

Peter Bußjäger / Alexander Balthasar
Niklas Sonntag (Hg.)

nap
new academic press

Direkte Demokratie im Diskurs

Beiträge zur Reform der Demokratie
in Österreich

118. Schriftenreihe

Institut für Föderalismus



Peter Bußjäger / Alexander Balthasar
Niklas Sonntag (Hg.)

Direkte Demokratie im Diskurs

Beiträge zur Reform der Demokratie
in Österreich

Institut für Föderalismus – Schriftenreihe
Band 118

herausgegeben vom
Institut für Föderalismus, Innsbruck
Wissenschaftliche Leitung: Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger

BUNDESKANZLERAMT ■ ÖSTERREICH

**INSTITUT FÜR STAATSORGANISATION
UND VERWALTUNGSREFORM**

Gedruckt mit Unterstützung des Instituts
für Staatsorganisation und Verwaltungsreform

Direkte Demokratie im Diskurs
Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich

herausgegeben von
Peter Bußjäger / Alexander Balthasar / Niklas Sonntag


new academic press

Zitiervorschlag: Autor [Titel], in: *Bußjäger/Balthasar/Sonntag* (Hg),
Direkte Demokratie im Diskurs (2014) [Seite]

Bibliographische Information der deutschen Bibliothek

Die deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische
Daten sind im Internet über <<http://ddb.de>> abrufbar.

Printed in Austria

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der
Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch
Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des
Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert,
verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2014 by new academic press, Wien
www.newacademicpress.at

ISBN: 978-3-7003-1897-2

Satz: Institut für Föderalismus
Druck: Fa. Novographic, Wien

Vorwort

In die Diskussion um eine Reform der direkten Demokratie in Österreich ist in den letzten Jahren Bewegung geraten. Am Ende der XXIV. Legislaturperiode gelangte sogar, über den Sommer 2013, noch ein sogenanntes „Demokratiepaket“ in Begutachtung, das freilich vor den Wahlen am 29. September 2013 nicht mehr beschlossen wurde – auch, weil sich doch noch gewisse Differenzen in den Standpunkten der einzelnen Parteien zeigten. Dies heißt allerdings keineswegs, dass damit die Diskussion bereits beendet wäre; vielmehr steht zu erwarten, dass sie in der neuen Gesetzgebungsperiode vertieft fortgesetzt werden wird.

Vor diesem Hintergrund widmet sich der vorliegende Band verschiedenen, teilweise ins Grundsätzliche reichenden Fragen der direkten Demokratie. Er umfasst im Wesentlichen die Referate zweier Veranstaltungen des letzten Jahres: der Eröffnung des Instituts für Staatsorganisation und Verwaltungsreform am 28. November 2012 im Bundeskanzleramt, in deren Zentrum das Thema „Direkte Demokratie im Bereich der Legislative“ stand sowie einer am 9. April 2013 im Bundesrat mit Unterstützung des Instituts für Föderalismus veranstalteten Enquete unter dem Titel „Mehr direkte Demokratie, mehr Chancen für die Bürgerinnen und Bürger in den Ländern und Gemeinden“.

Die Beiträge von *Manfried Welan*, *Theo Öhlinger*, *Christoph Konrath*, *Klaus Poier* sowie derjenige von *Max Haller* und *Gert Feistritzer* behandeln primär die innerösterreichische Ausgangslage auf bundes- wie landesverfassungsrechtlicher Ebene bzw die Meinung der österreichischen Bevölkerung sowie mögliche Reformoptionen. Der Blick auf andere europäische Staaten und auf die europarechtliche Ebene in den Beiträgen von *Alexander Balthasar*, *Melanie Sully*, *Nadja Braun Binder*, und – mit historischem Blick auf die Weimarer Reichsverfassung – *Regina Notbauer* verbreitert die Perspektive, bevor die Beiträge von *Peter Bußjäger*, *Manfred Hellrigl* und *Christine Bachofner* innovative Ansätze der regionalen wie lokalen Praxis und potentielle Reformoptionen aufzeigen. Eine kurze Zusammenstellung der wesentlichen Erkenntnisse in Form einer Synopse von *Niklas Sonntag* schließt den Band ab.

Die Herausgeber sind den Verantwortlichen im Bundesrat sowie im Bundeskanzleramt ebenso zu Dank verpflichtet wie den Autorinnen und Autoren der vorliegenden Beiträge für die Bereitschaft zur

Veröffentlichung und die pünktliche Abgabe der Manuskripte, die eine zeitnahe Publikation ermöglichten. Besonderer Dank gebührt schließlich Frau *Claudia Zung* für die bewährte technische Betreuung der Publikation.

Innsbruck/Wien im Jänner 2014

Peter Bußjäger
Alexander Balthasar
Niklas Sonntag

Geleitwort des Präsidenten des Bundesrates

Mehr direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden **Bundesratsenquete setzte starke Impulse**

Bei einer Enquete im April 2013 hat sich der Bundesrat mit den Herausforderungen der direkten Demokratie in den Ländern und Gemeinden auseinandergesetzt.

Dabei kam klar zum Ausdruck, dass es in Österreich im internationalen Vergleich einen durchaus beachtlichen Stand an direkt-demokratischen Instrumenten gibt, wir aber in der Umsetzung erst am Beginn eines guten Prozesses sind.

So gibt es in allen Bundesländern die Möglichkeit, fakultativ Volksabstimmungen bei Gesetzesvorlagen abzuhalten; in fünf Bundesländern auch auf Initiative von BürgerInnen. Obligatorische Volksabstimmungen gibt es auf Landesebene in Salzburg und Vorarlberg bei Änderung von wesentlichen Verfassungsbestimmungen. Auch das Instrument der Volksbefragung ist in vielen Ländern Bestandteil der Verfassung. Allerdings bleibt die Praxis bisher deutlich hinter den rechtlichen Möglichkeiten zurück.

Ein neues Instrument der BürgerInnenbeteiligung hat Vorarlberg mit den Bürgerräten durch einen einstimmigen Beschluss des Landtages in der Landesverfassung implementiert:

„Das Land Vorarlberg bekennt sich zur direkten Demokratie in Form von Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen und fördert auch andere Formen der partizipativen Demokratie.“

Dieses Instrument der Bürgerräte hat in Vorarlberg bei vielen verschiedenen Themen bereits Anwendung gefunden. Die teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger sind begeistert und schätzen die Möglichkeit, sich außerhalb von politischen Parteien zu engagieren. Die Bürgerräte sind deshalb in der Lage, der sonst „schweigenden Mehrheit“ eine gewichtige Stimme zu verleihen.

Die Bundesratsenquete hat neben den erwähnten Beispielen auch weitere Möglichkeiten der direkten Demokratie in der Schweiz und Deutschland aufgezeigt und kann somit als Orientierungshilfe dienen,

wie das politische System in Österreich mit direkt-demokratischen Elementen stärker belebt werden könnte.

Großen Dank und Anerkennung darf ich in diesem Zusammenhang Direktor *Dr. Peter Bußjäger* vom Institut für Föderalismus aussprechen, welcher in konzeptiver und organisatorischer Hinsicht wesentlich zum guten Gelingen dieser Enquete beigetragen hat.

Edgar Mayer
Präsident des Bundesrates

Geleitwort des Staatssekretärs im Bundeskanzleramt*

Sehr geehrter Herr Präsident,
Sehr geehrter Herr Staatsschreiber,
Sehr geehrte Damen und Herren Universitätsprofessoren,
Sektionschefs,
Meine Damen und Herren!

Der Anlass, heute in diesem schönen Raum des historischen Reichskanzleitraktes der Hofburg zusammenzukommen, ist ein zweifacher:

Zum einen habe ich die Freude, eine im April dieses Jahres neugeschaffene Organisationseinheit des Bundeskanzleramtes – das Institut für Staatsorganisation und Verwaltungsreform – nunmehr offiziell zu eröffnen. Dieses Faktum ist bereits für sich allein bemerkenswert: Denn dass in einem Ministerium selbst, insbesondere im Geschäftsapparat eines Kanzleramts, eine kleine wissenschaftliche Einrichtung geschaffen wird, ist keineswegs selbstverständlich, sondern durchaus innovativ, wenngleich nicht einzigartig. Dr. Matzka wird darauf in seinem anschließenden Beitrag noch genauer eingehen, bevor der Institutsleiter Ihnen einen gerafften Überblick über Aufgaben und bereits bisher entfaltete Tätigkeiten geben wird.

Zum andern aber geht es bei der heutigen Veranstaltung – sowohl bei der Matinee wie beim anschließenden, hochkarätig besetzten nichtöffentlichen Werkstattgespräch – um ein inhaltliches Thema, das uns allen – auf der nationalen wie auf der europäischen Ebene – zunehmend „unter den Nägeln brennt“:

Wie kann unsere Demokratie für den Bürger attraktiver gemacht werden?

Dass der Bürger mit den Möglichkeiten der Partizipation, die ihm das repräsentative System lediglich in Gestalt periodisch wiederkehrender Wahlen bietet, oft nicht mehr zufrieden ist, wird, jedenfalls für unsere nationale Ebene, eindrucksvoll etwa durch die von IFES gemeinsam mit einer Studiengruppe der Universität Graz durchgeführte „repräsentative Umfrage“ belegt, die Ihnen Univ.-Prof. Haller gleich kurz vorstellen wird.

* Rede anlässlich der Eröffnung des Instituts für Staatsorganisation und Verwaltungsreform am 28.11.2012.

Auch für die europäische Ebene zeigt die vor kurzem erfolgte Einführung der „Europäischen Bürgerinitiative“ (Art 11 Abs 4 EUV idF des Vertrages von Lissabon) ein entsprechendes Bedürfnis.

Nun kennt unser eigenes Verfassungsrecht bereits – sowohl auf Bundes-, wie auch auf Landesebene – seit langem durchaus auch direkt-demokratische Instrumente, wie Volksbegehren, Volksabstimmung oder Volksbefragung, allerdings bislang noch keine echte „direkte Volksgesetzgebung“, also den bindenden Beschluss des Volkes über einen von ihm selbst initiierten Vorschlag ohne bzw sogar gegen den Willen des Parlaments.

Wie die entsprechende, vom „Institut für Staatsorganisation und Verwaltungsreform“ ausgearbeitete Studie – die heute ebenfalls gleich vorgestellt werden wird – zeigt, befindet sich Österreich mit seinen direkt-demokratischen Instrumenten durchaus, verglichen mit den übrigen EU-Mitgliedsstaaten, (noch) im oberen Mittelfeld. Und es zeigt diese Studie auch, dass es sogar gute Gründe dafür geben kann, „direkte Volksgesetzgebung“ nicht ohne jedwede Kautelen zuzulassen. Der Studie lässt sich jedoch auch ein gewisser Trend unter unseren Partner-Staaten hin zu mehr direkter Demokratie entnehmen, und zwar nicht nur in den sogenannten „neuen Mitgliedsstaaten“, sondern auch in Gründungsmitgliedern wie Luxemburg oder Frankreich.

