheitsverhältnisse in verschiedenen Bereichen potenzielle Schwierigkeiten. Denkbar ist etwa, dass „de facto“ in Umweltagenden nichts ohne die Grünen und in netzpolitischen Fragen nichts ohne *die Piraten* entschieden werden kann – die Finanzierung und Budgeterstellung aber weiterhin eher den traditionellen Mehrheiten gehorcht. Zusätzliche Varianz ergibt sich hier durch die jederzeit bestehende Möglichkeit der direkten Stimmrechtsausübung. Hier bedarf es geeigneter Mechanismen für Stichentscheide, Budgeterstellung, Projektfinanzierung, Konsensieren über Themengrenzen hinweg und dergleichen.

## Unsere Vision

Die *Piratenpartei Österreichs* verspricht sich von *Liquid Democracy* eine grundlegende Änderung des politischen Systems. Wer sich an Entscheidungen zu einzelnen Themen oder Themenbereichen beteiligen möchte, hat jederzeit die Möglichkeit dazu. Wer sich in bestimmten Themenbereichen nicht selbst einbringen kann oder möchte, hat die Möglichkeit, Personen ihres bzw. seines Vertrauens damit zu beauftragen.

## Interne Prozesse und Legitimation

Neben diesen Forderungen möchten wir einen kurzen Überblick über die innerparteiliche Meinungsbildung und Legitimation von Vorstandsmitgliedern und KandidatInnen zu Wahlen geben. Einerseits bietet die *Piratenpartei* ihrer Vision der *Liquid Democracy* folgend die Möglichkeit, online über das Tool „*Liquid*“ an der parteiinternen Meinungsbildung und Beschlussfassung teilzuhaben. Hier werden nicht nur Programmanträge durch alle Mitglieder gemeinsam erarbeitet und abgestimmt, sondern auch auf die Statuten der Partei kann verbindlich und direkt Einfluss genommen werden. Diese Prozesse kann jede und jeder unter <https://liquid.piratenpartei.at> transparent und einfach nachvollziehen.

Auch finden mehrmals jährlich Bundes- bzw. Landesgeneralversammlungen statt. Bei diesen Veranstaltungen haben ebenfalls alle Mitglieder Stimmrecht und können auf das Programm

und die Statuten Einfluss nehmen. Zusätzlich werden hier Kandidatinnen und Kandidaten sowie Vorstandsmitglieder gewählt, die die Partei bei Wahlen und gegenüber der Öffentlichkeit vertreten bzw. die organisatorischen Tätigkeiten innerhalb der Partei übernehmen. Diese Wahlen sind ausschließlich offline möglich, da geheime Personenwahlen nach dem derzeitigen Stand der Technik nicht sicher und legitim online durchführbar sind (aus diesem Grund lehnt die Piratenpartei auch E-Voting mit den derzeitigen Mitteln strikt ab). Hinzugefügt sei noch, dass sämtliche Organe der *Piratenpartei* kollegial angelegt sind (mit mindestens drei Mitgliedern), da wir so wenig Hierarchie und Konzentration von Einfluss wie möglich aufbauen wollen.

Nicht nur online, sondern auch offline setzen wir hauptsächlich das sogenannte Schulze-Wahlverfahren ein. Dieses relativ neue Verfahren zeichnet sich dadurch aus, dass mehrere Initiativen oder KandidatInnen gegeneinander antreten und dabei durch die abstimmenden Mitglieder gereiht werden können. Im Gegensatz zu Punkteverfahren, Konsensieren oder Approval-Voting-Verfahren wird hier nicht jene Variante als Sieger hervortreten können, die absolut die meiste Zustimmung bzw. wenigste Ablehnung erhalten hat, sondern jene, die im direkten Vergleich zu allen anderen am besten abgeschnitten hat. Nähere Informationen zu diesem Wahlverfahren kann man Wikipedia entnehmen: <http://de.wikipedia.org/wiki/Schulze-Methode>

**Transparente  
innerparteiliche  
Abläufe**

## Lukas Daniel Klausner

ist Mathematikdissertant an der TU Wien und seit Mai 2012 Mitglied der Piratenpartei Österreichs. Seit Oktober 2012 ist eines der fünf Mitglieder im Bundesvorstand. Seine inhaltlichen Schwerpunkte liegen im Bereich Demokratie- und Politikreform (Wahlrecht, direkte Demokratie, Verwaltungs-/Verfassungsreform, Transparenz, Partizipation, Liquid Democracy) und Europa-/Außenpolitik (insbesondere Struktur und institutionelle Entwicklung der Europäischen Union).

## Steckbrief der Piratenpartei:

Die *Piratenpartei Österreichs* ist Teil einer globalen Bewegung zur Entwicklung einer Demokratie, die der Welt des 21. Jahrhunderts gerecht wird. Die Piraten treten für einen Kurswechsel in Richtung mehr Demokratie, mehr Transparenz, mehr Mitbestimmung und mehr Freiheit ein. Sie nutzen Online-Tools, die es jedem Menschen ermöglichen, die Politik der Piratenpartei mitzugestalten.



# Vom Volk für das Volk – was bedeutet direkte Demokratie überhaupt?

## Der Versuch einer Abgrenzung

Erwin Mayer

Das „Volk“ hat das letzte Wort

Für die Initiative *mehr demokratie!* bedeutet direkte Demokratie, dass das Volk mit Mehrheitsentscheidungen in der Sache Politik gestalten und die Themen wie den Wortlaut der Initiativen selbst bestimmen kann. Damit wird klar: Es ist eine direkte Demokratie von unten, von einem Teil der Bevölkerung ausgehend, und es handelt sich um Entscheidungen, also verbindliche Voten. Das letzte Wort liegt beim Souverän, der Bevölkerung. Zum besseren Verständnis sind Abgrenzungen zu anderen Bedeutungen nötig:

### Zur „direkten Demokratie“ von oben

Volksbefragungen wie jene zur Wehrpflicht oder Volksabstimmungen wie die zum AKW Zwentendorf und zum EU-Beitritt können nur vom Parlament und damit auch nur mit dem Einverständnis von Regierungen beschlossen werden. Auch die Themenauswahl und der Wortlaut der Fragestellung werden von den Herrschenden vorgenommen. Somit kann die Bevölkerung keine Themen und Fragestellungen zur Abstimmung bringen, die ihr wichtig sind und die möglicherweise den Interessen der Regierungsmehrheit widersprechen könnten.

BürgerInnen gestalten Sachpolitik mit

### Zum Persönlichkeitswahlrecht

Speziell in der österreichischen Politikwissenschaft hat sich die Eigenart durchgesetzt, auch die unmittelbare Wahl von Personen als „direkte Demokratie“ zu bezeichnen. So sei die Wahl des Bundespräsidenten/der Bundespräsidentin, von Landeshauptleuten oder von BürgermeisterInnen auch „direkte Demokratie“. Nach dieser Logik gäbe es aber fast nur „direkte“ Demokra-

tie und überhaupt keine „indirekte“ Demokratie, weil auch die Personenlisten für den Nationalrat, den Landtag, den Gemeinderat oder auch für das EU-Parlament „direkt“ von den WählerInnen gewählt werden. *Mehr demokratie!* versteht unter „direkter Demokratie“ nur die sachunmittelbare, direkte Demokratie und keine Beauftragung von Personen über bestimmte Zeiträume wie etwa eine Legislaturperiode. Ob einzelne Personen oder ganze Listen – mit Reihungs- und Vorzugsstimmenmöglichkeit, mit Direktmandat aus einem Wahlkreis oder ohne diese Reihungsmöglichkeiten – gewählt werden, es wird dabei immer die Stimme des Souveräns am Wahltag für einen längeren Zeitraum abgegeben, eine uneingeschränkte Vollmacht zur Gesetzgebung erteilt, und ohne Gnadenakt von oben erhält der Souverän diese in diesem Zeitraum nicht mehr zurück.

### Zur Partizipation

Partizipation, wörtlich übersetzt mit „Teilhabe“, ist eine Form der Beteiligung, Einbindung, Involvierung von BürgerInnen ohne die zwingende Möglichkeit, am Ende aller Gespräche und Diskussionen auch entscheiden zu können. Im Idealbild von *mehr demokratie!* gibt es Partizipationsmodelle, die der Bevölkerung Meinungsbildung und auch rechtzeitig der Politik ein besseres Verständnis der Anliegen der Bevölkerung ermöglichen. Sollte die Politik aber andere als die von der Bevölkerung erarbeiteten Vorschläge umsetzen wollen, muss die Bevölkerung unserer Ansicht nach die Möglichkeit haben, initiativ zu werden oder bereits auf dem Weg befindliche Gesetze und Verordnungen einem verbindlichen Referendum zuzuführen. Dazwischen



einen Schnitt zu machen und mit der Übergabe des Bürgergutachtens an die „Entscheidungs-trägerInnen“ das Verfahren zu beenden, allenfalls noch versehen mit einer Feedbackschleife, belässt den Souverän in einer weitgehend ohnmächtigen Rolle. Er bleibt darauf angewiesen, dass seine Wünsche und Vorschläge erhört und von der Politik geteilt werden. Bürgerräte, Planungszellen und Bürgerinnenversammlungen sind für uns somit ein erster notwendiger Schritt in einer diskursiven, dialogorientierten Demokratie, aber eben kein Ersatz für ein zwingendes Initiativrecht und für fakultative Referenden (Vetoreferenden).

### Warum sich *mehr demokratie!* für mehr direkte Demokratie einsetzt

Dass Menschen selbstbestimmt über die Gesetze, die sie befolgen müssen, entscheiden können, ist für *mehr demokratie!* ein Wert an sich. Demokratie und somit auch direkte Demokratie sind kein Mittel zum Zweck, das substituiert werden kann, wenn andere, übergeordnete Ziele bereits erreicht worden sind. Entscheidend dabei ist, dass alle Macht vom Volk ausgeht und der Mehrheitswille der Bevölkerung auch umgesetzt wird. Das gilt gerade auch und speziell für die Spielregeln der direkten wie indirekten Demokratie selbst.

Der Wille zur Umsetzung bestimmter Inhalte und Wertvorstellungen sollte unserer Ansicht nach nicht dazu führen, dass entweder Demokratie an sich oder eine bestimmte Form der Demokratie, z.B. eben direkte Demokratie, als „geeignet“ bzw. „ungeeignet“ eingestuft wird. Bei den GegnerInnen der direkten Demokratie passiert genau das sehr oft und sie befinden sich damit bereits allgemein auf einem Weg der Relativierung von Demokratie, wenn diese die – ihrer Meinung nach – „falschen“ Ergebnisse produziert. Die Prozesse und Instrumente der (direkten) Demokratie an sich stellen einen Wert für ein politisches System dar. Der Verweis auf mögliche „problematische“ Ergebnisse dieser Prozesse kann kein Argument gegen das gesamte System sein. Wladimir Putins Begründungen, warum eine „gelenkte Demokratie“ für die Wahrung der russischen Interessen, die er

kenne und bestimme, notwendig wäre, seien da ein warnendes Beispiel.