Wie sollen wir also am besten mit diesem neuen Trend umgehen? Darüber wird derzeit in vielen und in vielen verschiedenen Formaten beraten. Die Wissenschaft setzt sich damit im universitären Bereich auseinander, diverse Institutionen veranstalten Symposien udgl, die Medien diskutieren die Sache aus ihrem Blickfeld, im EU-Rahmen gibt es verschiedene Foren etc etc; ich freue mich, dass sich auch unser „Institut“ dieser aktuellen Thematik widmet, hoffe im nachfolgenden „Werkstattgespräch“ auf einen entsprechenden Erkenntnisgewinn, der auch – auf relativ kurzem Wege – in die laufenden politischen Überlegungen einfließen kann und wünsche, kurz gesagt, dem „Institut“ das Allerbeste für seine künftige Arbeit!

Dr. Josef Ostermayer
Staatssekretär im Bundeskanzleramt

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Geleitwort des Präsidenten des Bundesrates	VII
Geleitwort des Staatssekretärs im Bundeskanzleramt	IX
Inhaltsverzeichnis	XI

Manfried Welan

Plädoyer für direkte Demokratie	1
---------------------------------------	---

Alexander Balthasar

Die Europäische Bürgerinitiative und andere Instrumente der direkten Demokratie in Europa	5
--	---

Melanie Sully

Direct Democracy in the UK: a constitutional experiment	47
---	----

Nadja Braun Binder

Instrumente der direkten Demokratie im Mehrebenensystem: Erfahrungen aus Deutschland und der Schweiz unter Berücksichtigung des Verfahrens im Vorfeld (Vorbereitungs- und Informationsszenarien)	61
---	----

Regina Notbauer

Direkte Demokratiekonzepte in der Weimarer Verfassung	75
---	----

Max Haller / Gert Feistritz

Direkte Demokratie in Österreich. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsfrage	95
---	----

Theo Öhlinger

Direkte Demokratie und BürgerInnenbeteiligung in der österreichischen Bundesverfassung – unter Berücksichtigung aktueller Gesetzesinitiativen	117
---	-----

Christoph Konrath

Demokratie und Rechtsstaat. Zur Bewertung von Vorschlägen zum Ausbau direkter Demokratie	127
---	-----

Klaus Poier

Instrumente und Praxis direkter Demokratie in Österreich
auf Länder- und Gemeindeebene..... 141

Peter Bußjäger

Entwicklungen in der direkten Demokratie und
Bürgerbeteiligung in Vorarlberg..... 151

Manfred Hellrigl

Bürgerräte in Vorarlberg..... 163

Christine Bachofner

Praxiserfahrungen zu den Volksbefragungen in Wien..... 169

Niklas Sonntag

Direkte Demokratie im Diskurs – zusammenfassende
Bemerkungen 177

Verzeichnis der Autoren..... 189

Plädoyer für direkte Demokratie

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 Demokratismus, warum die direkt-demokratischen 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 entwurzelt. Diese Absicht ist gewissermaßen dokumentarisch durch das Wahlrecht erwiesen, das durch die Ausschaltung des Wählerwillens auf eine Diktatur der Parteien hinauslief.“

Diesem Urteil *Merkl*s kann man, muss man aber nicht zustimmen. Anders ist es mit Folgendem:

„Die Demokratie, die 1918 errichtet und 1920 in aller Feierlichkeit und bestem Glauben wohl fast aller Beteiligten in der Verfassungsurkunde verankert wurde, war ein papierenes Bollwerk. Die Todesursache dieser Verfassungsdemokratie war letztlich die, dass es eine Demokratie ohne geschulte und überzeugte Demokraten, ja vielleicht überhaupt ohne Demokraten war.“

Das mag auch ein Grund gewesen sein, warum die herrschenden Parteien direkt-demokratische Einrichtungen besonders stiefmütterlich bedacht haben. Die direkt-demokratischen 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“.

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 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 Widerspruchs zum repräsentativ-demokratischen Grundprinzip der Verfassung 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 zugunsten des Volksbegehrens aus, war der Landtag verpflichtet dem Willen des Volkes durch Erlassung eines Gesetzes Rechnung zu tragen. Im Lichte dieser 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 Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament, sondern eine Volksabstimmung notwendig.

Fassen wir zusammen: Bei 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 dem Fall einer zwingenden Volksabstimmung bei Gesamtänderungen der Verfassung), Volksbefragungen, die seit 1988 auf Bundesebene möglich sind, können nur stattfinden, wenn der Nationalrat eine solche auf Grund eines Antrags seiner Mitglieder oder der Bundesregierung beschließt.

So ist es. Soll es so sein?

Art 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 direkt-demokratischen 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 überzeugte Demokraten gebildet. Dazu kommt, dass die Menschen hierzulande gebildeter sind als je zuvor, sie sind weltoffener als in früheren Zeiten, sie sind mehr Demokraten 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 der einzelne nur an sich dachte und wenn er 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.

Art 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 dazu Art 1 Abs 4 VlbG LV).

Das Verhältniswahlrecht und die Selbstbefreiung der Gesellschaft von früheren Lagermentalitäten und Abhängigkeiten führten zu einer Auffächerung des Parteiensystems. Aus der Zwei-Parteien-Gesellschaft 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 unab-

hängig vom Volk eingerichtet haben, ist es nur recht und billig, der direkten Demokratie mehr Möglichkeiten und Chancen zu geben.

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. Hier sind die Länder und Gemeinden besonders herausgefordert. Sie sind die Schulen der Demokratie. Die Gemeinden sind die Volksschule der Demokratie und besonders die der direkten Demokratie.

Die Europäische Bürgerinitiative und andere Instrumente der direkten Demokratie in Europa

I. Einführung

Wer sich mit dem Thema der heutigen Enquête („Mehr direkte Demokratie, mehr Chancen für die Bürgerinnen und Bürger in den Ländern und Gemeinden“) beschäftigt, tut gut daran, seinen Blick auch vergleichend über die Grenzen der eigenen Rechtsordnung zu richten. Er hat dabei zweierlei zu gewinnen:

- zunächst einmal bietet fremde Systematik **oft technische Anregungen**, die die eigene Rechtsordnung sinnvoll ergänzen können,
- zum andern aber kann die Reflexion über Konzepte fremder Rechtsordnungen das eigene Verständnis der Thematik vertiefen, bzw, gegebenenfalls, das **Problembewusstsein schärfen**.

In diesem Sinne möchte ich daher im Folgenden, dem mir gestellten Thema entsprechend, einen vergleichenden Blick sowohl auf die *gegenwärtige Unionsrechtsordnung* wie auf die *gegenwärtigen Rechtsordnungen der anderen EU-Mitgliedstaaten* werfen. Von diesen wird deren jeweilige *nationale* Ebene im Vordergrund stehen, wiewohl ich mir durchaus des Umstandes bewusst bin, dass der primäre Fokus dieser Enquête nicht auf der europäischen Ebene, ja nicht einmal auf der nationalen, sondern auf jener der „Länder und Gemeinden“ liegt.

Allerdings: sich den subnationalen Ebenen der anderen Mitgliedstaaten ohne vorherige Berücksichtigung des jeweiligen nationalen Kontextes zu nähern, hat, angesichts der zahlreichen, einer direkten Vergleichbarkeit entgegenstehenden Faktoren, auch seine Tücken; und so scheint mir diese Begrenzung schon deshalb durchaus sachlich rechtfertigbar zu sein.

Dazu kommt aber: „Bürger“ leben, als natürliche Personen, als Menschen, *immer primär in kommunalen bzw regionalen Kontexten*, werden jedoch *dort* allenfalls auch *von Auswirkungen höherer Organisationsebenen unmittelbar berührt*. So *gesehen* können sehr wohl auch direkt-demokratische Instrumente, die sich auf Angelegenheiten der nationalen oder gar der europäischen Ebene beziehen, die thema-

tische Bedingung der heutigen Veranstaltung, Bürgern „in“ den Ländern und Gemeinden „mehr Chancen“ zu eröffnen, erfüllen.

Schließlich noch drei Klarstellungen:

- „Direkte Demokratie“ sei, mittlerweile vorherrschendem Begriffsverständnis entsprechend,¹ im folgenden Beitrag von vorneherein **nicht** in einem **auch** das **Wahlsystem** einschließenden Sinne verstanden; Instrumente, die den Einfluss der Urwähler auf ihre Repräsentanten steigern, wie die direkte Wahl von Trägern exekutiver Ämter oder Elemente des „Persönlichkeitswahlrechts“ bei Wahlen zu den allgemeinen Vertretungskörpern, aber auch „recall“² oder „imperatives Mandat“,³ bleiben also hier unberücksichtigt.
- Weiters wird im Folgenden aus *pragmatischen* Gründen die **direkte Partizipation des Bürgers an der Staatsfunktion „Gesetzgebung“** im eigentlichen Sinne – also an der **Setzung genereller Normen** (anstelle bzw zusammen mit einem *Parlament*) – im Vordergrund stehen, wohl wissend, dass daneben, und zumindest teilweise auch als Voraussetzung effektiver Teilnahme des je einzelnen Bürgers an dieser generellen Rechtssetzung, zunehmend auch der Bereich der **Informationsgewinnung aus staatlichen Quellen**, insbesondere aus der Verwaltung, für den Bürger eine erhebliche Rolle spielt und deshalb gerne in den Kontext der Stärkung der partizipativen bzw „direkten Demokratie“ miteinbezogen wird; das Eingehen auf die verschiedenen diesbezüglichen Themenfelder wie „Open Government Data“, „Transparenz“, „Public Sector Information“, oder, nicht zuletzt, auch auf das aktuelle legislative Vorhaben direkter „Bürgeranfragen“ als Pendant zum parlamentarischen Interpellationsrecht,⁴ rechtfertigte jedoch eine eigene Veranstaltung.
- Die Partizipation an der **Setzung individueller Normen** dagegen – also die Teilnahme an verwaltungsrechtlichen Verfahren kraft indi-

¹ Vgl etwa *Setälä/Schiller*, Introduction, in: dieselben (Hg), *Citizens' Initiatives in Europe* (2012) 1 (1 ff).

² Einen solchen kennt, freilich nur auf parlamentarische Initiative, das österreichische Bundesverfassungsrecht in Bezug auf den Bundespräsidenten (Art 60 Abs 6 B-VG).

³ Dieses erachtete seinerzeit *Kelsen* als dem Wesen der Demokratie besser entsprechend, vgl *Kelsen, Sozialismus und Staat*³ (1965) 150 f; auf der theoretischen Ebene beipflichtend noch *Rill/Schäffer*, Art 1 B-VG, in: *Kneihls/Lienbacher* (Hg), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht* (2001) Rz 17. Art 56 Abs 1 B-VG normiert allerdings das sog „freie Mandat“; siehe näher zur Entstehung dieser Bestimmung *Balthasar, Die österreichische bundesverfassungsrechtliche Grundordnung unter besonderer Berücksichtigung des demokratischen Prinzips* (2006) 267 ff.

⁴ Art 52 Abs 4 und Abs 5 B-VG idF des IA Nr 2177/A, XXIV. GP, vom 20.1.2013. Dieses Vorhaben war allerdings schon im nachfolgenden Abänderungsantrag vom 28.6.2013 nicht mehr enthalten.

viduellen Interesses – möchte ich aus **prinzipiellen** Gründen **ausklammern**; wer politische und verwaltungsrechtliche Partizipation konfundierte, und deshalb den Begriff der „direkten Demokratie“ bzw aus diesem abgeleitete Forderungen auch auf die Ausgestaltung der verwaltungsverfahrenrechtlichen Beteiligung anwenden oder auch umgekehrt das Wesen der „direkten Demokratie“ anhand verwaltungsverfahrenrechtlicher Charakteristika begreifen wollte, beginge meines Erachtens einen ernststen Kategorienfehler, der das Vorhaben der „direkten Demokratie“ insgesamt diskreditierte; ich komme hierauf am Ende dieses Beitrages noch zurück.

II. Das Unionsrecht – Art 11 EUV im allgemeinen und die Europäische Bürgerinitiative im besonderen

Mit dem **Unionsrecht** zu beginnen, empfiehlt sich zunächst einmal schon ganz formal, weil dieses für die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten einen mittlerweile auch jenseits der Grenze seines sonstigen „Anwendungs-“ bzw „Geltungsbereiches“⁵ nicht mehr auszublenenden **Rahmen** geschaffen hat: **Art 2 EUV** normiert bekanntlich einen Grundwerte-Kanon, der „allen Mitgliedstaaten **gemeinsam ist**“, und in diesem Kanon findet sich auch – wenngleich lediglich als einer neben zumindest fünf anderen⁶ – der Grundwert „Demokratie“. Wie das *Unionsrecht diesen Grundwert ausgestaltet hat*, kann nun aber eben auf Grund dieser (mit dem Begriff „gemeinsam“ ausgedrückten) spezifischen **Homogenitätsfeststellung**⁷ auch den Mitgliedstaaten (und ihren Gliederungen) *nicht mehr ganz gleichgültig* sein, auch wenn, angesichts der zum Zeitpunkt der Einführung dieser Homogenitäts-

5 Vgl zu dessen Reichweite die Hinweise im zweiten Absatz der offiziellen Erläuterungen (ABI 2007 C 303/2) zu Art 51 EUCFR sowie jüngst das Urteil des EuGH vom 26.2.2013, Rs C-617/10 (*Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson*), Rz 17-23.

6 „Achtung der Menschenwürde, Freiheit, [...] Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“. Dazu kommen die im zweiten Satz zusätzlich aufgezählten Merkmale, die die „Gesellschaft“ (im Singular!), „in“ der sich die Mitgliedstaaten befinden, „auszeichnet“, nämlich „Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern“.

7 In diesem Verweis auf das *Faktum breiter Gemeinsamkeit* dieser Werte mag man durchaus ein **implizites Wahrheitspostulat** vermuten, in der Art des Arguments von Davidson, *Die Methode der Wahrheit in der Metaphysik* (1977), wieder abgedruckt in: *derselbe, Wahrheit und Interpretation* (1990) 283 (Hervorhebungen nicht im Original): „Gleichviel, in welchem Sinne die Gemeinsamkeit einer Sprache für die Kommunikation erforderlich ist, *dadurch, daß sie uns in diesem Sinne gemeinsam ist*, haben wir auch ein *Weltbild gemeinsam*, das in großen Zügen *wahr sein muß*“. Damit würde der so ausgezeichnete (Rechts-)Zustand zusätzlich (meta- bzw *naturrechtlich*) legitimiert.

feststellung vorgefundenen – jene des gegenwärtigen Primärrechts überschreitenden – Bandbreite unter den Mitgliedstaaten,⁸ innerhalb des nach Art 2 EUV zulässigen Rahmens wohl auch demokratische Institute Platz haben, die sich im gegenwärtigen Primärrecht nicht finden.

Darüber hinaus finden sich aber in diesem durch den Vertrag von Lissabon neugestalteten Primärrecht für unser Thema auch drei ganz **konkrete Referenzpunkte**:

- der **Grundsatz der repräsentativen Demokratie**, den ja auch der VfGH⁹ für das österreichische Verständnis des demokratischen Bauprinzip als normativ vorgegeben erachtet (A)
- ein klassisches, wenngleich sehr gemäßigtes Instrument der „direkten“ Demokratie: die „**Europäische Bürgerinitiative**“, die an eines unserer eigenen derartigen Instrumente, das Volksbegehren,¹⁰ erinnert (D)
- ein zukunftsweisendes Instrument der „direkten“ Bürgerbeteiligung, das gleichwohl den Grundsatz der Repräsentation nicht in Frage stellt, sondern ihn umgekehrt gerade zur Voraussetzung hat: den „**Offenen Dialog**“ (B), samt seinem „kleinen Bruder“, den **Konsultationen** (C).

Im einzelnen:

A) Grundsatz der repräsentativen Demokratie

In Entfaltung des Grundwertes der „Demokratie“ enthält der Titel II des EUV (Art 9 – 12) „Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“. Für unser Thema ist dabei zunächst einmal wichtig die – trotz einem zumindest in (West-)Deutschland bis in die 1960er Jahre zurückreichenden „Unbehagen am parlamentarisch repräsentativen Regierungssystem“¹¹ – unmissverständliche Klarstellung im Art 10 Abs 1 EUV:

„Die Arbeitsweise der Union beruht auf der **repräsentativen Demokratie**“, womit eindeutig an den traditionellen staatswissenschaftlichen **Komplementärbegriff** zur „unmittelbaren“ bzw „direkten“ Demokratie

⁸ Siehe unten Punkt III.B.

⁹ VfSlg 16.241/2001, siehe unten Punkt III.A.

¹⁰ Siehe unten Punkt III.A.

¹¹ Cit *Rommelfanger*, Das konsultative Referendum (1988) 19 ff.

– verstanden als Wahrnehmung der Staatsaufgaben durch die „Bürger-gemeinde“ ohne Dazwischentreten von eigentlichen Repräsentationsorganen¹² – angebunden wird.¹³

Die komplizierte, weil doppelte Struktur dieser „Repräsentation“ wird sodann in Abs 2 näher erläutert:

- „unmittelbare“¹⁴ Repräsentation der „Bürger“¹⁵ „auf Unionsebene“ „im Europäischen Parlament“,
- Repräsentation der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat bzw dem Rat *durch nationale* Organe (Staatschef/Regierungschef/Regierung), bei letztllicher Rechenschaftspflichtigkeit dieser nationalen Spitzenorgane „ihren“¹⁶ „Bürgern“ gegenüber, entweder direkt oder im Wege der jeweiligen nationalen Parlamente.

Diese Fixierung sowohl des Begriffes wie der Struktur der „repräsentativen Demokratie“ **schließen es** von vorneherein **aus**, den unmittelbar nachfolgenden Abs 3 („Alle [...] Bürger haben das Recht, am demokratischen Leben der Union *teilzunehmen*. Die Entscheidungen werden so *offen und bürgernah* wie möglich getroffen“) oder auch nur *irgendeinen* Teil des – an sich ja durchaus ambitionierten und inno-

12 In letzter Konsequenz handelt es sich freilich auch bei einer auch noch so vollzähligen „Bürgergemeinde“ stets um ein **Repräsentationsorgan** (vgl bereits treffend Schmitt, Verfassungslehre [1928] 206; ebenso Verhulst/Nijeboer, Direkte Demokratie. Fakten, Argumente, Erfahrungen. Mit einem Beitrag von Gerald Häfner [2007] 14 f).

13 Vgl zur Gegenüberstellung bereits etwa Jellinek, Allgemeine Staatslehre³ (1929) 720, 725; Ermacora, Allgemeine Staatslehre (1970) 435.

14 Hier scheint also zwar im Normtext der Begriff „unmittelbar“ bzw „direkt“ auf, allerdings gerade nicht im Zusammenhang mit „direkter Demokratie“, sondern in jenem einer – hier ausgeklammerten (siehe oben erste Klarstellung) – Wahl sowie, näherhin, dem einer *Überspielung der nationalen Zwischenebene zugunsten unvermittelter zentraler parlamentarischer Repräsentation des je einzelnen Bürgers*. Demgegenüber waren bekanntlich auch die bereits *direkt* gewählten Abgeordneten des Europäischen Parlaments noch, nach Art 189 EGV „Vertreter der **Völker** der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“ gewesen, die je einzelnen Unionsbürger daher nicht als solche vertreten, sondern lediglich als Bestandteile ihrer „Völker“.

15 Damit sind, wie aus Art 14 Abs 2 EUV klarer hervorgeht, die „Unionsbürger“ im Sinne des Art 9 EUV bzw des Art 20 Abs 1 AEUV *als solche* gemeint.

16 Aus diesem Possessivpronomen kann man mE durchaus eine primärrechtliche *Rückkoppelung* der unionsrechtlichen Legitimation der Vertreter im Rat an *ihre je eigenen Staatsbürger* herauslesen – und damit eine unionsrechtliche Schranke dagegen, dass etwa ein in einem anderen Mitgliedstaat als seinem eigenen aufhältiger Unionsbürger ein im Art 22 AEUV nicht gewährtes Wahlrecht zum nationalen Parlament des Aufenthaltsstaates direkt aus Art 21 Abs 1 iVm Art 18 AEUV bzw Art 21 Abs 2 GRC ableite (nach dem Muster der vom EuGH in dessen Urteil vom 15.3.2005, C-209/03 [Bidar], Rz 45 f, verwendeten Argumentation). Dieses Ergebnis harmonierte im übrigen auch sehr gut mit der ja im *dritten Satz* des Art 9 EUV bzw des Art 20 Abs 1 AEUV jeweils *unterstrichenen Bedeutung* der „nationalen Staatsbürgerschaft“.

vativen¹⁷ – **Art 11 EUV in einem die „repräsentative Demokratie“ gefährdenden oder auch nur schmälern den Sinne zu verstehen.**

Ja, Art 10 Abs 4 EUV verweist noch, ganz in der Tradition von Leibholz¹⁸, die „Bürger der Union“ hinsichtlich des unmittelbaren „Ausdruckes“ ihres jeweiligen politischen „Willens“, auf die „**politischen Parteien** auf europäischer Ebene“.¹⁹

B) „Offener Dialog“²⁰

Erst der nachfolgende Art 11 EUV bringt in seinem Abs 2 eine echte Innovation, wenn er es „den“ – also zumindest nominell allen!²¹ – „Organen“ (im Sinne des Art 13 Abs 1 EUV) aufträgt,²² „einen **offenen und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft**“ zu führen. Denn auch wenn dieser Dialog *nicht unmittelbar auf die Setzung von Normen gerichtet ist*; ohne jede rechtliche Bedeutung sind im Rahmen dieses Dialogs von Bürgerseite vorgetragene **Argumente** keineswegs:

Vielmehr ermöglicht das **Zusammenspiel mit der** im Unionsrecht auch für generelle Rechtsakte geltenden **Begründungspflicht** (Art 296

¹⁷ Siehe gleich unten Punkt B und C.