*Mehr demokratie!* misst daher die bestehenden Demokratiemodelle an der Umsetzung des Willens des Volkes, ohne eigene Wertvorstellungen und politische Inhalte darüberzulegen. Aus dieser Sicht weisen sowohl die Demokratie insgesamt als auch der Zustand der direkten Demokratie in Österreich erhebliche Mängel auf. Das größte Defizit der real existierenden Demokratie in Österreich wie in EU-Europa ist die fehlende Repräsentativität. Wir haben daher auch keine echte repräsentative Demokratie, auch wenn die Vertreter der indirekten Demokratie (Parlament und Regierungen) das System, mit Wahlen den Willen des Souveräns zu ermitteln, gerne als „repräsentativstaatliches System“ bezeichnen.

### Warum Wahlen in der Demokratie nicht ausreichen

*Unpräzise Politikangebote:* Der Wähler bzw. die Wählerin kann den wahren Gestaltungswillen der Parteien nur sehr ungefähr und lückenhaft ermitteln. Wahlprogramme, Parteiprogramme, Aussagen der SpitzenpolitikerInnen etc. ermöglichen nur eine vage Vorstellung von dem, was die Parteien nach der Wahl umsetzen wollen. Speziell Wahlkampflogos sind so unpräzise und allgemein, dass sich daraus weder Zustimmung nach Ablehnung zu bestimmten Gesetzen in der nächsten Legislaturperiode ableiten lassen.

*Meinungsänderungen:* Zusätzlich lässt sich dieser unscharf ermittelte Parteienwille vor der Wahl nicht exakt auf den Willen dieser Partei nach der Wahl übertragen. Die handelnden SpitzenvertreterInnen können – speziell nach Wahlniederlagen – auch ausgetauscht werden. Personen können ihre Meinungen revidieren und ändern. „Was kümmert mich mein Geschwätz von gestern“ und „Es kann mich doch niemand daran hindern, jeden Tag klüger zu werden“ sind zwei Zitate, die unter anderem Konrad Adenauer zugeschrieben werden. Im rein repräsentativen demokratischen System hat der Wähler oder die Wählerin kaum eine Möglichkeit, auf andere Art

**Direkte  
Mitbestimmung als  
Wert an sich**

**Demokratie  
muss Mehrheitswille  
möglichst  
direkt  
umsetzen**

und Weise als an der Wahlurne Einfluss auf die Meinungsbildung (und -änderung) der RepräsentantInnen zu nehmen.

*Koalitionsbildung:* Last but not least ist die Koalitions- und damit Regierungsbildung nicht vorhersehbar, noch weniger in Österreich als in Deutschland. Welche Politikbereiche dabei als prioritär betrachtet werden, welche sekundär und welche bloß geschaffene Verhandlungsmasse sind, kann von den WählerInnen nicht vorhergesehen und schon gar nicht beeinflusst werden. Auch mit wem verhandelt wird und mit wem nicht, steht außerhalb ihres Einflusses. Sie sind komplett raus aus dem Spiel und in eine Zuschauerrolle gedrängt. Den WählerInnen wird danach erklärt, dass der gefundene Kompromiss eigentlich „ihr eigener Wille“ sei, weil sie ja bestimmten Parteien ihre Stimme gegeben hätten.

**BürgerInnen  
engagieren  
sich themen-  
bezogen**

### **Eine neue Dynamik in der Zivilgesellschaft**

Die BürgerInnen haben oft sehr bestimmte Vorstellungen, wofür oder wogegen sie sind, vieles ist ihnen auch egal. Schwerpunktsetzungen sind natürlich. Die neuen Bewegungen der Zivilgesellschaft zeigen, dass Themen- und Anlass-spezifisches Engagement zu- und ideologische Ein- und Unterordnung sowie Akzeptanz von Parteiapparaten rapide abnehmen. Für diesen politischen Ansatz ist kein Platz in der indirekten Demokratie, die Mitbestimmung und Entscheidungen des Bürgers und der Bürgerin auf den Wahltag reduzieren will. Wenn ich eine Namensliste – somit eine Partei – wähle, wähle ich alles, was ich über diese Partei weiß, und auch vieles, was ich nicht weiß. Ich stimme für Punkte, die mir wichtig sind und die ich unterstütze, aber genauso für jene, die mir nichts bedeuten oder bei welchen ich explizit gegen die Meinung „meiner“ Partei stimmen würde.

Zaghafte und weitgehend untaugliche Versuche haben bislang den Einfluss von Lobbys und Spezialinteressen auf die Politik in Österreich nicht reduzieren können. Speziell die in Österreich in den Verfassungsrang erhobenen Sozialpartner besetzen unmittelbar Nationalrats-

Mandate und Regierungsposten. Das Mandat kommt eben nicht vom Volk, sondern von der Partei – und dabei, speziell bei den Mittelparteien ÖVP und SPÖ, von den Bündnen bzw. der Gewerkschaft und der Arbeiterkammer. Daher sind sowohl viele Ministermandate als auch viele Nationalratsmandate und ein entsprechendes Abstimmungsverhalten direkt diesen Organisationen, manchmal einzelnen Unternehmen (so gibt es ein OMV- und ein voestalpine-Mandat in der SPÖ), geschuldet. Wer diese Parteien gewählt hat, hat darauf keinen Einfluss. Auch bei den anderen Parteien nehmen Klientelpolitik und intensiveres Hin hören, Anhören, Beteiligten von großen Geldgebern und mächtigen Personen im Umfeld der Parteien zu. Nur die Grünen sind in dieser Entwicklung (noch) eine Ausnahme.

### **Mängel der direkten Demokratie von Parteien für Parteien**

Bislang hat Österreich mit den Instrumenten Volksabstimmung und Volksbefragung nur Abstimmungsmöglichkeiten eingeführt, die das Parlament und/oder die Regierung initiieren können. Somit werden auch die Themenauswahl und der Wortlaut von oben und nicht vom Volk bestimmt. Diese Tradition ist auch in Diktaturen und sehr obrigkeitstaatlichen Regimen schon seit Napoleon Bonaparte ausgeprägt.

Die Volksbefragungen auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene sind unverbindlich und die indirekte Demokratie kann auch anders, nicht repräsentativ, entscheiden. Auch Volksbegehren führen zu nichts außer zu einer Behandlung im Parlament und stellen ein Bittgesuch von Untertanen dar. Mit Petitionen und Volksbegehren werden in Österreich nur Ja-Stimmen zu einem bestimmten Anliegen gesammelt. Wie groß die Unterstützung dieses Anliegens in der Gesamtheit der Bevölkerung ist, ist damit nicht bekannt. Es besteht somit die doppelte Gefahr, dass theoretisch mehrheitlich unterstützte Anliegen vom Parlament nicht umgesetzt werden oder mehrheitlich abgelehnte Anliegen vom Parlament doch umgesetzt werden. In beiden Fällen handelt das Parlament nicht repräsentativ. Eine Initiativstufe wie das österreichische Volksbe-

**Volksbegeh-  
ren bildet  
Meinung der  
Bevölkerung  
nur unvoll-  
ständig ab**

gehen braucht daher zwingend eine nächste Stufe, in der Ja- und Nein-Stimmen ausgezählt werden können.

Als Lösungsvorschlag für die aufgezeigten Probleme und Defizite in der österreichischen direkten Demokratie schlagen wir von *mehr demokratie!* ebenfalls die dreistufige Volksgesetzgebung als Ergänzung zur indirekten Demokratie vor. Um eine weitgehende Chancengleichheit zwischen den RepräsentantInnen und den Bürge-

rInnen herzustellen, sind zwei Faktoren sehr wichtig: Vor Volksabstimmungen braucht es gewisse „Medienbedingungen“, welche eine möglichst breite und objektive Information gewährleisten sollen. Andererseits braucht es eine „Demokratiefinanzierung“, welche in Anlehnung an die Parteienfinanzierung das politische Engagement der BürgerInnen entsprechend abgelten und dadurch – unabhängig von der sozioökonomischen Position einer Person – erst ermöglichen soll.

### **Erwin Mayer, Mag.**

Studium der Volkswirtschaftslehre an der Wirtschaftsuniversität Wien mit Schwerpunkt Umweltökonomie. Mitbegründer und Bundesvorstandssprecher der Initiative *mehr demokratie!* Österreich. Von 1997 bis 2008 als Energy Campaigner bei Greenpeace tätig, von 2008 bis 2013 selbstständiger Berater im Bereich Klima und Energie. Seit 2013 stellvertretender Geschäftsführer bei Kleinwasserkraft Österreich. Mitglied des Gemeinderats Wolkersdorf.

### **Initiative mehr demokratie!**

mehr demokratie! Österreich wurde 2006 als überparteiliche und parteiunabhängige Organisation gegründet und setzt sich für eine Demokratisierung auf allen politischen Ebenen und in allen gesellschaftlichen Bereichen ein. Ihr Hauptziel ist die Stärkung der direkten Demokratie von unten, vor allem durch Volksabstimmungen, die von BürgerInnen initiiert werden können. Die Initiative ist Teil der internationalen Dachorganisation *democracy international*.

**[www.mehr-demokratie.at](http://www.mehr-demokratie.at)**

## Konkrete Reformansätze

Direkte Demokratie spielt in Österreich gegenüber dem Primat des repräsentativ-parlamentarischen Systems eine untergeordnete Rolle. Die bereits 1920/1929 diskutierte Verknüpfung von Volksbegehren und Volksabstimmung, in der vom Parlament nicht umgesetzte Volksbegehren einer Volksabstimmung unterzogen werden können, fehlt bisher in der österreichischen Rechtsordnung. Der VfGH hält sie sogar für verfassungswidrig und hat im Jahr 2001 ein entsprechendes Landesgesetz in Vorarlberg aufgehoben (Entscheidung vom 28.6.2001, G 103/00). Eine derartige Volksgesetzgebung, wie sie mehrere Demokratieinitiativen fordern, sei demnach mit dem repräsentativ-demokratischen Grundprinzip der Bundesverfassung nicht vereinbar. Die Einführung der „Volksgesetzgebung“ würde daher eine Gesamtänderung der Bundesverfassung bedeuten und müsste somit mittels einer obligatorischen Volkabstimmung erfolgen. Es erscheint konsequent, dass die so genannte Volksgesetzgebung nur durch eine Volksabstimmung eingeführt werden kann.