¹⁸ Leibholz hat bekanntlich den modernen Parteienstaat mehrfach als ein „Surrogat der direkten Demokratie im modernen Flächenstaat“ begriffen und bezeichnet (siehe etwa Leibholz, Strukturprobleme der modernen Demokratie² [1964] 146 f [Hervorhebung nicht im Original]).

¹⁹ Der Wortlaut des Art 10 Abs 4 EUV, der klar herausstellt, dass die politische Partei ein Mittel des **Ausdrucks des Willens der Bürger** ist, passt dabei wesentlich besser in dieses Leibholzsche Schema als die vergleichbaren, jedoch früheren Fassungen des Art 21 Abs 1 Satz 1 dGG („Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit“) oder des § 1 Abs 2 PartG („Eine politische Partei ist eine dauernd organisierte Verbindung, die [...] auf eine umfassende Beeinflussung der staatlichen Willensbildung ... abzielt“), die beide noch die Erwähnung des „Bürgers“ als des Subjektes bzw der Quelle der Willensbildung vermeiden.

²⁰ Siehe hierzu näher etwa Pichler/Balthasar (Hg), Open Dialogue between EU Institutions and Citizens – Chances and Challenges (2013).

²¹ Mit Blick auf das hier behandelte Thema bleiben im Folgenden jedoch die nicht mit „Gesetzgebung“ (oder doch zumindest mit auf deren schließlichen Erlass abzielenden politischen Leitentscheidungen) betrauten Organe (Gerichtshof, EZB, RH) außer Betracht.

²² Dies kommt in der englischen Fassung („shall“) besser zum Ausdruck.

Abs 2 EUV)²³ durchaus, dass jedenfalls ein Rechtsakt, der von den mit der „Gesetzgebung“ (also der Erlassung von Sekundärrecht) betrauten Unions-Organen unter Missachtung eines wesentlichen, den im Zuge dieses Dialogs bekanntgewordenen Arguments erlassen wurde, vom EuGH für **nichtig** (im Verfahren nach Art 263 EUV) bzw für „ungültig“ (im Verfahren nach Art 267 EUV) erklärt werde.²⁴

Dieser Mechanismus ist freilich – wie auch angesichts der schieren Größenverhältnisse der Union, mit gegenwärtig ca 500 Mio Einwohnern, nicht anders möglich – offensichtlich eher auf die **Beachtlichkeit** einiger **weniger herausragender Argumente** denn auf jene der bloßen Fülle beliebiger Meinungen, also eher auf Qualität als auf Quantität, gerichtet und trägt insoweit klar „**deliberativen**“²⁵ Charakter.

Auf der anderen Seite²⁶ enthält dieser „Dialog“ durchaus auch erhebliches „**partizipatives**“ Potential:

- dem Begriff „Zivilgesellschaft“ ist weder in Art 11 Abs 2 EUV noch in Art 300 Abs 2 AEUV das einschränkende Attribut „organisiert“ vorangestellt, sehr im Unterschied noch zum vormaligen Art 257 Abs 2 EGV; daraus lässt sich durchaus schließen, dass als Partner dieses Dialogs mit den Organen eben nicht nur Vertreter der „repräsentativen Verbände“, sondern *im Prinzip* auch **jeder einzelne Bürger**, kraft seiner überragenden persönlichen Autorität bzw jener des von ihm vorgetragenen Arguments, in Betracht kommen.²⁷

23 Bei dieser handelt es sich „um ein wesentliches Formerfordernis [...], das von der Stichhaltigkeit der Begründung zu unterscheiden ist, die zur materiellen Rechtmäßigkeit des streitigen Rechtsakts gehört“ (cit Urteil des EuGH vom 17.3.2011, Rs C-221/09 [AJD Tuna Ltd], Rz 60). Dieses „Formerfordernis“ wird im österreichischen Verfassungsrecht – allerdings nur für *individuelle* Rechtsakte – aus dem *Gleichheitssatz* abgeleitet (siehe etwa Pöschl, Gleichheit vor dem Gesetz [2008] 224 f [FN 102] iVm 744 ff).

24 Vgl das Urteil des EuGH vom 8.7.2010, Rs C-343/09 (*Afton Chemical Limited*), Rz 34, iVm seinem dort verwiesenen Urteil vom 7.9.2006, C-310/04 (*Spanien/Rat*), Rz 122 ff, 137.

25 Siehe zu diesem Typ, mit besonderem Bezug zur Rechtssetzung in der EU, näher etwa Göler, *Deliberation – Ein Zukunftsmodell europäischer Entscheidungsfindung?* (2006) oder Setälä/Schiller, *Introduction* 2 f.

26 „Partizipativer“ und „deliberativer“ Charakter können, müssen aber nicht einander widersprechen; vielmehr erfolgte in den letzten Jahrzehnten eine graduelle inhaltliche Annäherung des ersten Attributs an das letztere (siehe etwa Balthasar, *The European Citizens' Initiative – an Instrument Rather of Deliberative than of Participatory Democracy?*, in: Pichler/Kaufmann [Hg], *Modern Transnational Democracy* [2011] 33 [38]; vgl auch Verhulst/Nijeboer, *Demokratie 7*, wo das tragende Argument für die „direkte“ Demokratie ein *deliberatives* ist).

27 Im den „vertikalen“ Dialog im Sinne des Art 11 Abs 2 EUV durch die Verpflichtung der Institutionen auf die Gewährleistung eines „horizontalen“ Dialogs vorbereitenden Art 11 Abs 1 EUV ist denn auch, und zwar sogar vor den auch hier genannten „repräsentativen Verbänden“, von den „Bürgern“ als solchen die Rede.

- Die „Organe“ haben zwar sämtlich einen zentralen Sitz, reichen aber auf verschiedene Weise **tief in die Mitgliedstaaten** hinein:
- Die **Kommission** etwa verfügt nicht nur über **Vertretungen in jedem Mitgliedstaat**, über welche sie ihre Möglichkeiten, mit der *Bevölkerung einer bestimmten Region* in Kontakt zu treten, vervielfachen kann, sondern es sind ihr auch gegenwärtig mehr als 30 **Agenturen** zugeordnet, deren Sitze über das gesamte Unionsgebiet verstreut sind. Auch in Wien befindet sich bekanntlich eine solche, die EU-Grundrechte-Agentur, und gerade diese hat, in Gestalt der „Fundamental Rights Platform“, ein herzeigbares Modell der *sektoriellen Partizipation* geschaffen.²⁸
- **Europäischer Rat** und **Rat** bestehen überhaupt aus Vertretern nationaler Organe; dieser Umstand impliziert freilich auch, dass die *Mitglieder nationaler Regierungen auch in ihren nationalen Bezügen* ihre Eigenschaft, Mitglieder europäischer Organe zu sein, *nicht verlieren*²⁹, und daher auch in ihren jeweiligen nationalen „Spiegeln“ einen „Dialog“ im Sinne des Art 11 Abs 2 EUV führen könnten.
- Auch das **Europäische Parlament** könnte seine **Dialog-Kapazität** mittels der in Art 12 lit f EUV angesprochenen Kooperation mit nationalen Parlamenten – also auch mit dem Bundesrat – erheblich ausweiten.³⁰

Zusammenfassend scheint mir das Konzept des „Offenen Dialogs“ eines zu sein, das – als „**reguläres**“ Format³¹ – die traditionelle **Dichotomie** zwischen „direkter“ und „repräsentativer“ Demokratie³² **unter-**

28 Siehe näher etwa *Kjaerum/Toggenburg*, The Fundamental Rights Agency and civil Society: reminding the gardeners of their plants' roots, in: Pichler/Balthasar (Hg), *Open Dialogue between EU Institutions and Citizens – Chances and Challenges* (2013) 147 (150 ff).

29 Dieser Hinweis liegt umso näher, als ja bekanntlich sogar die nationalen Gerichte, die keineswegs formelle Bestandteile des „Gerichtshofes der Europäischen Union“ im Sinne des Art 19 EUV bilden, wegen ihrer Verpflichtung zur (vorrangigen) Wahrung des Unionsrechts gerne als „funktionale Gemeinschafts-“ bzw. „Unionsgerichte“ bezeichnet wurden und werden, siehe etwa *Pechstein*, EU-/EG-Prozessrecht³ (2007) Rz 5; *Frenz*, Handbuch des Europarechts, Band 5: Wirkungen und Rechtsschutz (2010) Rz 2311 f, mwN in FN 256; *Fenelly*, The National Judge as Judge of the European Union, in: *Court of Justice of the European Union* (Hg), *The Court of Justice and the Construction of Europe* (2013) 61 (62, 78).

30 Als konkrete primärrechtliche Grundlage käme insbesondere Art 9 des Protokolls Nr 1 in Betracht.

31 Bekannt sind solche „Dialoge“ ja in Umbruchszeiten, man denke an die diversen „Runden Tische“ der „Wende“ in manchen früheren Staaten des „Ostblocks“ oder an den gegenwärtigen „Nationalen Dialog“ im Jemen (siehe *Neue Zürcher Zeitung* vom 25.3.2013, 5).

32 Siehe oben FN 13.

läuft, gerade deshalb aber auch in solchen Verfassungsordnungen, die, wie die österreichische (folgt man VfSlg 16.241/2001³³), der parlamentarischen Repräsentation einen zentralen Platz einräumen, praktikabel ist.

Es gestattet im Besonderen, bei der **Vorbereitung** einer legislativen Entscheidung einen stärkeren Fokus auf die **Qualität rationaler Argumentation** zu legen, ohne doch für die schließliche **Beschlussfassung** das demokratische Prinzip der **Egalität** (und damit Quantität)³⁴ – das ja für die Zusammensetzung der entscheidenden Repräsentationsorgane maßgeblich bleibt – zu verletzen; und, auch nicht unwichtig: wenn dieses Konzept vom Primärrechtsgeber sogar für den großen Raum der 500 Mio Einwohner als „machbar“ erachtet wurde, dann sollte dessen **Umsetzung** in den zahlenmäßig wesentlich überschaubareren österreichischen Bezügen, und zumal **auf Landes- oder gar Gemeindeebene, umso eher gelingen** können.

Gerade dieses Konzept des „Offenen Dialogs“ eignet sich damit *nicht nur* für eine *extensive Applikation* auf nationaler und subnationaler Ebene – durch nationale und sogar subnationale Organe, nicht etwa nur durch dezentralisierte Unionsorgane – *im Anwendungsbeereich des Unionsrechts*,³⁵ sondern darüber hinaus auch für eine **autonome Nachahmung in rein nationaler Verantwortung jenseits** des Unionsrechts.³⁶

Nun trifft es zwar zu, dass Österreich bereits auf eine lange und reichhaltige Tradition³⁷ „**sonstiger Selbstverwaltung**“, deren Strukturen erst vor einigen Jahren generell auf eine solide generelle bundesverfassungsrechtliche Grundlage gestellt wurden, zurückblickt. Und tatsächlich findet sich dort, in Art 120a Abs 2 B-VG, auch das Wort „Dialog“, wenngleich versehen mit dem Attribut „sozialpartnerschaftlich“, welches im *doppelten* Sinne *einschränkend* wirkt:

33 Siehe unten Punkt III.A.

34 Vgl Art 26 Abs 1 B-VG bzw Art 25 lit b IPBPR („equal suffrage“). Eine Durchbrechung dieses Prinzips ist, in Rechtsordnungen unseres Kulturkreises, eigentlich nur unter *föderalen* Gesichtspunkten (wo die Egalität *per capita* gegen die Gleichheit der kollektiven Glieder abgewogen werden muß) denkbar (diese Abwägung steht denn bekanntlich auch hinter dem in Art 14 Abs 2 EUV verankerten Prinzip der „degressiven Proportionalität“).

35 Siehe oben FN 5.

36 Vgl in diesem Zusammenhang etwa die künftig auch landesverfassungsrechtlich abgesicherten Vorarlberger Bürgerräte.

37 Zum gegenwärtigen Bouquet siehe etwa *Zellenberg*, Berufliche und wirtschaftliche Selbstverwaltung, in: Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft (Hg), *Selbstverwaltung in Österreich* (2009) 143 ff, 145 ff.

- einmal verpflichtet diese Bestimmung die „Republik“ zumindest noch nicht explizit zur Führung eines „Dialogs“ mit der Selbstverwaltung³⁸ (obwohl natürlich, wie bereits vor Jahrzehnten etwa *Karl Korinek* herausgestellt³⁹ und mittlerweile auch der VfGH klar ausgesprochen⁴⁰ hat, gerade die Führung eines solchen Dialogs mit dem Staat – *sub titulo* „Interessenvertretung“ – seit jeher zu den wesentlichen Aufgaben dieser Selbstverwaltungskörper zählt);
- zum andern kommt in dieser Bestimmung der nach wie vor fast ausschließliche *Fokus auf die* (allenfalls weit verstandene⁴¹) „berufliche“ Selbstverwaltung zum Ausdruck.

Hier ist das **Unionsrecht**, auf Grund seiner Herauslösung des nunmehrigen „Zivilen Dialogs“ aus den auch dort ursprünglich gegeben gewesenen rein sozialpartnerschaftlichen Bezügen⁴² und der expliziten Integration auch der nicht organisierten „Zivilgesellschaft“,⁴³ der an sich reichhaltigen österreichischen korporatistischen Tradition mittlerweile **an Bandbreite doch deutlich überlegen. Österreich sollte daher insoweit durchaus von ihm lernen.**

38 Art 120a Abs 2 B-VG entspricht daher insoweit viel eher dem Art 11 Abs 1 EUV. Die Materialien (AB 370 BlgNR XXIII.GP, 5) legen allerdings ein weiteres, auch den „vertikalen“ Dialog miteinschließendes Verständnis nahe.

39 *Korinek*, Wirtschaftliche Selbstverwaltung (1970) 205 f; siehe nunmehr auch *Zellenberg*, Selbstverwaltung 160 f; *Stolzlechner*, Art 120a B-VG, in: Kneihls/ Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2010) Rz 13.

40 Vgl zB VfSlg 17.023/2003: Der „Wirkungskreis der Selbstverwaltungskörper [...] liegt [...] bei den beruflichen Vertretungen der Arbeitnehmer oder der Arbeitgeber [...] vornehmlich in der Vertretung der beruflichen Interessen der Kammermitglieder gegenüber den Staatsorganen [...]“

41 Korporationen von Angehörigen typischer „Neben“-Berufe wie etwa von Jägern oder Schilflehrern oder auch die Österreichische Hochschülerschaft gelten zwar nicht als „berufliche Vertretung“ im Sinne des Art 141 Abs 1 lit a B-VG, wohl aber als „sonstige Selbstverwaltung“ im Sinne des Art 120a-120c B-VG.

42 Der Ursprung des heutigen Art 11 Abs 1 (und, in weiterer Folge, des hier eigentlich interessierenden Abs 2) EUV dürfte im mit der Einheitlichen Europäischen Akte seinerzeit neugeschaffenen Art 136 EGV (heute: Art 155 AEUV) liegen.

43 Vgl nunmehr auch, in Nachzeichnung dieses Umstandes, die Existenz der Gruppe III des EWSA, die sich für den „Aufbau einer wirklich partizipativen Demokratie in der EU dank des zivilen Dialogs“ einsetzt und deren Einzugsgebiet doch, blickt man nicht nur auf Universitäten, sondern auch auf „Familien- und Freiwilligenorganisationen“, auf Verbraucherinteressen, auf Menschenrechtsgruppen sowie auf sonstige der Förderung der Zivilgesellschaft verschriebene Aktivistengruppen, deutlich über das Profil österreichischer Selbstverwaltung (einschließlich der „kleinen Kammern“) hinausreicht (vgl. <www.eesc.europa.eu/resources/docs/gr-iii-leaflet-de.pdf>).

C) „Anhörungen der Betroffenen“

„Um die Kohärenz und die Transparenz des Handelns der Union zu gewährleisten“, wird im Art 11 Abs 3 EUV überdies – nur – die Kommission verpflichtet, „umfangreiche Anhörungen der Betroffenen“ durchzuführen,⁴⁴ wobei sichtlich zu ergänzen ist: vor der Erstattung eines legislativen Vorschlages an den ordentlichen Gesetzgeber (Europäisches Parlament und Rat).

Auch hier besteht zwar – angesichts des explizit genannten Ziels der Förderung der Transparenz, die ihrerseits nach Art 15 Abs 1 AEUV zumindest auch darauf abzielt, „die Beteiligung der Zivilgesellschaft sicherzustellen“ – ein „partizipativer“ Bezug; man sollte jedoch nicht übersehen, dass an erster Stelle ein rechtssystematisches Anliegen: die Förderung der **Kohärenz**⁴⁵ – genannt ist, die Beteiligung der „Betroffenen“ daher hier weniger nur im Dienste des (wie „deliberativ“ auch immer verstandenen) demokratischen, als vielmehr vor allem des **rechtsstaatlichen** Prinzips⁴⁶ steht.

Gleichwohl können, bei aller praktischen Schwierigkeit der korrekten Abgrenzung der „Betroffenen“-Kreise und der ausreichenden Berücksichtigung eingelangter Stellungnahmen, solche Anhörungen im Prinzip die **Akzeptanz** des nachmals gesetzten Rechts **durch die Adressaten** erhöhen und damit zur **Steigerung des Rechtsfriedens beitragen**, was wiederum dem jeweiligen politischen Ordnungsmodell, in dem

44 Siehe zu diesen näher etwa Hüller, Demokratie und Sozialregulierung in Europa: die Online-Konsultationen der EU-Kommission (2010) 135 ff.

45 Auf Ebene des Rates ist deren Wahrung im allgemeinen Aufgabe der mit dem Vertrag von Lissabon neu geschaffenen und gleich auch primärrechtlich verankerten Formation des „Rates „Allgemeine Angelegenheiten“, im Bereich des „auswärtigen Handelns der Union“ auch der Ratsformation „Auswärtige Angelegenheiten“ (Art 16 Abs 6 UAbs 2 bzw 3 EUV).

46 Siehe zu dessen – naturgemäß mit dem *allgemeinen Gleichheitssatz* eng verstränkten – diesbezüglichen Gehalt näher etwa Balthasar, Grundordnung 525 ff (betreffend das österreichische Bauprinzip) bzw 647 f (betreffend das Konzept der „rule of law“ des Art 3 der Satzung des Europarates). Jedenfalls letzteren Gehalt wird man wohl auch – zumal angesichts der in Art 2 EUV enthaltenen Homogenitätsfeststellung (siehe oben Punkt I) – dem unionsrechtlichen Rechtsstaatsprinzip zuschreiben dürfen. Vgl auch die Kritik von Pöschl (Gleichheit 284 ff) an der „Ordnungssystemjudikatur“ des VfGH.

dieses Recht gesetzt wurde – also, gegenwärtig, der „Demokratie“ – gutgeschrieben würde.⁴⁷

In Österreich sehen manche **Landes**verfassungen solche *Konsultationen* von *Bürgern* ausdrücklich vor,⁴⁸ nicht aber, bis dato, auch das Bundesverfassungsrecht; auch hier könnten der Bund und die übrigen Länder also noch – dem Beispiel Europas wie einiger Länder folgend – nachziehen.

D) Europäische Bürgerinitiative⁴⁹

Zu guter Letzt enthält Art 11 Abs 4 EUV aber doch noch auch ein Instrument, das man als ein klassisches direkt-demokratisches Instrumentarium einordnen kann: die – auch im Titel dieses Beitrages ausdrücklich genannte – „Europäische Bürgerinitiative“ (EBI). Diese – sekundärrechtlich ausgeführt durch die Verordnung (EU) Nr 211/2011⁵⁰ – ist *grosso modo* mit dem österreichischen **Volksbegehren** (öVB) **nach Art 41 Abs 2 B-VG vergleichbar**; im einzelnen:

47 Umgekehrt ist gerade ein „demokratischer Rechtsstaat, der auf eine polizeistaatliche Überwachung ... seiner Rechtsordnung ... verzichtet“, in besonderer Weise auf „willigen Gehorsam“, das heißt auf die Akzeptanz seiner Rechtsordnung, angewiesen (siehe, auch cit, *Würtenberger*, Akzeptanzmanagement von Verwaltungsentscheidungen mittels Mediation, in: Ferz/Pichler [Hg], Mediation im öffentlichen Bereich [2003] 31 ff). Dies gilt auch und gerade für die Europäische Kommission, die zwecks effektiver Vorbereitung der Akzeptanz ihrer Vorschläge bereits seit Jahrzehnten auf direkte Kontakte mit *Interessengruppen* setzt (siehe näher etwa *Mazey/Richardson*, The Commission and the Lobby, in: Spence [Hg], The European Commission³ [2006] 279 ff).

48 Art 68 Abs 4 Bgld LV; Art 25 Abs 3 NÖ LV 1979; Art 58 bzw 61 OÖ L-VG; Art 68 Abs 4 Stmk L-VG; Art 34 Abs 2 VlbG LV.

49 Siehe zu dieser etwa *Pichler* (Hg), *Verändern wir Europa!* (2008); *Balthasar/Prosser*, Die Europäische Bürgerinitiative – Gefährdung der Glaubwürdigkeit eines direkt-demokratischen Instruments?, JRP 2010, 122 ff; *Obwexer*, Diskriminierungsverbot und Unionsbürgerschaft, in: *Eilmansberger/Herzig* (Hg), *Jahrbuch Europarecht* 2012 (2012) 61 (63 ff) sowie das Themenheft Nr 3/2012 („The European Citizens' Initiative: a First for Participatory Democracy?“) der Zeitschrift *Perspectives on European Politics and Society*. Siehe ferner etwa die unter <citizens-initiative.eu> angegebene Literatur oder *Hedling*, The European Citizens' Initiative, New Opportunities for European Civil Actors? (2012), abrufbar unter <<https://lup.lub.lu.se/luur/>> samt dortiger Bibliographie.