Die österreichische Debatte über eine Demokratieform ist vor allem durch einen offenen Austausch von PolitikerInnen und ParlamentarierInnen mit ExpertInnen und der Zivilgesellschaft gekennzeichnet. So lud bereits im Juli 2012 die Untergruppe „Direkte Demokratie“ der parlamentarischen Arbeitsgruppe Parlamentarismusreform BürgerInneninitiativen und ExpertInnen zu einer Diskussionsrunde mit den ParlamentarierInnen ein, um gemeinsam Vorschläge und juristische Fragen zu thematisieren (Parlamentarismuskorrespondenz Nr. 497, 15.06.2012). Parallel zu den Diskussionsprozessen in der parlamentarischen Arbeitsgruppe präsentierte die Bundesregierung im Dezember 2012 ein eigenes „Demokratiepaket“, welches seither breit diskutiert wird. Prof. Dr. Werner Zögernitz vom Institut für Parlamentarismus und Demokratiefragen erklärt in seinem

Beitrag die angedachten Reformen. Die zentralen Punkte des Reformpakets, wie es im Frühling 2013 präsentiert wurde, bestehen in einer Aufwertung des Volksbegehrens, einer Stärkung des Persönlichkeitswahlrechts und der Einrichtung eines zentralen Wählerregisters, welches in der Folge eine digitale Unterstützung von Volksbegehren und des neu zu schaffenden Instruments der BürgerInnenanfragen ermöglichen soll. Diese Punkte werden im nächsten Beitrag erläutert.

In der Zwischenzeit wurde nach intensiven Diskussionsprozessen im Nationalrat vorgeschlagen, das Demokratiepaket zu erweitern und eine Variante der Volksgesetzgebung zu beschließen. Diese sieht vor, dass besonders erfolgreiche Volksbegehren (ab Unterstützung durch 10% der Wahlberechtigten) automatisch zu einer Volksbefragung führen. Initiativen, die gegen geltendes EU-Recht, Völkerrecht oder gegen Grund- und Freiheitsrechte verstoßen, sind unzulässig. Ein Volksbegehren müsste künftig als konkreter Gesetzestext eingebracht werden. Die letzte Entscheidung über die Umsetzung eines Volksbegehrens bliebe trotz stärkerer Einbeziehung der BürgerInnen beim Parlament. Dadurch bleibt der Vorschlag innerhalb des bestehenden Verfassungsrahmens. Die Reaktionen der Demokratieinitiativen auf diesen Entwurf der Parlamentsparteien sind gemischt. Grundsätzlich wird die vorgesehene Stärkung der direkten Demokratie begrüßt. Jedoch wird der bereits erklärte Dreischritt der Volksgesetzgebung gegenüber einem „Automatismus“ bevorzugt. Derzeit (Juli 2013) befindet sich die aktuelle Fassung des Demokratiepakets in der Begutachtungsphase. Ein parlamentarischer Beschluss vor der Nationalratswahl im September ist laut Nationalratspräsidentin Barbara Prammer möglich, aber nicht sicher (Parlamentskorrespondenz Nr. 625, 1.7.2013).

### Literatur:

Parlamentskorrespondenz Nr. 625, 1.7.2013

Parlamentarismuskorrespondenz Nr. 497, 15.06.2012

Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 28.6.2001, Geschäftszahl G 103/00, Sammlungsnummer 16241. Online abrufbar unter: <http://www.ris.bka.gv.at/Vfgh/>

# „Direkte Demokratie – Forderungen – Initiativen – Herausforderungen“

**Werner Zögernitz**

Das Demokratiekonzept der österreichischen Bundesverfassung orientiert sich bekanntlich am Leitbild der repräsentativen – also parlamentarischen – Demokratie. Dieses ist mit einzelnen direktdemokratischen bzw. plebiszitären Einrichtungen verfassungsrechtlich angereichert. Dabei handelt es sich derzeit um Volksbegehren, Volksbefragungen, Volksabstimmungen, Bürgerinitiativen und Petitionen. Volksabstimmungen sind Instrumente mit rechtsverbindlicher Wirkung, Volksbefragungen lediglich solche mit politischer Verbindlichkeit. Volksbegehren, Bürgerinitiativen und Petitionen werden im Parlament ergebnisoffen beraten. Allerdings gibt es für die Vorberatung von Volksbegehren spezielle Vorschriften und zeitliche Limits. Es wird hierbei – so wie bei den Bürgerinitiativen – neuerdings sogar das sogenannte Diskontinuitätsprinzip durchbrochen, sodass solche Vorlagen mit Ablauf einer Gesetzgebungsperiode – im Gegensatz zu den anderen Materien – nicht gegenstandslos werden und bei Nichterledigung in der nächsten Gesetzgebungsperiode weiterbehandelt werden müssen.

„Volksinitiativen“ zur Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens, die auch ohne Zustimmung oder gegen den Willen des Parlaments durchgesetzt werden können, sind derzeit gesetzlich nicht vorgesehen. Da für die Rechtserzeugung auf Bundesebene Nationalrat und Bundesrat zuständig sind, würde die Einführung solcher automatischer Volksabstimmungen eine Gesamtänderung der Bundesverfassung darstellen und bedürfte selbst einer Volksabstimmung. Bei direktdemokratischen Instrumenten ohne rechtliche Verbindlichkeit würde eine Ausweitung jedoch wahrscheinlich keine Gesamtänderung der Bundesverfassung nach sich ziehen.

So sehr das System der parlamentarischen Demokratie nach wie vor die Grundlage unseres staatlichen Handelns darstellt, darf nicht übersehen werden, dass in den letzten Jahrzehnten Verfallserscheinungen eingetreten sind:

- ➔ So hat sich das Image der Politik, der Parteien und sonstiger demokratischer Einrichtungen dramatisch verschlechtert.
- ➔ Die BürgerInnen haben zunehmend das Gefühl, dass an ihnen vorbeiregiert wird und ihre Anliegen nicht entsprechend vertreten werden.
- ➔ Auch die Glaubwürdigkeit der PolitikerInnen und das Vertrauen in die Politik haben sich deutlich verringert.
- ➔ Insbesondere bei Wahlen haben sich Demokratieverdrossenheit und Wahlmüdigkeit breit gemacht.
- ➔ Dazu kommt Frust der BürgerInnen über fehlende Alternativen und ihre Ohnmacht infolge der allgemeinen Globalisierungstendenzen.

Es ist also an der Zeit, dieser Entwicklung gegenzusteuern. Dabei entsprechen dem Zeitgeist insbesondere folgende Maßnahmen:

- ➔ Transparenz bei Entscheidungen und allenfalls auch deren Finanzierung,
- ➔ Bürgernähe und verstärkte Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung,
- ➔ Verbesserung des Images und Erhöhung der Glaubwürdigkeit der Politik, ihrer RepräsentantInnen und Einrichtungen,
- ➔ verstärkte Sachinformation der BürgerInnen, insbesondere im Hinblick auf die komplexen und zunehmend internationalen Entscheidungen,
- ➔ die Schaffung von Zukunftsperspektiven für die Menschen seitens der Politik.

**Repräsentative  
Demokratie  
mit direktdemokratischen  
Elementen**

**Die Verfassung begrenzt die  
Möglichkeiten zur  
direkten  
Demokratie**

### BISHERIGE REAKTIONEN DER ÖSTERREICHISCHEN BUNDESREGIERUNG

Dem Transparenzgedanken und dem Anliegen, das Image der Politik und der PolitikerInnen zu verbessern, wurde in Österreich im Jahr 2012 mit dem sogenannten „Transparenzpaket“ Rechnung getragen. Dieses umfasst:

- ➔ ein modernes Parteienfinanzierungsgesetz mit Sanktionen,
- ➔ ein schärferes Korruptionsstrafrecht,
- ➔ ein Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenzgesetz,
- ➔ ein Medientransparenzgesetz,
- ➔ eine Novelle zum Bezügebegrenzungsverfassungs- und zum Unvereinbarkeitsgesetz (insbesondere die Offenlegung von Funktionen und Bezügen von Abgeordneten).

#### Stärkung des Persönlich- keitswahl- rechts

Zur Stärkung der Bürgernähe und zur Erhöhung der Wahlbeteiligung wurde vor Kurzem die Nationalratswahlordnung dahingehend novelliert, dass es wesentlich leichter wird, über Vorzugsstimmen in den Nationalrat gewählt zu werden. Es wurde also das Persönlichkeitswahlrecht ausgebaut:

Kernpunkt dieser Änderung ist die Möglichkeit, künftig auch auf Bundesebene Vorzugsstimmen zu vergeben, wobei ein Kandidat oder eine Kandidatin, der/die sieben Prozent der gültigen Parteistimmen erhält, vorgereiht wird – analog zur Europawahlordnung.

Zugleich wird es für WahlwerberInnen leichter, auf Regional- und Landesparteilisten vorzurücken: Für Regionalwahlkreise wurde der Vorzugsstimmenschwellenwert auf 14 Prozent der Parteistimmen (bisher ein Sechstel der Parteistimmen oder die Hälfte der Wahlzahl) herabgesetzt. Im Landeswahlkreis genügen hierfür 10 Prozent der Parteistimmen bzw. die Wahlzahl. Bisher musste die Wahlzahl des Bundeslandes erreicht werden.

#### Direkte Demokratie kann Parla- mentarismus stärken

Schließlich wurde zur Verbesserung der Instrumente der direkten Demokratie, zur Attraktivierung plebiszitärer Instrumente und zur Reduzierung der Kluft zwischen Politik und den BürgerInnen von den Regierungsparteien 30.1.2013 ein Initiativantrag im Nationalrat eingebracht, der die Bürger und Bürgerinnen verstärkt in den parlamentarischen Prozess einbezieht. Diese Vorlage, für deren Beschlussfassung allerdings eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist, wird derzeit (Stand: April 2013) im Verfassungsausschuss beraten.

Bei der – derzeit zwar nicht geplanten, aber heftig diskutierten – Einführung neuer direktdemokratischer Instrumente, insbesondere von „Volksinitiativen“, die ohne Zustimmung oder gegen den Willen des Parlaments durchgesetzt werden könnten, würde sich zunächst die Frage stellen, inwiefern solche Instrumente in Konkurrenz zur repräsentativen Demokratie stünden oder ob sie diese vielleicht sogar schwächen würden. Bei einer vernünftigen Konstruktion wäre Letzteres meines Erachtens nicht der Fall, denn das Parlament muss systemkonform bei der Gesetzgebung ohnedies wesentlich eingebunden werden. Es müsste also von beiden Seiten eher ein Interesse an einer verstärkten Zusammenarbeit bestehen. Der Parlamentarismus könnte durch solche direktdemokratische Einrichtungen sogar belebt werden.