50 ABI 2011 L 65/1; diese Verordnung wurde mittlerweile a) *ergänzt* durch die Durchführungsverordnung (EU) Nr 1179/2011 der Kommission vom 17.11.2011 zur Festlegung der technischen Spezifikationen für Online-Sammelsysteme, ABI 2011 L 301/3, b) *geändert* durch Delegierte Verordnung (EU) Nr 268/2012 der Kommission vom 25.1.2012 zur Änderung von Anhang I der Verordnung (EU) Nr 211/2011, ABI 2012 L 89/1, c) *berichtigt* (ABI 2012 L 94/49).

- die **Struktur der Ausgangsbedingungen** für EBI (eine Million Unionsbürger aus mindestens einem Viertel aller Mitgliedstaaten⁵¹) einerseits und öVB (100.000 Stimmberechtigte *oder* von je einem Sechstel der Stimmberechtigten dreier Länder) ist vom Ansatz her sehr ähnlich⁵²;
- ebenso ist der erreichbare Effekt insofern vergleichbar, als dem Gesetzgeber lediglich ein legislativer Vorschlag unterbreitet, dessen Beschlussfassung jedoch gegen dessen Willen **nicht im Wege „direkter Volksgesetzgebung“ erzwungen** werden kann;
- die EBI unterscheidet sich zwar insofern vom öVB, als auf Grund des „Initiativmonopols“ der **Kommission**⁵³ **unmittelbarer Adressat** diese, nicht aber etwa das Europäische Parlament (allenfalls gemeinsam mit dem Rat) ist; allerdings könnte man auch für Österreich überlegen, ob nicht manchem Volksbegehren besser gedient wäre, wenn es, jedenfalls zunächst, auf die Ausarbeitung einer Regierungsvorlage gerichtet sein könnte, zumal auch das öVB seit der B-VG-Novelle BGBl Nr 685/1988 ja **nicht mehr** „in Form eines **Gesetzesantrages** gestellt werden“ **muß**;
- die EBI kennt neben dem konventionellen Modus der Sammlung von Unterschriften auf Papier einen „**Online-Sammel-Modus**“; auch der österreichische Gesetzgeber ist allerdings gerade dabei, auch die Möglichkeit der „elektronischen Unterstützung eines Volksbegehrens“ zu schaffen.⁵⁴

Die sekundärrechtliche Ausgestaltung des Unterstützungsprozesses **unterscheidet** sich jedoch in **drei** Punkten markant vom öVB:

51 In Art 11 Abs 4 EUV heißt es zum Länderquorum noch lediglich, dass die Unionsbürger „Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten“ zu sein haben; die exakte Festlegung auf ein Viertel erfolgte erst sekundärrechtlich (Art 2 Z 1 der Verordnung Nr 211/2011).

52 Das **numerische Quorum** liegt bei der **EBI** allerdings deutlich **niedriger**: 1 Mio von ca 380 Mio Wahlberechtigten entspricht 0,26%, 100.000 von ca 6.400.000 aber immerhin 1,56%, zumal auch das in Österreich *alternative* Sechstel aus einem *Drittel* der Länder deshalb keine Erleichterung bringt, da die *Summe der Stimmberechtigten der drei kleinsten Länder* (Burgenland, Salzburg und Vorarlberg) mittlerweile *deutlich über 100.000* liegt (siehe zu den hier zugrundegelegten Zahlen auch die Informationen auf <bmi.gv.at> bzw <europarl.at>).

53 Art 289 iVm Art 294 AEUV.

54 Sowohl auf der verfassungsrechtlichen wie auf der einfachgesetzlichen Ebene, siehe den Initiativantrag 2177/A XXIV.GP sowie *Stein*, Volksbegehren goes online, IRIS 2013, 303 ff. Zu entsprechenden Ansätzen in *Spanien* siehe *Cuesta-Lopez*, The Spanish Agenda Initiative and the Reform of Its Legal Regime: A New Chance for Participatory Democracy?, in: Setälä/Schiller (Hg), Citizens' Initiatives in Europe (2012) 193 (201).

- während in **Österreich** die Sammlung der Unterstützungserklärungen zwingend mit **staatlicher Infrastruktur** (Eintragungsbehörden bzw, künftig, auch online im Wege des Zentralen Wählerregisters) erfolgt, ist nach gegenwärtigem Konzept der EBI-Verordnung die Sammlung der Unterstützungserklärungen weitestgehend⁵⁵ Sache der Organisatoren; die Schwächen einer solchen Auslagerung einer staatlichen Kernaufgabe sind jedoch bereits offenkundig geworden⁵⁶ – hier ist der österreichische Weg fraglos **vorzuziehen**;
- der Zeitraum, während dessen Unterstützungserklärungen gesammelt werden können, differiert ganz außerordentlich: für ein öVB beträgt er grundsätzlich **acht Tage**,⁵⁷ für die EBI dagegen **zwölf Monate**.⁵⁸
- Schließlich ist auch darauf hinzuweisen, dass die EBI – als auf die Befugnisse der Kommission bezogenes Instrument – jedenfalls **nicht für Vorschläge zu Änderungen des Primärrechts**⁵⁹ (mit möglicher Ausnahme allerdings des vereinfachten Verfahrens nach Art 48 Abs 6 EUV⁶⁰) eingesetzt werden kann, und überdies **nicht für Änderungen des Sekundärrechts nach EURATOM**.⁶¹

55 Eine Ausnahme bildet nur die, auf Grund später Ergänzung des ursprünglichen Kommissionsvorschlages, nunmehr nach Art 6 Abs 2 der EBI-Verordnung von der Kommission bereitzustellende „open source-software“.

56 Vgl etwa Müller-Török/Stein, Die Rechtsakte zur europäischen Bürgerinitiative – offene Fragen und Risiken für Organisatoren, IRIS 2012, 237 ff; überdies hat sich die Kommission mittlerweile veranlasst gesehen, insofern vom Konzept der EBI-Verordnung abzuweichen, als nicht nur eine „open source software“ zur Verfügung gestellt, sondern überdies ein ganzes „Hosting Agreement“ betreffend den kommissionseigenen Server in Luxemburg angeboten wird, wodurch die Zertifizierungsvorschriften für das online-Sammelsystem (Art 6 EBI-Verordnung) derzeit *de facto* ins Leere laufen.

57 § 5 Abs 3 Volksbegehrensgesetz 1973; an dieser Frist soll sich auch durch das „Demokratie-Paket“ nichts ändern.

58 Art 5 Abs 5 EBI-Verordnung.

59 Arg: „die Verträge umzusetzen ...“.

60 Hier handelt es sich, formal gesehen, nicht nur um einen *Beschluss des Europäischen Rates* (vgl Urteil des EuGH vom 27.11.2012, Rs C-370/12 [Pringle], Rz 31 ff), also einen solchen auf der Grundlage der Verträge, sondern überdies um einen solchen, hinsichtlich dessen (auch) der Kommission ein (atypisches) Vorschlagsrecht zukommt. Man könnte also immerhin argumentieren, dass auch diese Befugnis der Kommission eine solche im Sinne des Art 11 Abs 4 EUV sei.

61 Art 106a EURATOM unterlässt die Rezeption des Art 11 Abs 4 EUV, worauf sich die Kommission auch bereits einmal (Entscheidung vom 30.5.2012, Rs C [2012] 3687 final, SG-Greffe [2012] D/8971) explizit berufen hat. Ohne expliziten primärrechtlichen Anhalt enthält auch Art 3 Abs 2 lit b bis d der VO (EU) Nr 211/2011 weitere thematische Ausschlüsse.

Was kann Österreich also von der Europäischen Bürgerinitiative lernen?

In **grundsätzlicher** Hinsicht wäre es ein Rückschritt, nähme man etwa die EBI zum Anlass, bestimmte Kategorien der Rechtsänderung (etwa Verfassungsrecht oder bestimmte als neuralgisch empfundene Themen) dem Anwendungsbereich eines öVB zu entziehen; dafür besteht auch nach der gegenwärtigen Verfassungsstruktur kein Anlass.

In **technischer** Hinsicht, glaube ich, abgesehen von der bereits angesprochenen Frage des *formellen Adressaten*, **nicht viel**, zumal der einzige Punkt, in dem die EBI gegenüber dem traditionellen öVB eine echte Innovation geboten hat: der Möglichkeit der *elektronischen Unterstützung*, in dem gegenwärtig bereits *vorliegenden Gesetzesantrag* bereits berücksichtigt und sogar – ohne dies hier vertiefen zu wollen – technisch *besser umgesetzt* wird.

Die EBI könnte allenfalls Anlass sein, sich noch einmal über die *Angemessenheit der numerischen Quoren* Gedanken zu machen; allerdings haben zumindest in der Vergangenheit die allermeisten Volksbegehren die erforderliche Schwelle sehr wohl deutlich übersprungen,⁶² so dass diese in Österreich offenbar *keine echte Barriere* darstellt. Ebenso wenig praktische Bedeutung hätte vermutlich die an sich ja durchaus überlegenswerte Umwandlung des *regionalen Kriteriums* von einem alternativen zu einem kumulativen.⁶³

Ebenso könnte man zwar auch über die *Angemessenheit der Dauer der Unterstützungsfrist* nachdenken; allerdings birgt eine mehrmona-

62 Die offizielle Statistik des Bundesministeriums für Inneres (abrufbar unter <bmi.gv.at>) weist lediglich ein *einziges* Volksbegehren (von sechs) aus, das die Hürden vor B-VG-Nov BGBl Nr 350/1981 (200.000 Stimmberechtigte oder je die Hälfte der Stimmberechtigten dreier Länder) verfehlte, und *vier* (von 31), die unter der seither geltenden, niedrigeren Schwelle (siehe oben FN 52) blieben; freilich scheiterten *drei der letzten vier Volksbegehren*, davon eines im Jahre 2011 und zwei im Jahre 2013.

Besonders pikant ist dabei das Scheitern des Volksbegehrens „MeinOE – Demokratie jetzt!“, lässt dieser Umstand doch (vor dem Hintergrund seines Forderungskatalogs (abrufbar unter <bmi.gv.at>) durchaus den Schluss zu, dass das österreichische Elektorat gegenwärtig, bei aller notorischen „Politikverdrossenheit“, *keine Stärkung der „direkten Demokratie“* oder auch nur eine Personalisierung des Wahlrechts nach deutschem Muster (sondern viel eher eine Reform des inhaltlichen Profils der politischen Parteien) *wünsche*.

63 Keines der bisherigen öVB scheint einen auffälligen regionalen Schwerpunkt aufgewiesen zu haben, weder hinsichtlich der Thematik, noch auch hinsichtlich der Unterstützer oder der ursprünglichen Initianten – weder nennt Giese (Austrian Agenda Initiative, in: Setälä/Schiller [Hg], *Citizens' Initiatives in Europe* [2012] 175 [185]) ein solches Kriterium, noch weist die offizielle Statistik (siehe vorige FN) eine solche regionale Rubrik aus; und auch insoweit frühere Volksbegehren durch Abgeordnete initiiert wurden, waren dies entweder Abgeordnete zum Nationalrat oder zu den Landtagen *mehrerer* Länder.

tige Frist doch die Gefahr, zumal in unserer politisch schnelllebigen Zeit, dass das Anliegen noch *während der Unterstützungsfrist politisch obsolet* werde.

Was man aber jedenfalls von der EBI lernen kann, ist die **richtige politologische Einordnung** des Instruments:

- Denn **auch die EBI** fügt sich naturgemäß in den von Art 10 Abs 1 EUV gezogenen Rahmen ein, **stellt** also den **repräsentativen Charakter** der Arbeitsweise der Union **nicht in Frage** und vermag daher auch die Entscheidungen der Organe in keiner Weise zu präjudizieren. Auch die EBI ist daher im Kern ein **deliberatives** Instrument, das weniger durch die unmittelbare Zahl der Unterstützer, als durch die **Kraft des vorgetragenen Arguments** versuchen muß, letztendlich in den Organen relevante Mehrheiten zu gewinnen.⁶⁴
- Sollte diese Klassifizierung nicht **auch** für das der EBI von der technischen Ausgestaltung wie von den rechtlichen Rahmenbedingungen her so ähnliche **österreichische Volksbegehren** gelten? Tatsächlich ist es, betrachtet man nicht nur die unmittelbare formale Erledigung, sondern bezieht man auch die *nachfolgende Gesetzgebung* mit ein, denn auch um diese rein argumentative **Überzeugungskraft der österreichischen Volksbegehren** – also um deren

⁶⁴ Siehe schon Balthasar, Citizens' Initiative, insb 42 f.

innere *auctoritas*, trotz mangelnder *potestas* – offenbar **gar nicht so schlecht** bestellt.⁶⁵

III. Die Verfassungen der Mitgliedstaaten der EU

A) *Das österreichische Instrumentarium*

Das kumulierte österreichische Instrumentarium an direkter Demokratie auf Bundes- und Landesebene⁶⁶ beinhaltet gegenwärtig:

- **Volksbegehren**,⁶⁷ einschließlich der „parlamentarischen Bürgerinitiativen“ (§ 100 Abs 1 Z 2 GOG-NR⁶⁸) bzw sonstiger „Bürgerinitiativen“⁶⁹ oder „Gemeindeinitiativen“.⁷⁰

⁶⁵ Häfner schreibt, bezogen auf den Stand 2005: „Was aber haben die Begehren bewirkt? Das Rundfunk-Volksbegehren 1964, das Volksbegehren zur schrittweisen Einführung der 40-Stunden-Woche 1969 und das Volksbegehren zur Abschaffung der 13. Schulstufe 1969 hatten unmittelbaren parlamentarischen Erfolg. Das Konrad-Lorenz-Volksbegehren von 1985 gegen das Kraftwerk Hainburg führte auch im Zusammenhang mit größeren Demonstrationen zu einem Einlenken der damals regierenden SPÖ, die umstrittene Maßnahme, ein großer Wasserkraftwerksbau an der Donau, wurde nicht durchgeführt und die Petition somit umgesetzt. Und das Volksbegehren ‚Atomfreies Österreich‘ wurde 1997 bereits vom Parlament in einem sehr frühen Stadium übernommen, bevor es überhaupt zur Eintragung kam. So wurden **immerhin fünf der 31 Volkspetitionen vom Parlament vollständig umgesetzt** (entspricht 16%). **Zwei weitere hatten einen großen bzw einen geringeren Teilerfolg im Parlament** (Familien-Volksbegehren 1999, Gentechnik 1997). Doch die *restlichen 24 Verfahren* waren deshalb *nicht umsonst*. Vielmehr stellen sich bei Volksbegehren neben direkten auch indirekte Wirkungen ein, deren Effekt für die Gesellschaft positiv und keineswegs zu vernachlässigen ist. [...]“ (Häfner, Erfahrungen, Stand und Perspektiven der direkten Demokratie in Deutschland und Österreich, in: Verhulst/Nijeboer [Hg], Direkte Demokratie [2007] 99; Hervorhebungen nicht im Original). Ähnlich auch der Befund von Giese (Agenda Initiative 188 f), der gleichwohl bemängelt (187 ff), dass die bisherigen öVB in (aus seiner Sicht zu) starkem Maße von den jeweiligen *Oppositionsparteien dominiert* gewesen seien, was naturgemäß schon deshalb die Akzeptanzbereitschaft seitens der jeweiligen Regierungsparteien gemindert habe; überdies seien öVB oft für Zwecke eines veritablen *Zwischenwahlkampfes* benützt worden (damit trat naturgemäß insoweit das deliberative Element in den Hintergrund).

Gleichwohl schneidet das öVB im Vergleich etwa mit *Spanien* (Erfolgsrate auf der nationalen Ebene: 2,5%, hohe Anzahl von überhaupt nicht meritorisch behandelten Initiativen: ca 75% [!], siehe näher *Cuesta-Lopez*, Agenda Initiative 208) oder *Polen* (Erfolgsrate 7/79, meritorisch behandelte Initiativen 27/79, siehe näher *Rytel-Warzocho*, Popular Initiatives in Poland: Citizens' Empowerment or Keeping Up Appearances, in: Setälä/Schiller [Hg], Citizens' Initiatives in Europe [2012] 212 [220 f]) sehr gut ab.

⁶⁶ Siehe dazu etwa die Beiträge von Öhlinger, Poier, Bußjäger, Hellrigl und Bachofner in diesem Band.

- **Volksbefragung** auf Grund vorherigen Beschlusses des Parlamentes⁷¹ bzw auf Landesebene, auch auf Beschluss der Landesregierung⁷² oder auf Initiative einer parlamentarischen Minderheit,⁷³ auf unmittelbare Initiative des Volkes⁷⁴ bzw auch einer gewissen Anzahl von Gemeinden,⁷⁵ etwa nach einem vom Parlament nicht umgesetzten Volksbegehren;⁷⁶
- fakultative **Volksabstimmung über einen parlamentarischen Gesetzesbeschluss** (allenfalls auch verfassungsändernder Qualität)

67 Art 41 Abs 2 B-VG; Art 30 Bgld L-VG; Art 31 Abs 2 Ktn-LVG; Art 26 NÖ LV; Art 59 Abs 1 ff OÖ L-VG; Art 21 Abs 2 Sbg L-VG (das „Volksbegehren“ bedarf hier freilich, um überhaupt dem Landtag vorgelegt zu werden, einer vorgängigen Annahme durch eine „Volksabstimmung“ (!)); Art 69 Stmk L-VG; Art 37 Tir LO; Art 33 bzw Art 57 Abs 1 VlbG LV; § 131b Wr StV.

68 Dieses Instrument besteht – formell gesehen *ohne bundesverfassungsrechtlichen Rang* – seit BGBl Nr 720/1988, obwohl auf es bereits seit B-VG-Nov BGBl Nr 685/1988 in Art 148a Abs 5 B-VG, seit BGBl I Nr 31/2009 auch in Art 28 Abs 4 B-VG Bezug genommen wird. Strukturell gesehen unterscheidet es sich vom Volksbegehren – ebenso wie von der Europäischen Bürgerinitiative in Österreich – dadurch, dass weder Art 26a B-VG, der zur „Durchführung und Leitung“ bzw zur „Mitwirkung an der Durchführung“ die Wahlbehörden des Bundes beruft, noch Art 141 Abs 3 (bzw ab 1.1.2014, Art 141 Abs 1 lit e) B-VG Anwendung finden. Damit entsteht freilich, angesichts des **fehlenden gerichtlichen Rechtsschutzes**, ein Spannungsverhältnis zum rechtsstaatlichen Bauprinzip (vgl VfSlg 14.702/1996, aber auch VfSlg 17.101/2004 oder schon VfSlg 13.699/1994), zumal die Vollziehung der §§ 100 GOG-NR durch den Präsidenten des Nationalrates bzw die Parlamentsdirektion wohl der **Staatsfunktion „Gesetzgebung“** zuzurechnen ist (vgl VfSlg 19.112/2010) und damit, anders als in der VfSlg 14.702/1996 zugrundegelegenen Konstellation, auch die Alternative einer Beschwerde nach Art 144 B-VG nicht zur Verfügung steht.

69 Vgl Art 68 Abs 1-3 Bgld L-VG; Art 73 Stmk L-VG.

70 Art 71 Stmk L-VG; Art 37 Abs 1 2. bzw 3. Fall Tir LO.

71 Art 49b Abs 1 B-VG; wie sich aus Abs 3 dieses Artikels ergibt, bedarf die Volksbefragung überdies der „Anordnung“ durch den Bundespräsidenten nach Art 46 Abs 1 B-VG. Siehe auch Art 47a Abs 2 NÖ LV, Art 74 Abs 2 Z 2 Stmk L-VG; Art 60 Abs 2 1. Tatbestand Tir LO.

72 Art 67 Abs 1 Bgld L-VG (nur „über grundsätzliche Fragen der Landesvollziehung“); Art 43 Abs 1 Ktn-LVG; Art 47a Abs 1 NÖ LV; Art 74 Abs 2 Z 4 Stmk L-VG; Art 60 Abs 1 Tir LO.

73 Art 29 Abs 3 Sbg L-VG; Art 74 Abs 2 Z 3 Stmk L-VG.

74 Art 67 Abs 2 Bgld L-VG; Art 43 Abs 2 Ktn-LVG; Art 47a Abs 2 NÖ LV; Art 74 Abs 2 Z 1 stmk L-VG; Art 60 Abs 2 2. Tatbestand Tir LO.

75 Art 47a Abs 2 NÖ LV; Art 74 Abs 2 Z 5 Stmk L-VG; Art 60 Abs 2 3. Tatbestand Tir LO.

76 Art 59 Abs 5 ff OÖ L-VG; Art 70 Stmk L-VG (wo allerdings statt dem systematisch korrekten Begriff „Volksbefragung“ der irreführende Term „Volksabstimmung“ verwendet wird); Art 33 Abs 5 VlbG LV (wo gleichfalls, trotz VfSlg 16.241/2001, nach wie vor „Volksabstimmung“ steht).

- auf Initiative der parlamentarischen *Mehrheit*,⁷⁷ aber auch
- einer parlamentarischen *Minderheit*⁷⁸ bzw
- auf Landesebene, auf Initiative des *Volkes*⁷⁹ oder von *Gemeinden*,⁸⁰
- obligatorische **Volksabstimmung** über eine Gesamtänderung der Bundesverfassung⁸¹ bzw einer Landesverfassung⁸²,

jedoch **nirgendwo** auch eine „**direkte Volksgesetzgebung**“, das heißt einen „Durchstich“ von „Volksbegehren“ zu verpflichtender und bindender „Volksabstimmung“ auch **gegen** den Willen des *Parlaments*. Eine derartige Konstruktion wurde bekanntlich einmal vom Vorarlberger Landesverfassungsgesetzgeber versucht, die betreffende Bestimmung allerdings vom Verfassungsgerichtshof als „mit dem Grundgedanken der repräsentativen Demokratie [...] nicht mehr zu vereinbaren“ aufgehoben (VfSlg 16.241/2001).⁸³

77 Art 43 Abs 1 B-VG; Art 33 Abs 1 Bgld L-VG; Art 34 Abs 1 Ktn-LVG; Art 27 Abs 1 NÖ LV; Art 60 Abs 1 OÖ L-VG; Art 22 Abs 4 Sbg L-VG; Art 72 Abs 1 Z 1 Stmk L-VG; Art 39 Abs 1 1. Tatbestand Tir LO; Art 35 Abs 1 lit c bzw d VlbG LV; § 131c Abs 1 Wr StV. Hier liegt der politische Sinn eher auf der **Erlangung (bzw dem Nachweis) plebiszitärer Zustimmung** zur von der parlamentarischen Mehrheit ohnedies bereits verfolgten Politik.