Jedenfalls gehen sowohl die repräsentative als auch die direkte Demokratie vom Bürger sowie von der Bürgerin aus und hängen letztendlich von deren Willen ab. Die repräsentative und die direkte Demokratie verfolgen dasselbe Ziel auf verschiedenen Wegen.

#### Demokratiepaket 2013 – Initiativantrag der SPÖ-ÖVP-Koalition

Volksbegehren und Bürgerinitiativen sollen auf elektronischem Weg unterstützt, regelmäßige Bürgerfragestunden im Nationalrat abgehalten und die parlamentarische Behandlung von Volksbegehren aufgewertet werden können. Hierzu ist die Einrichtung eines zentralen Wählerregisters eine wichtige Voraussetzung.



Im Konkreten sieht die vorgelegte Gesetzesinitiative vor, in Hinkunft viermal jährlich sogenannte *Bürger-Fragestunden* im Nationalrat abzuhalten. BürgerInnen können dafür konkrete Anfragen an ein Mitglied der Bundesregierung formulieren, die auf der Website des Parlaments veröffentlicht werden. Dabei sind allerdings gewisse Kriterien einzuhalten. So dürfen die Anfragen nicht den Datenschutz verletzen und keine beleidigenden Äußerungen enthalten. Eine Woche lang können die Anfragen elektronisch unterstützt werden. Bei mehr als 10.000 Unterstützungserklärungen ist eine Beantwortung durch das zuständige Regierungsmitglied innerhalb von zwei Monaten verpflichtend. Die sieben am meisten unterstützten Bürgeranfragen gelangen sogar in der nächsten Bürger-Fragestunde mündlich zum Aufruf, wobei jede Fraktion eine Zusatzfrage stellen kann.

Um die *Abgabe elektronischer Unterstützungserklärungen* zu ermöglichen, wird durch den Antrag ein zentrales Wählerregister beim Innenministerium eingerichtet. Dieses soll auch administrative Erleichterungen für die Gemein-

den bei der Abwicklung von Wahlen und Volksabstimmungen bringen und die Möglichkeit schaffen, dass auch AuslandsösterreicherInnen in Zukunft Volksbegehren unterstützen.

Aufgewertet werden soll nach dieser Initiative auch die *Behandlung von Volksbegehren im Nationalrat*. So wird für jedes Volksbegehren, das mehr als 100.000 Unterschriften erhält, künftig eine eigene Plenarsitzung des Nationalrates einberufen (Erste Lesung). Dabei darf auch der oder die Bevollmächtigte des Volksbegehrens das Wort ergreifen und die zentralen Forderungen der Initiative öffentlich erläutern. Eine Stellungnahme des zuständigen Regierungsmitglieds ist zwingend. Nach der anschließenden Debatte wird das Volksbegehren einem Sonderausschuss zur Vorberatung zugewiesen, für die eine Frist von maximal fünf Monaten besteht. Für die abschließenden Beratungen ist neuerlich eine Nationalratssitzung in Aussicht genommen, bei der Dringliche Anfragen und Anträge, Aktuelle Stunden sowie Fragestunden und Kurzdebatten nicht zulässig sind.

### **Werner Zögernitz, Prof. Dr.**

Studium der Handelswissenschaften und des Öffentlichen Rechts an der Universität Wien. Präsident des Instituts für Parlamentarismus und Demokratiefragen mit Sitz im ÖVP-Klub des österreichischen Parlaments. Autor der Kommentare zur Geschäftsordnung des Nationalrates und des Bundesrates, welche beide als Standardwerke gelten. Zahlreiche Vorträge und Publikationen zu Fragen der Geschäftsordnung sowie demokratischer Prozesse und Abläufe in Österreich.

### **Institut für Parlamentarismus und Demokratiefragen**

Das Institut für Parlamentarismus und Demokratiefragen wurde im Februar 2009 von Karlheinz Kopf und Prof. Dr. Werner Zögernitz gegründet und ist eine wissenschaftliche und zugleich praxisorientierte Einrichtung mit Sitz im Parlamentsklub der ÖVP im österreichischen Parlament. Zielsetzung des Instituts ist es, Begriffe wie Parlamentarismus und Demokratie sowie die komplexen Gesetzgebungsverfahren und parlamentarischen Abläufe für ein breiteres Publikum verständlich aufzubereiten.

**[info@parlamentarismus.at](mailto:info@parlamentarismus.at), [www.parlamentarismus.at](http://www.parlamentarismus.at)**

# Plädoyer für direkte Demokratie

**Manfried Welan**

**Parlament  
und Parteien  
haben direkte  
Demokratie  
„gefesselt“**

Wenn man Adolf Julius Merkl glauben darf – und ich glaube ihm, auch im Lichte meiner jahrzehntelangen Erfahrungen –, ist ab dem Beginn unserer Republik die Demokratie in die latente Krise des Parlamentarismus hineingezogen worden. In dieser mehr oder weniger freiwilligen Schicksalsgemeinschaft war die Demokratie dem Untergang geweiht. In einer Art Abgesang zur Demokratie fragte Merkl, warum der Einschlag aus dem Ideenkreis des Demokrismus, warum die direktdemokratischen Einrichtungen so stiefmütterlich in der Verfassung bedacht wurden, dass diese Gegengewichte und Korrekturen des Parlamentsabsolutismus nicht wirksam werden konnten. Er beantwortete diese Frage so: „Die Parteiherrschaft sollte in keiner Weise geschmälert oder gefährdet werden; um jeden Preis sollte vermieden werden, dass der einfache Staatsbürger, der überhaupt nur als Wähler in Frage kam, anders denke und anders wähle, als es die Parteiinstanzen vorzuschreiben für gut befanden. Die Demokratie wurde durch den Parlamentarismus, der Parlamentarismus wiederum durch seine Überspitzung als Parteiherrschaft in Frage gestellt und ent wurzelt. Diese Absicht ist gewissermaßen dokumentarisch durch das Wahlrecht erwiesen, das durch die Ausschaltung des Wählerwillens auf eine Diktatur der Parteien hinauslief.“ (zitiert in Welan 2012, 10)

Diesem Urteil Merkls kann man, muss man aber nicht zustimmen. Zuzustimmen ist aber Folgendem: „Die Demokratie, die 1918 errichtet und 1920 in aller Feierlichkeit und bestem Glauben wohl fast aller Beteiligten in der Verfassungs urkunde verankert wurde, war ein papierenes Bollwerk. Die Todesursache dieser Verfassungs-

demokratie war letztlich die, dass es eine Demokratie ohne geschulte und überzeugte Demokraten, ja vielleicht überhaupt ohne Demokraten war.“ (zitiert in Welan 2012, 8) Das mag auch ein Grund gewesen sein, warum die herrschenden Parteien direktdemokratische Einrichtungen besonders stiefmütterlich bedacht haben. Die direktdemokratischen Elemente sind in den Parlamentarismus und damit in die Parteienherrschaft so eingebunden, dass man von einer gefesselten direkten Demokratie sprechen muss. Sie kann sich nicht frei entfalten. Dass auch sie Grenzen hat, ist klar: Menschenrechte, Völkerrecht ... Wie der Staatsrechtslehrer Martin Kriele es formulierte: „Im Verfassungsstaat gibt es keinen Souverän“ (Kriele 1981, 226).

An der Fesselung der direkten Demokratie und ihrer stiefmütterlichen Behandlung in der Verfassung hat sich in den langen Jahrzehnten der Zweiten Republik nichts geändert. Aber die Gesellschaft hat sich geändert. Schlafendes Verfassungsrecht wie Volksbegehren und Volksabstimmung sind zwar lebendiges Verfassungsrecht geworden und auch die Premiere der bundesweiten Volksbefragung fand schließlich im heurigen Jahr statt, aber abgesehen von Fortschritten in den Bundesländern ist die direkte Demokratie unterentwickelt geblieben. Die sogenannte Bürgerinitiative ist auch ein Konzept ohne Konsequenzen.

Der Verfassungsgerichtshof hat dies in seiner Rechtsprechung sogar ausdrücklich als die einzige legale Möglichkeit „erkannt“. Als nach der Vorarlberger Landesverfassung es möglich wurde, dass das Volk zum Gesetzgeber wurde, hat der Verfassungsgerichtshof dies wegen Wider-

spruchs zum repräsentativ-demokratischen Grundprinzip der Bundesverfassung für verfassungswidrig erklärt. Nach der Vorarlberger Landesverfassung war ein besonders unterstütztes Volksbegehren dann einer Volksabstimmung zu unterziehen, wenn der Landtag es ablehnte, diesem Volksbegehren Rechnung zu tragen. Fiel die Volksabstimmung zu Gunsten des Volksbegehrens aus, war der Landtag verpflichtet, dem Willen des Volkes durch Erlassung eines Gesetzes Rechnung zu tragen. Im Lichte der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes wäre eine Regelung, die vorsieht, dass Gesetzesbeschlüsse unter bestimmten Voraussetzungen auch durch Volksabstimmung zustande kommen können, nicht mehr der Verfassung entsprechend. Ja, es wäre eine Gesamtänderung der Bundesverfassung und dazu nicht nur die Zweidrittelmehrheit im Parlament, sondern eine Volksabstimmung notwendig.

Fassen wir zusammen: Bei einem Volksbegehren entscheidet der Nationalrat, ob sein Inhalt ein Gesetz wird oder nicht. Volksabstimmungen über Bundesgesetze sind nur möglich, wenn der Nationalrat mit Mehrheit eine solche Volksabstimmung beschließt (ausgenommen den Fall einer zwingenden Volksabstimmung bei Gesamtänderungen der Verfassung). Eine Volksbefragung, die seit 1988 auf Bundesebene möglich ist, kann nur stattfinden, wenn der Nationalrat eine solche aufgrund eines Antrags seiner Mitglieder oder der Bundesregierung beschließt.

### **So ist es. Soll es so sein?**

Artikel 1 B-VG bestimmt: „Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.“ In diesem Satz ist die Leitidee des Demokratismus zum Ausdruck gebracht. Die Umdeutung des Demokratismus in den Parlamentarismus mag ideologisch und realpolitisch zweckmäßig sein und die Einbindung der direktdemokratischen Einrichtungen in den Parlamentarismus mag in diesem Sinne konsequent sein. Aber das Konzept des Demokratismus verlangt andere Konsequenzen. Diese ergeben sich aus der Entwicklung unserer Demokratie: Im Gegensatz zur Ersten Republik hat unsere Republik über die Jahrzehnte geschulte und über-

zeugte Demokraten gebildet. Dazu kommt, dass die Menschen hierzulande gebildeter sind als je zuvor, sie sind weltoffener als in früheren Zeiten, sie sind mehr Demokraten und Demokratinnen als je zuvor. In Österreich ist eine Zivilgesellschaft entstanden, die man sich früher gar nicht hätte vorstellen können. Ja, es scheint, dass die Österreicher sich sogar von ihrer Erbsünde befreit haben, die darin bestand, dass die Einzelnen nur an sich dachten und, wenn er oder sie ein Recht verfolgt hat, nur das eigene durchzusetzen trachtete. Alle diese Gründe – und man könnte noch mehr anführen – sprechen für mehr und bessere direkte Demokratie. Die Befreiung der gefesselten direkten Demokratie aus den Banden der Parteien ist ein Ziel der Demokratisierung unserer Tage.

Artikel 1 B-VG, der das demokratische Prinzip verkündet und das Volk als Quelle des Rechts an den Anfang stellt, ist heute noch ein Konzept ohne wesentliche Konsequenzen. Ein Vorbild an Konsequenzen schon im Konzept findet sich in der Vorarlberger Landesverfassung. Die Republik in ihrer Gesamtheit könnte diese Formel so übernehmen:

„Die Republik Österreich bekennt sich zur direkten Demokratie in Form von Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen und fördert auch andere Formen der partizipativen Demokratie.“ (vgl. Art 1 Abs 4-neu der Vorarlberger Landesverfassung)

Das Verhältniswahlrecht und die Selbstbefreiung der Gesellschaft von der früheren Lagermentalität und von früheren Abhängigkeiten führten zu einer Auffächerung des Parteiensystems. Aus der Zweiparteiengesellschaft der Vergangenheit ist ein System der Pluralität geworden. Aus der erstarrten Parteiendemokratie ist eine wechselhafte Mediendemokratie geworden. Zu dieser Entwicklung der Pluralität passt die Weiterentwicklung der direkten Demokratie. Damit wird ein Stück Dynamik eingeführt, das von Fall zu Fall Schubkraft und Bremskraft entwickeln kann. Da sich die Parteien durch die Verlängerung der Legislaturperiode auf fünf Jahre selbst eine längere Herrschaft relativ unabhängig vom Volk eingerichtet haben, ist es nur recht und billig, der direkten Demokratie mehr Möglichkeiten und Chancen zu geben.

**Demokratische Strukturen müssen an die moderne Gesellschaft angepasst werden**

**Gestärkte Zivilgesellschaft ist reif für mehr direkte Demokratie**

**Ausbau des  
Rechtsstaats  
notwendig**

Österreich ist ein demokratischer Rechtsstaat. Der Ausbau der direkten Demokratie ist durch den Ausbau des Rechtsstaates auszugleichen. Die Dynamisierung der Demokratie soll so die Weiterentwicklung des Rechtsstaates bewirken. Demokratie und Rechtsstaat sind nicht ein für alle Mal gegeben, sondern immer aufgegeben.

Die Länder und Gemeinden fungieren als Schulen der Demokratie, wobei man die Gemeinden als Volksschule der Demokratie, besonders der direkten Demokratie, bezeichnen kann. Hier sind also die Länder und Gemeinden besonders herausgefordert.

**Literatur:**

Welan, Manfred (2012): Österreich auf dem Weg zur Demokratie? Aufmerksame Beobachtungen aus einem halben Jahrhundert.

Kriele, Martin (1981): Einführung in die Staatslehre – die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates.

**Manfried Welan, Em.o. Univ.-Prof. Dr.iur.**

Studium der Rechts- und Staatswissenschaften in Wien. Er war von 1968 bis 2005 Professor für Rechtslehre an der Universität für Bodenkultur (BOKU) in Wien und während dieser Zeit mehrfach deren Rektor und Vizerektor. 1979 bis 1981 war er Präsident der Österreichischen Rektorenkonferenz. In den Jahren 1983 bis 1991 war Welan auch als Politiker in Wien aktiv, 1986/87 Wiener Stadtrat und Mitglied der Landesregierung, zuletzt 3. Landtagspräsident. Seit 2003 ist er Präsident der UNESCO-Gemeinschaft Wien sowie stv. Vorstandsvorsitzender des Demokratiezentrum Wien.

# Möglichkeiten und Grenzen der direkten Demokratie

Susanne Reitmair

Nachdem in den vorangegangenen Beiträgen ein Überblick über den aktuellen Stand der direkten Demokratie in Österreich, über Vorschläge für eine Ergänzung und Erweiterung direktdemokratischer Instrumente sowie über aktuelle Reformansätze gegeben wurde, soll in diesem Beitrag die direkte Demokratie insgesamt diskutiert werden. Es soll die Frage nach Vor- und Nachteilen – unabhängig von Detailfragen in der Ausgestaltung einzelner Instrumente – und nach möglichen Grenzen direkter Demokratie gestellt werden.

Direkte Demokratie wird von manchen als eine Art Allheilmittel angesehen, das nicht nur inhaltlich, sondern auch strukturell die Qualität der (österreichischen) Demokratie verbessern könne. SkeptikerInnen hingegen weisen auf mögliche Probleme hin, wie etwa Minderheitenrechte, die Möglichkeit für DemagogInnen und finanzstarke Privatpersonen, die Politik wesentlich zu beeinflussen, und auf die mangelnde Repräsentativität der direktdemokratischen Entscheidungen, weil sich bestimmte gesellschaftliche Gruppen zu wenig beteiligen würden. Generell kann man davon ausgehen, dass direktdemokratische Prozesse stets unvollständig, fehleranfällig und verbesserungswürdig sind. Dasselbe gilt jedoch auch für Prozesse der repräsentativen Demokratie. Perfektion kann stets nur angestrebt werden (vgl. Clark 1998: 440). In der Diskussion um direkte Demokratie müssen zentrale Fragestellungen beantwortet werden: Warum ist jemand für die Stärkung der direkten Demokratie? Was soll direkte Demokratie können? Was erwartet man sich von mehr direkter Demokratie? Indem sich eine Gesellschaft mit diesen Fragen auseinandersetzt, kann sie zu einer Antwort auf einen weiteren wichtigen

Fragekomplex kommen: Welche Themen können sinnvollerweise direktdemokratisch bearbeitet und entschieden werden und wo liegen die Grenzen direkter Mitbestimmung? Im vorliegenden Beitrag sollen verschiedene Aspekte der genannten Fragestellungen diskutiert werden, um daraus Anregungen für aktuelle Debatten – auch in Österreich – abzuleiten.

## Warum wollen wir mehr direkte Demokratie?

Grundlegend in der Diskussion um mehr oder weniger direkte Demokratie ist die Frage nach dem *Warum*. Warum ist eine Person, ein gesellschaftlicher oder politischer Akteur für mehr direktdemokratische Instrumente im politischen Prozess? In der politikwissenschaftlichen Literatur werden meist zwei Hauptargumente angeführt: Menschen fordern mehr direkte Mitsprache, weil sie inhaltlich stärker mitbestimmen und mitgestalten möchten, oder weil sie sich schlecht repräsentiert fühlen und daher ihren RepräsentantInnen misstrauen bzw. sie verstärkt kontrollieren möchten (vgl. Bowler/Donovan/Karp 2007: 351). Die Forderung nach direkter Demokratie kann also einerseits Ausdruck verstärkten Engagements und großen Interesses am politischen Prozess sein, was mit einer lebhaften Zivilgesellschaft, hochwertigen medialen Debatten und für die Menschen interessanten Themen einhergeht. Andererseits kann der Ruf nach direkter Mitbestimmung aber auch bedeuten, dass die Menschen ihren RepräsentantInnen nicht vertrauen, sie durch Einzelinteressen beeinflusst sehen und mehr direkte Entscheidungen mit mehr Kontrolle der RepräsentantInnen gleichgesetzt wird. In einer quan-

**Wunsch nach stärkerer sachlicher Mitbestimmung**

**Wunsch nach stärkerer Kontrolle der RepräsentantInnen**

**Passendes  
Instrument  
für den jewei-  
ligen Kontext  
auswählen**

titativen Studie wurden die Meinungen von BürgerInnen in 16 demokratischen Staaten im Hinblick auf ihren Wunsch nach mehr direkter Demokratie und ihre Motivation dafür erhoben und ausgewertet. Für beide der angeführten Argumentationsstränge findet sich breite Zustimmung in den untersuchten Staaten, wobei das Argument, die Regierung kontrollieren und die Einflussnahme von mächtigen Interessensgruppen auf die PolitikerInnen begrenzen zu wollen, die stärkere Motivation zu sein scheint (vgl. ebd.: 360). Eine Gesellschaft, die über die Reform des bestehenden Verhältnisses zwischen direkter und repräsentativer Demokratie nachdenkt, sollte auch diese Frage breit diskutieren.

Warum ist die Frage nach dem *Warum* so wichtig? Aus der breiten Palette direktdemokratischer und partizipativer Elemente, welche in verschiedener Ausgestaltung und Kombination jeweils eine Demokratie beleben und stärken können, dienen nicht alle Instrumente dem gleichen Zweck bzw. können nicht alle Instrumente den selben Zweck gleich gut erfüllen. Eine von der Politik angesetzte Volksabstimmung zu einer Sachfrage erfüllt nicht den gleichen Zweck und kann nicht unbedingt dasselbe leisten wie eine *Volksinitiative* oder *Volksgesetzgebung*, bei der die Bevölkerung nicht nur eine Initiative einbringen, sondern diese auch zur Abstimmung bringen kann. Man kann davon ausgehen, dass ein von oben angesetztes Referendum sinnvoller und für die Bevölkerung befriedigender ist, wenn sie sich insgesamt von ihren RepräsentantInnen gut vertreten fühlt und den Eindruck hat, dass die Politik auf die Bedürfnisse und Probleme der Bevölkerung eingeht (*responsiveness*). Haben die Menschen jedoch den Eindruck, von der Politik schlecht vertreten zu werden, und meinen sie, dass Themen behandelt werden, die nicht den tatsächlichen Prioritäten der Gesellschaft entsprechen, so mag ein von oben angesetztes Referendum weniger sinnvoll sein, da es unter Umständen an den Bedürfnissen der Bevölkerung völlig vorbeigeht. Wenn direkte Demokratie also als Korrektiv gewünscht wird, um Themen auf die Agenda zu setzen, die ansonsten nicht behandelt würden, weil es dem System an Responsivität fehlt, so ist es unter Umständen sinnvoller, wenn die Bevölkerung selbstständig durch von unten initiierte Ab-

stimmungen kontrollierend und korrigierend in den politischen Prozess eingreifen kann.

Die Antwort auf die Frage nach dem *Warum* liefert also entscheidende Hinweise auf das *Wie*. Warum möchten sich Bürgerinnen und Bürger verstärkt in den politischen Prozess einbringen? Welche Verfahren und Instrumente sind am geeignetsten, um dieser Motivation zu entsprechen? Eine breitere Diskussion dieser grundlegenden Frage wäre auch im österreichischen Kontext sinnvoll und könnte einerseits eine Entscheidungshilfe bei der Frage nach den zu schaffenden oder zu stärkenden Instrumenten liefern und andererseits zu einer Analyse der österreichischen politischen Kultur und den ihr zugrundeliegenden Prämissen führen, was an sich für die Weiterentwicklung eines politischen Systems wichtig und wertvoll ist.

### **Was soll direkte Demokratie leisten?**

Die zweite grundlegende Frage in Bezug auf direkte Demokratie ist jene nach dem *outcome*; danach, was direkte Demokratie können soll. Was erwarten sich Politik und Gesellschaft von direktdemokratischen Instrumenten und Prozessen?

Oft wird das Argument vorgebracht, direkte Demokratie sei eine Form der *politischen Bildung* (Donovan/Tolbert/Smith 2009: 2): Durch größere Beteiligungsmöglichkeiten wächst die Bevölkerung immer stärker in ihre Rolle als aktive, interessierte und informierte Bürgerschaft hinein, wodurch nicht nur die BürgerInnen profitieren, weil sie ihre Mitbestimmungsrechte besser wahrnehmen können, sondern auch das politische System insgesamt, weil sich die politische Kultur verbessert. In Kampagnen vor Volksabstimmungen würde mehr Information über das Thema und die Motivation der politischen Akteure verfügbar, Entscheidungsprozesse würden für die BürgerInnen anschaulicher und nachvollziehbarer, die Menschen sehen Politik nicht als abstrakte Materie, sondern als Prozess, der grundlegende Strukturen des alltäglichen Zusammenlebens regelt und daher alle betrifft.

**Direkte  
Demokratie  
als politische  
Bildung**



Dies würde überdies mehr Menschen *mobilitieren* und in den politischen Prozess einbeziehen, die Wahlbeteiligung würde also insgesamt steigen, wenn es mehr Möglichkeiten der direkten Mitbestimmung gäbe. Direkte Demokratie sei daher politische Bildung durch *learning by doing*. Im ExpertInnen-Workshop am Demokratiezentrum wurde besonders von den VertreterInnen der Initiativen *mehr demokratie!* und *democracy international* dieses Argument vorgebracht. Zahlreiche quantitative politikwissenschaftliche Studien konnten in der Mehrzahl dieses Argument bestätigen: Je häufiger es zu direktdemokratischen Beteiligungsprozessen kommt, desto aktiver und informierter ist die Bevölkerung, wobei man einschränkend hinzufügen muss, dass dies vor allem auf lange Sicht gilt (vgl. Biggers 2012: 1003) und besonders für den kommunalen Bereich messbar ist (vgl. Donovan/Tolbert/Smith 2009: 15–17). Das bedeutet, dass auf der untersten Ebene der Politik die Mitbestimmung einen stärkeren edukativen Effekt aufweist als auf nationaler Ebene. Auf diesen Zusammenhang verwies auch Politikwissenschaftlerin Tamara Ehs bei unserem Workshop. Weiters muss darauf hingewiesen werden, dass es sich bei der direkten Demokratie um einen Lernprozess handelt. Die politische Kultur einer Gemeinde oder eines Staates verbessert sich also nicht sofort, weil es eine Volksabstimmung oder einige Volksbegehren gegeben hat. Die Bildungseffekte sind nur in einer langfristigen Perspektive erkennbar, die es beiden Seiten – Politik und Bevölkerung – erlaubt, aus gewonnenen Erfahrungen zu lernen und kommende Prozesse zu verbessern.

Neben der Verbesserung der politischen Kultur insgesamt wird häufig auch eine integrative Wirkung direkter Mitbestimmung argumentiert: BürgerInnen würden sich verstärkt zu Bürgerinitiativen und zivilgesellschaftlichen Gruppen zusammenschließen mit dem Ziel, dadurch effektiver für ihre Interessen eintreten zu können. Direkte Demokratie befördert demnach also nicht nur die politische Bildung und die politische Kultur, sondern auch das *zivilgesellschaftliche Engagement* insgesamt (vgl. Putnam 2000: 338–340).

Verstärkte direktdemokratische Beteiligung der Menschen habe aber auch einen Vorteil für die

Politik, nämlich die *Erschließung von Meinungen, Vorschlägen, Ideen und Argumenten* (Michels/De Graaf 2010: 482). Dies gilt besonders für partizipative und deliberative Prozesse, wie sie in dieser Broschüre etwa in Form von BürgerInnenräten vorgestellt werden. Dabei geht es weniger um das Herbeiführen einer (raschen und) klaren Entscheidung unter Einbeziehung der BürgerInnen, sondern hauptsächlich um die Erarbeitung von Projekten unter Beachtung der Bedürfnisse, Wünsche und Ideen der Betroffenen bzw. der BürgerInnen allgemein.

Ein weiterer Effekt der verstärkten Einbeziehung der BürgerInnen in den politischen Prozess besteht in einer *stärkeren Legitimität der Ergebnisse* des politischen Prozesses. Wenn die Bevölkerung mehrheitlich über eine Frage abstimmen kann, so erhöht sich ihre Bereitschaft, diese Entscheidung auch zu akzeptieren. Gleiches gilt normalerweise für Projekte oder Konzepte, die unter Einbeziehung von BürgerInnen erarbeitet wurden (vgl. Michels/De Graaf 2010: 488; Smith/Tolbert 2007: 430).

Ein weiterer Aspekt, der bereits erörtert wurde, ist die *Kontrollfunktion* der direkten Demokratie. Eine stärkere Einbeziehung der BürgerInnen in den politischen Prozess kann natürlich auch als Korrektiv gegenüber ihren RepräsentantInnen dienen. Wie bereits weiter oben angemerkt, soll durch direkte inhaltliche Inputs an die Politik deren Bindung an die Meinung und an den Willen der BürgerInnen verstärkt werden. Wenn man es als die Aufgabe der Demokratie ansieht, die RepräsentantInnen an den Willen und die Bedürfnisse der Bevölkerung zu binden, so müssen geeignete Instrumente geschaffen werden, diese *Rückbindung* zu sichern (vgl. Pelinka 1999: 109). Da in den letzten 15 bis 20 Jahren die Parteiloyalität in vielen Demokratien, wie auch in Österreich, stark zurückging und stringente Weltbilder sich zunehmend auflösen, ist es unter Umständen nicht mehr ausreichend, die Rückbindung der RepräsentantInnen an die Bürger und Bürgerinnen nur alle 5 Jahre durch allgemeine Wahlen zu gestalten. Der „Wille des Volkes“ ist flexibler und auch heterogener geworden, als ein mehrjähriger Rhythmus es ausdrücken könnte, weshalb sozusagen eine Ergänzung notwendig geworden ist, um den Po-

**Direkte Demokratie als langfristiger Lernprozess für Politik und BürgerInnen**

**Mehr Partizipation kann Legitimität des politischen Prozesses stärken**

litikerInnen auch zwischenzeitlich den „Willen“ der BürgerInnen verbindlich aufzuzeigen.

**Begrenzung der Mitbestimmung ist gesellschaftlicher Aushandlungsprozess**

Zusammengefasst kann direkte Demokratie viele verschiedene *outcomes* liefern. Sie kann einerseits die Wahlbeteiligung und Informiertheit des Wahlvolkes sowie das zivilgesellschaftliche Engagement insgesamt steigern. Entscheidungen können besser legitimiert werden und die Repräsentierenden stärker an den Willen der Repräsentierten gebunden werden, was auch einer Art Korrektur oder Ergänzung der repräsentativen Demokratie gleichkommen kann. Darüber hinaus kann durch die Einbeziehung von BürgerInnen in die Politik die Kreativität des politischen Prozesses erhöht werden: Mehr Beteiligte bedeutet auch mehr Ideen und Vorschläge. Dies alles kann direkte Demokratie leisten, es kommt aber auf das *Wie* an. Wiederum gilt, dass nicht jedes Instrument der direkten oder partizipativen Demokratie gleich gut geeignet ist, diese verschiedenen Ergebnisse zu liefern.

Wenn eine Gesellschaft stärkere direkte Demokratie wünscht und umsetzt, um damit die Partizipation der BürgerInnen zu erhöhen, um die politische Kultur insgesamt zu stärken und mehr Meinungen und Vorschläge aus der Bevölkerung aufnehmen zu können, so mögen Instrumente der partizipativen Demokratie, also etwa BürgerInnen-Räte, ein sinnvollerer Weg dorthin sein, als es Referenden sind. Liegt der primäre Zweck der Partizipation aber darin, Entscheidungen herbeizuführen, deren Legitimität zu erhöhen bzw. getroffene Entscheidungen der RepräsentantInnen zu korrigieren, so mögen wiederum Referenden und Möglichkeiten der *Volksgesetzgebung* sinnvoller und zielführender sein als breit angelegte Diskussionsprozesse. Es gilt auch, das angestrebte Verhältnis zwischen repräsentativer und direkter Demokratie zu klären.

**Schutz der Menschenrechte gewährleisten**

**Wo liegen die Grenzen direkter Demokratie?**

Nachdem die Fragen nach dem *Warum* und dem *Was*, also nach den Beweggründen und nach den erwünschten Ergebnissen von mehr direkter Demokratie, gestellt und beantwortet wurden, ist die Frage nach dem *Wie*, also nach

den konkreten Instrumenten und Prozessen, welche geeignet sind, diese Ziele zu erreichen, leichter zu beantworten. Aufbauend darauf und ergänzend dazu kann die ebenso wichtige und grundlegende Frage nach der Grenzziehung behandelt werden: Wo liegen die Grenzen direktdemokratischer Mitbestimmung?

Wie so oft gibt es auch hier keine simple, allgemein gültige Antwort. Im Gegenteil, idealerweise sollten die *rechtlichen und inhaltlichen Grenzen* direktdemokratischer Instrumente jeweils im konkreten Kontext beantwortet werden. Das bedeutet, dass es darauf ankommt, aus welchen Gründen und mit welchen Zielen direkte Mitbestimmung gefördert werden soll, um entscheiden zu können, welche Instrumente auf welche Weise auszubauen bzw. zu begrenzen sind.

Eine der beinahe reflexartig von GegnerInnen wie BefürworterInnen genannten Grenzen direkter Demokratie sind Menschen- und Minderheitenrechte. Anekdotenhaft werden Negativbeispiele wie das sogenannte Minarett-Referendum 2009 in der Schweiz genannt oder eine (früher) in manchen Schweizer Kantonen übliche Praxis, über Einbürgerungen direkt abstimmen zu lassen, wobei nachweisbar Menschen aus bestimmten Ländern seltener eingebürgert wurden (siehe Hainmüller/Hangartner 2013). Die Politikwissenschaft versucht seit vielen Jahren, eine verbindliche Antwort auf die Frage nach den Auswirkungen der direkten Demokratie auf Minderheiten und marginalisierte Gruppen zu geben, wobei sie zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen kommt (als Überblicksartikel geeignet: Christmann/Danaci 2012). Befürworter direkter Demokratie wenden gegen das „Minderheitenargument“ sofort ein, dass im Gegenzug die gerichtliche Überprüfung von Gesetzesvorschlägen oder -beschlüssen verstärkt werden müsse.

Prinzipiell ist die Forderung, die ein Großteil der österreichischen Demokratieinitiativen aufstellt, nämlich dass BürgerInnen über alle diejenigen Materien entscheiden sollten, über die auch im Parlament entschieden wird, eine sehr weitgehende. Es muss berücksichtigt werden, dass JuristInnen die Vorlagen, die im Parlament behandelt und abgestimmt werden, erarbeiten oder zumindest überprüfen, um verfassungs-

widrige oder menschenrechtsproblematische Entscheidungen von vornherein zu vermeiden. Will man also der Bevölkerung zugestehen, über dieselben Materien abzustimmen wie ihre RepräsentantInnen, so braucht es auch im Vorfeld die gleiche juristische Vorarbeit und Beratung, um damit viele „Gefahrenquellen“ für Minderheiten oder marginalisierte Gruppen ausschalten zu können. Dennoch bleibt das Argument, dass am Ende eine Mehrheit über eine Minderheit abstimmen könnte, gewichtig. Solche Situationen sollten auf jeden Fall durch eine *Begrenzung rechtlicher Art* vermieden werden. Darunter verstehe ich, dass bestimmte Materien, wie internationale Verträge, Menschen- und Minderheitenrechte oder Ähnliches, aus rechtsphilosophischen oder demokratiepolitischen Gründen generell dem direktdemokratischen Prozess entzogen bzw. diesem nur beschränkt unterworfen werden sollten. Die genaue Grenzziehung sollte stets Ergebnis eines breiten politischen und gesellschaftlichen Aushandlungsprozesses sein.

*Inhaltlich* kann es ebenfalls sinnvolle *Beschränkungen* und Ausnahmen von direkter Demokratie geben. So mag es bei hochspezialisierten technischen Fragen unter Umständen wenig sinnvoll sein, eine breite und umfassende Beteiligung der Bevölkerung anzustreben. Bei Referenden über eine sehr spezifische Materie ist es möglich, dass diese entweder zu wenig verstanden wird oder schlichtweg für die breite Bevölkerung uninteressant ist, was zu einer geringen Beteiligung führen kann. Bei partizipativen Prozessen in äußerst komplizierten Fragestellungen mag es wiederum wenig sinnvoll sein, in einem BürgerInnen-Rat die Bevölkerung repräsentativ abzubilden, wenn nur wenige Menschen sich mit der Materie auf inhaltlich sinnvolle Weise beschäftigen können und wollen (vgl. Waldhoff 2012: 73). Bei technischen, komplexen und äußerst detailreichen Fragen liegt also womöglich eine „logische“ inhaltliche Begrenzung der direkten Beteiligung im Interesse der Bevölkerung.

### **Herausforderungen für die direkte Demokratie**

Bei Fragen, die jedoch weder komplex, noch trocken oder grundrechtlich problematisch er-

scheinen, sollte einer direktdemokratischen Beteiligung hingegen nichts im Wege stehen. Im Folgenden sollen dennoch einige häufige Argumente gegen direkte Demokratie angeführt und diskutiert werden.

Ein Argument gegen direktdemokratische Entscheidungen (dabei wird hauptsächlich an Referenden gedacht) ist, dass der breite parlamentarische Aushandlungsprozess die Möglichkeit von Paketlösungen und Ausgleichsregelungen bietet (vgl. Clark 1998: 456). Demgegenüber gehe einem Referendum ein weniger inklusiver, dafür aber stärker zugespitzter und damit polarisierender Diskurs oder Kampagne voraus (vgl. Christmann/Danaci 2012, 136). BefürworterInnen der direkten Demokratie halten dem entgegen, dass diese Kompromisse und breiten Verhandlungslösungen zu äußerst intransparenten Strukturen und „Gebräuchen“ führen könnten und Verhandlungsergebnisse für die Öffentlichkeit damit oft schwer nachvollziehbar seien. In Österreich wird dieses Argument auf die Sozialpartnerschaft angewendet, deren Einfluss auf die Gesetzgebung immer wieder stark kritisiert wird. Generell hat die Politikwissenschaft herausgearbeitet, dass stärker direktdemokratische politische Systeme, wie beispielsweise die Schweiz, stärker zur Konkordanz neigen, was wiederum negative Auswirkungen auf die Transparenz und Durchlässigkeit des Systems hat (vgl. Müller-Franken 2012: 58).

Es gibt auch eine starke Debatte über den *Einfluss von LobbyistInnen* und Interessensvertretungen im Vorfeld von Referenden. Besonders in den USA wurden bereits zahlreiche Studien zu diesem Thema durchgeführt, die jedoch keine eindeutigen Erkenntnisse lieferten (vgl. Bowler/Donovan/Karp 2007: 359). Eine gewisse Anfälligkeit der allgemeinen Öffentlichkeit und von BürgerInnen gegenüber Lobbying und dem Einfluss (finanzstarker) Interessensgruppen kann jedoch nicht bestritten werden. Dies gilt jedoch ebenso für den repräsentativen politischen Prozess (vgl. Smith/Tolbert 2007: 426).

In diesem Zusammenhang werden immer wieder Bedenken geäußert, dass im Wege der direkten Demokratie Entscheidungen getroffen werden könnten, die schlichtweg sachlich falsch seien (vgl. Böenkamp 2012: 27). Dieses

**Repräsentativität wichtige Voraussetzung für starke Direkte Demokratie**

Argument impliziert, dass es im Wege der repräsentativen Demokratie niemals zu inhaltlich verfehlten Politiken käme, was man nicht einfach so behaupten kann. Gerhard Schuster von der *Initiative Volksgesetzgebung* vertrat bei unserem ExpertInnen-Workshop zu diesem Thema die Ansicht, dass „das Volk“ mit den Ergebnissen einer Volksgesetzgebung leben müsse – so wie es auch mit den Resultaten der repräsentativen Demokratie leben muss.

Ein weiteres gewichtiges Argument in der Diskussion um die direkte Demokratie ist die *Repräsentativität*<sup>1</sup> bzw. die Herstellung derselben. Bereits früh machten PolitikwissenschaftlerInnen auf diese Problematik aufmerksam: Robert Dahl argumentierte in den 1950er-Jahren, dass die verstärkte politische Partizipation von sozio-ökonomisch benachteiligten Schichten zu autoritären Tendenzen in einer Demokratie führen könne (vgl. Dahl 1956). Der Demokratietheoretiker Giovanni Sartori stimmte dem zu und befürchtete gar „totalitäre Tendenzen“ durch starke direkte Beteiligung der „unteren Schichten“ (Sartori 1987). Heute findet diese Diskussion unter umgekehrten Vorzeichen statt: Wie kann man bildungsferne und sozio-ökonomisch benachteiligte Schichten stärker in den politischen Prozess einbeziehen? Neben dem Problem von oft nur niedriger Beteiligung bei direktdemokratischen Prozessen wie etwa Referenden, welche Zweifel an der (inhaltlichen) Repräsentativität der Entscheidung wecken kann, besteht besonders bei partizipativen Prozessen wie etwa BürgerInnen-Räten oder Konventen, das Problem, dass gewisse gesellschaftliche Gruppen nicht nur mehr Interesse zeigen, sondern auch über mehr finanzielle und zeitliche Ressourcen verfügen, um sich auch tatsächlich in den politischen Prozess einzubringen. Es werden daher Befürchtungen geäußert, dass hauptsächlich höher gebildete Menschen starkes Interesse an Teilhabe hätten und vorwiegend wohlhabende und ältere Menschen die Möglichkeit hätten, sich zu beteiligen. Eine Untersuchung lokaler Partizipationsprozesse in den Niederlanden kam zu eben diesem Ergebnis und bestärkte dadurch Skep-

tikerInnen direktdemokratischer Beteiligungsprozesse (vgl. Michels/De Graaf 2010, 486).

Das Problem der Repräsentativität muss also in zwei Dimensionen unterschieden werden: Einerseits geht es um die *Mobilisierung der BürgerInnen* quer durch alle Gesellschaftsschichten. Dies ist wiederum eine Frage der politischen Kultur, der Qualität des medialen Diskurses, der realen Bedeutung des behandelten Themas für die Menschen (*salience*) sowie der Überzeugung der Menschen, dass ihre Stimme tatsächlich Gewicht hat. Besonders der letzte Aspekt wurde nach dem Scheitern der letzten beiden Volksbegehren in Österreich im April 2013 verstärkt hervorgehoben: Viele Menschen würden sich nicht (mehr) die Mühe machen, Volksbegehren zu unterstützen, weil sie von deren Wirkungslosigkeit überzeugt seien (z.B. Die Presse, 22.04.2013).

Die zweite Dimension sind die *realen Möglichkeiten zur Teilhabe*. Hier sind konkrete Schritte nötig, um eine breite Beteiligung zu ermöglichen. Mehrere österreichische Demokratieinitiativen fordern in diesem Zusammenhang die Einführung einer sogenannten *Demokratiefinanzierung*. Diese solle in Anlehnung an die Parteienfinanzierung engagierten BürgerInnen bereitgestellt werden, damit sie die finanziellen und zeitlichen Ressourcen für eine sinnvolle und konstante Beteiligung aufbringen können. Weiters brauche es (Arbeits-) rechtliche Anpassungen in diesem Bereich, in Anlehnung an das Schöffensystem.

Will man also in einer Gesellschaft wie Österreich die direkte und partizipative Demokratie nachhaltig und sinnvoll stärken, so muss die Einführung neuer Instrumente und Prozesse von mehreren Maßnahmen begleitet werden. Dazu zählt einerseits eine konsequente Medienpolitik (siehe den Beitrag von Kurt Bergmann in dieser Broschüre); andererseits muss von staatlicher Stelle die wichtigste Information zu einem Thema in Form eines „Abstimmungsbüchleins“, wie es etwa in der Schweiz herausgegeben wird, bereitgestellt werden. Das bedeutet, dass die Auf-

<sup>1</sup> Der Begriff Repräsentativität kann sich einerseits auf die Vertretung aller gesellschaftlicher Schichten und Gruppen in einem Prozess beziehen (strukturelle Repräsentativität), andererseits kann damit aber auch die inhaltliche Widerspiegelung des Mehrheitswillens in einer Entscheidung gemeint sein (inhaltliche Repräsentativität). Hier ist der erstere Aspekt des Begriffs gemeint.

**Rahmenbedingungen für Teilhabe schaffen**

klärung über ein Thema nicht alleine den Medien überlassen werden darf, sondern die Politik selbst die notwendige Information möglichst verständlich und möglichst objektiv zur Verfügung stellen muss. In Studien wurde der Zusammenhang zwischen dem Eindruck der Menschen, über ein Thema gut informiert zu sein, und ihrer Bereitschaft, an einer Abstimmung teilzunehmen, festgestellt (Michels/De Graaf 2010: 487). Aufklärung und Diskussion können also zumindest beim Aspekt der Mobilisierung helfen.

Der Aspekt der notwendigen rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen, um die Repräsentativität bei direktdemokratischen Prozessen zu erhöhen, setzt einen breiten Diskurs über nötige Veränderungen und die Förderung der aktiven Teilhabe am politischen Geschehen voraus, der bisher in Österreich jedoch kaum stattfindet.

## Ausblick

Neben den in diesem Beitrag genannten Aspekten, die bei der Debatte über mehr oder weniger direkte Demokratie beachtet werden müssen, gibt es noch weitere Elemente, die hier nicht weiter ausgeführt werden können. So hat etwa die Struktur und Ausprägung des Föderalismus in einem Staat eine erhebliche Auswirkung auf eine mögliche sinnvolle Ausgestaltung direktdemokratischer Elemente (vgl. Kropp 2012: 80). Anna Christmann weist in ihrer Dissertation darauf hin, dass das Verhältnis zwischen Demokratie und Rechtsstaat in einem politischen System einen

großen Einfluss darauf hat, wie sinnvoll und funktional die Stärkung der direkten Demokratie im konkreten Fall sein kann (Christmann 2012). Eine Reform direktdemokratischer Instrumente sollte also nicht losgelöst vom konkreten politischen und rechtlichen Rahmen eines Staates diskutiert werden. Es muss Klarheit darüber herrschen, was man durch eine Reform des politischen Systems erreichen möchte, um eine adäquate Gestaltung dieser Reform zu ermöglichen.

Insgesamt verdeutlicht dieser Beitrag, dass es keine abschließende Antwort über das Für und Wider oder über bestimmte Grenzen der direkten und partizipativen Demokratie geben kann. Es kommt einerseits darauf an, *warum* direkte Demokratie gewünscht wird und *was* sie können soll, also welchen Zwecken sie dienen soll. Darauf aufbauend kann entschieden werden, *wie* diese Zielsetzungen am besten erreicht werden können, also welche konkreten Verfahren und Prozesse am sinnvollsten sind. Dabei können die rechtlichen und inhaltlichen Grenzen direktdemokratischer Verfahren sinnvollerweise erst in diesem Kontext geklärt werden. Sherman Clark meint in diesem Zusammenhang: „Wenn Sie eine vierköpfige Familie transportieren möchten, dann ist es wenig sinnvoll, ein Motorrad zu verwenden. Benutzen Sie ein Auto!“ (vgl. Clark 1998: 471) Clarks Appell, stets darauf zu achten, die adäquaten „Vehikel“ für einen bestimmten Zweck einzusetzen, sollte besonders auch in der österreichischen Debatte beachtet werden. Ein unreflektiertes Argumentieren für oder wider direkte Demokratie kann im Gegenteil zu überhöhten Erwartungen an diese führen, welche womöglich enttäuscht werden müssen.

**Gut informierte BürgerInnen nehmen eher an Abstimmung teil**

## Literatur

- Biggers, Daniel R. (2012): Can a Social Issue Proposition Increase Political Knowledge? Campaign Learning and the Educative Effects of Direct Democracy, in: *American Political Research*, Vol. 41(6), 998–1025
- Bowler, Shaun/Donovan, Todd/Karp, Jeffrey A. (2007): Enraged or Engaged? Preferences for Direct Citizenship Participation in Affluent Democracies, in: *Political Research Quarterly*, Vol. 60 (3), 351–362
- Bökenkamp, Gerard (2012): Liberale Perspektiven auf die Chancen und Risiken der „direkten Demokratie“, in: Baus, Thomas Ralf/Montag, Tobias (Hg.): *Perspektiven und Grenzen „direkter Demokratie“*. Berlin, 25–34
- Christmann, Anna (2012): *Die Grenzen direkter Demokratie – Volksentscheide im Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Rechtsstaat*. Baden-Baden
- Christmann, Anna/Danaci, Deniz (2012): Direct Democracy and Minority Rights: Direct and Indirect Effects on Religious Minorities in Switzerland, in: *Politics and Religion*, Vol. 5 (1), 133–160

- Clark, Sherman J. (1998): A Populist Critique of Direct Democracy, in: Harvard Law Review, Vol. 112 (2), 434–482
- Dahl, Robert A. (1956): A Preface to Democratic Theory. Chicago
- Die Presse, 22.4.2013, „Total-Flop für zwei Volksbegehren“
- Donovan, Todd/Tolbert, Caroline J./Smith, Daniel A. (2009): Political Engagement, Mobilization and Direct Democracy, in: Political Opinion Quarterly, Vol. 2, 1–21
- Hainmüller, Jens/ Hangartner, Dominik (2013): Who gets a Swiss Passport? A Natural Experiment in Immigrant Discrimination, in: American Political Science Review, Vol. 107 (1), 159–187
- Kropp, Sabine (2012): Föderale Ordnung und Volksgesetzgebung, in: Baus, Thomas Ralf/Montag, Tobias (Hg.): Perspektiven und Grenzen „direkter Demokratie“. Berlin, 79–93
- Michels, Ank/De Graaf, Laurens (2010): Examining Citizens Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy, in: Local Government Studies, Vol. 36 (4), 477–491
- Müller-Franken, Sebastian (2012): Referendum Versus Volksgesetzgebung, in: Baus, Thomas Ralf/Montag, Tobias (Hg.): Perspektiven und Grenzen „direkter Demokratie“. Berlin, 51–70
- Pelinka, Anton (1999): Direkte Demokratie – mehr als nur Illusion, aber kein Rezept, in: SWS-Rundschau, Heft 2, 109-119
- Putnam, Robert (2000): Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community. New York
- Sartori, Giovanni (1987): The Theory of Democracy Revisited. Chatham
- Smith, Daniel A./Tolbert, Caroline (2007): The Instrumental and Educative Effects of Ballot Measures: Research on Direct Democracy in the American States, in: State Politics & Policy Quarterly, Vol. 7 (4), 416–445
- Waldhoff, Christian (2012): Der Finanzvorbehalt, in: Baus, Thomas Ralf/Montag, Tobias (Hg.): Perspektiven und Grenzen „direkter Demokratie“. Berlin, 71–78

### **Susanne Reitmair, MA**

Studium der Politikwissenschaften an der Universität Salzburg. Seit Jänner 2013 als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Demokratiezentrum Wien beschäftigt. Forschungsschwerpunkte sind die Themen Migration/Integration sowie direkte Demokratie und Demokratieentwicklung.



## Das Demokratiezentrum Wien

Das Demokratiezentrum Wien wurde im Jahr 2000 als interdisziplinäres außeruniversitäres Institut gegründet, das die wissenschaftliche Forschung mit der Vermittlung von Inhalten an ein breites Publikum verbindet. Die Themen, mit denen sich das Demokratiezentrum Wien schwerpunktmäßig beschäftigt, sind aktuelle und historische Demokratisierungsprozesse, Partizipation und Politische Bildung, Neue Medien, Migration sowie Erinnerungskulturen und Geschichtsbilder. Die Wissensplattform [www.demokratiezentrum.org](http://www.demokratiezentrum.org) wird ständig erweitert und bietet ein umfangreiches, frei zugängliches, multimediales Angebot zu den genannten Schwerpunkten. Diese sind in vielschichtigen Sets unterschiedlicher Wissensbausteine (Artikel, Bilder, Audios, Videos, Timelines, Themendossiers und Wissensstationen) aufgebaut und reichen von Erstinformation bis zum Vertiefungswissen.



## Direkte Demokratie in Österreich

Die aktuellen Diskussionen in Österreich über Reformen der Demokratie, verpflichtende Volksbefragungen und über die Wehrpflicht-Volksbefragung zeigen, dass das Thema direkte Demokratie verstärkt an Aufmerksamkeit und Bedeutung gewonnen hat.



## Demokratiemodelle

In den öffentlichen Debatten über den Zustand und die Zukunft der Demokratie tauchen nicht nur kontroverse Meinungen auf, sondern es wird eine Vielzahl an Demokratiemodellen thematisiert. Von der repräsentativen Demokratie bis hin zur E-Democracy beleuchtet das Online-Modul verständlich und kritisch moderne Demokratiemodelle.



## Demokratieentwicklung in Österreich

Die jüngere österreichische Demokratiegeschichte beginnt im Jahr 1918. Hiermit fand eine Entwicklung ihr vorläufiges Ende, die bis in die Zeit des aufgeklärten Absolutismus zurückreicht.



## Demokratiedebatten

Demokratie als politisches System beruht auf zwei Säulen: der Kontrolle und Kritik der Macht ausübenden Institutionen als Motor der Weiterentwicklung und der Teilnahme ihrer Bürger und Bürgerinnen sowie deren Einbindung in alle politischen Prozesse.



## Genderperspektiven

Wie gestaltet sich das Verhältnis der Geschlechter in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft? Welche Auswirkungen haben die unterschiedlichen Geschlechterrollen? Ein historischer Überblick von der ersten Pionierin der Frauenbewegung bis hin zu Konzepten wie Gender Mainstreaming.

Bestellmöglichkeit des Working Paper:  
Demokratiezentrum Wien  
Hegelgasse 6/5  
1010 Wien  
Tel: +43 (0) 512 37 37  
E-Mail: [office@demokratiezentrum.org](mailto:office@demokratiezentrum.org)  
[www.demokratiezentrum.org/materialien.html](http://www.demokratiezentrum.org/materialien.html)