78 Art 44 Abs 3 2. Tatbestand B-VG; Art 23 Abs 2 2. Tatbestand Sbg L-VG. Hier liegt, ebenso wie bei der nachfolgenden Kategorie, der politische Sinn in der *Verhinderung eines* von der parlamentarischen Mehrheit bereits *beschlossenen Gesetzes* mittels eines „**konservativen**“ – das heißt auf die Erhaltung des status quo gerichteten – **Rekurses an das Volk (Vetoreferendum)**.

79 Art 33 Abs 1 Bgld L-VG; Art 27 Abs 1 NÖ LV 1979; Art 72 Abs 1 Z 1 lit a Stmk L-VG; Art 39 Abs 1 2. Tatbestand Tir LO; Art 35 Abs 1 lit a VlbG LV.

80 Art 27 Abs 1 NÖ LV 1979; Art 72 Abs 1 Z 1 lit b Stmk L-VG; Art 39 Abs 1 3. Tatbestand Tir LO; Art 35 Abs 1 lit b VlbG LV.

81 Art 44 Abs 3 1. Tatbestand B-VG.

82 Art 23 Abs 2 1. Tatbestand Sbg L-VG; Art 35 Abs 2 VlbG LV.

83 Für die Gemeindeebene ist aber eine derartige bindende Wirkung einer Volksabstimmung über eine vom Gemeinderat nicht umgesetzte „Initiative“ derzeit sowohl in Art 78 Abs 2 Stmk L-VG wie in Art 76 VlbG LV iVm § 22 Abs 1 3. Fall des VlbG Gemeindegesetzes, LGBl Nr 40/1985, vorgesehen (!).

B) Das Instrumentarium der anderen Mitgliedstaaten

Vergleicht man nun das österreichische Instrumentarium mit jenem gegenwärtig⁸⁴ auf nationaler Ebene⁸⁵ in den anderen EU-Mitgliedstaaten vorhandenen,⁸⁶ dann muß man zunächst einmal berücksichtigen, dass in einigen wenigen anderen Staaten, anders als in Österreich, bestimmte Verfassungsinhalte von vorneherein **jedweder nicht-revolutionären Änderung** entzogen sind; dies ist – sieht man von dem nach der Wiedervereinigung Deutschlands wohl durch Art 146 dGG überspielbaren,⁸⁷ berühmten Art 79 Abs 3 dGG einmal ab – immerhin noch in *Frankreich*⁸⁸ und *Rumänien*⁸⁹ der Fall.

84 Unbestritten ist, dass auch die gegenwärtige Fassung des B-VG in puncto direkter Demokratie noch hinter dem *seinerzeitigen* von der *deutschen* Weimarer Reichsverfassung vorgesehenen zurückbleibt (obwohl auch dort, auf Grund prozeduraler Hürden, letztlich kein einziges Gesetz jemals auf Grund eines Volksentscheids angenommen wurde, vgl dazu auch den Beitrag von *Notbauer* in diesem Band). Noch klarer übertrifft das *schweizer* verfassungsrechtliche Niveau das österreichische, obwohl einer direkten Vergleichbarkeit nunmehr der Umstand entgegensteht, dass die Schweiz nicht Mitglied der EU und damit nicht Teil eines erheblich größeren Rechtsraumes von beachtlicher Intensität ist; zu den zunehmenden Schwierigkeiten der Schweiz mit direkter Demokratie vgl jedoch das **Urteil des schweizerischen Bundesgerichts vom 12.10.2012, ZI 2C 628/ 2011**, sowie die gegenwärtig in der *Neuen Zürcher Zeitung* geführte Debatte (siehe zB die in der Ausgabe vom 18.3.2013 auf Seite 17 im Kasten „Die Schweiz, Europa und das Völkerrecht“ abgedruckten drei Beiträge von *Giusep Nay*, *Andreas Auer* und *Stefan Trechsel*, vor dem Hintergrund eines Gutachtens von *Daniel Thürer*); vgl ferner *Krummenacher*, Demokratie der Seilschaften. Das Regierungssystem in Appenzell Innerrhoden muss reformiert werden, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 26.3.2013, 16 (zur mangelnden Gewaltenteilung gerade in einem der kleinsten Kantone).

85 Die etwa in den *deutschen Länderverfassungen* enthaltenen Instrumentarien gleichen dagegen viel eher dem Standard der Weimarer Reichsverfassung und gehen daher weit über die restriktive Haltung des dGG (und auch über den von VfSlg 16.241/2001 zugelassenen Standard der österreichischen Länder) hinaus. Dies ist deshalb interessant, weil es zeigt, dass Deutschland, trotz einer gegenüber Art 99 Abs 1 B-VG strikteren Bundesstaatsklausel (nach Art 31 dGG „*bricht*“ „Bundesrecht [...] Landesrecht“) an die **Homogenität der demokratischen Instrumentarien auf der souveränen und der Gliedstaatsebene geringere Anforderungen** stellt als der VfGH.

86 Siehe zu dem hier zugrundegelegten Datenmaterial näher die Rohstudie „Direkte Demokratie“ des Bundeskanzleramtes/Institut für Staatsorganisation und Verwaltungsreform (abrufbar unter <bka.gv.at>); diese Studie wurde am 28.11.2012 im Zuge der Eröffnung des Instituts präsentiert.

87 Vgl *Jarass*, Art 146 GG, in: derselbe/Pieroth (Hg), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland¹² (2012) Rz 5.

88 Nach Art 89 Abs 5 der französischen Verfassung vom 4.10.1958 idgF „[kann] die **republikanische Staatsform** [...] nicht zum Gegenstand einer Verfassungsänderung gemacht werden.“

Davon abgesehen lassen sich folgende aggregierte Aussagen treffen:

1. Österreich steht in einem solchen Ranking gar nicht so schlecht da, bleiben doch gegenwärtig **14 Staaten klar hinter dem österreichischen Standard** zurück: Einige Staaten (*Belgien*⁹⁰, *Niederlande*, *Zypern*) kennen jedenfalls auf der *nationalen* Ebene bis heute **überhaupt keine** direkt-demokratischen Instrumente, drei weitere **lediglich** solche jedenfalls **formell nicht bindender** Art (*Finnland*⁹¹, *Rumänien*⁹², *Vereinigtes Königreich*⁹³); vier Staaten sehen zwar bindende Referenden vor, jedoch eher nur **ausnahmsweise**⁹⁴ (*Dänemark*, *Deutschland*, *Malta*, *Tschechien*), und auch Schweden kennt *nur ein fakultatives – und überdies nur einseitig bindendes – Verfassungsreferendum*.⁹⁵ Auch *Bulgarien*⁹⁶, *Estland*⁹⁷ und Grie-

89 Nach Art 148 Abs 1 bzw Abs 2 der rumänischen Verfassung vom 21.11.1991 dürfen deren „Bestimmungen [...] hinsichtlich des nationalen, unabhängigen, einheitlichen und unteilbaren Charakters des rumänischen Staates, der republikanischen Regierungsform, der Integrität des Territoriums, der Unabhängigkeit der Justiz, des politischen Pluralismus und den Amtssprache“ ebensowenig geändert werden wie dann, „wenn diese als Ziel die Unterdrückung der fundamentalen Rechte und Freiheiten den Bürger oder denen Garantien hat.“

90 Art 41 Abs 5 der belgischen Verfassung (vom 7.2.1831, wiederverlautbart am 17.2.1994, idgF) erlaubt auch „über Angelegenheiten kommunalen oder provinziellen Interesses“ **nur „Volksbefragungen“**. Dennoch hat auch hier einmal ein nicht bindendes (und prompt auch unterschiedlich interpretiertes) Referendum – über die Rückkehr *Leopolds III.* – auf einfachgesetzlicher Grundlage stattgefunden (am 12.3.1950, siehe näher *Rommelfanger*, Referendum 199 ff).

91 § 53 der finnischen Verfassung vom 1.6.1999 idgF.

92 Art 90 der rumänischen Verfassung.

93 Dieser Befund ergibt sich aus dem Verfassungsprinzip der „sovereignty of Parliament“ oder „legislative supremacy of Parliament“, wonach „there are no legal limitations on the power of Parliament“ – verstanden als Zusammenspiel der beiden Häuser des Parlaments mit der Krone („Queen in Parliament“) – „to legislate“ (cit *Bradley/Ewing*, *Constitutional and Administrative Law*¹⁵ [2011] 53), was nichts anderes ist als eine **ausnahmslose Normierung des Repräsentativsystems**. Damit wiederum sind bindende Referenden nicht kompatibel (vgl jedoch zu einem auch im Vereinigten Königreich zunehmenden Wunsch nach Referenden *Bradley/Ewing*, *Law* 76). Siehe dazu auch den Beitrag von *Sully* in diesem Band.

94 Etwa für den Übergang zu einer ganz neuen Verfassung (Art 146 dGG, bislang ohne jede prozedurale Ausführung), für einen (ja bereits erfolgten) Beitritt zur EU (Tschechien, in Ausschöpfung der in Art 2 Abs 2 der Verfassung vom 16.12.1992 idgF enthaltenen „Ermächtigung“, mittels *Verfassungsgesetzes* festzulegen, „wann das Volk die Staatsgewalt direkt ausübt“), für eine Neugliederung des Staatsgebietes (Art 29, 118, 118a dGG), für bislang nie erfolgte Verfassungsänderungen (Dänemark) oder lediglich für eine Verlängerung der Parlamentsperiode (Art 66 Abs 3 iVm Art 76 Abs 2 der maltesischen Verfassung vom 21.9.1964 idgF) – hier scheinen noch die Erfahrungen mit dem seinerzeitigen britischen Septennatgesetz (siehe etwa *Eberl*, *Verfassung und Richterspruch* [2006] 271) durch.

95 Siehe unten FN 132.

96 Art 10 iVm Art 136 Abs 1 Satz 2 der bulgarischen Verfassung vom 12.7.1991 idgF sieht jedenfalls auch „*örtliche Referenden*“ vor.

97 § 65 Z 2 iVm § 56 Z 2 der estnischen Verfassung vom 28.6.1992 idgF.

chenland kennen aber, auf der nationalstaatlichen Ebene, **nur eine Volksabstimmung auf Beschluss der Nationalversammlung** (oder, allenfalls, einer deutlichen Mehrheit der Abgeordneten), nicht aber auch andere Formen der direkten Demokratie.

2. Das **direkt-demokratische Instrumentarium unterhalb der Schwelle der „direkten Volksgesetzgebung“** ist in *allen* Staaten – also neben den gerade genannten auch den qualitativ mit Österreich gleich-rangigen⁹⁸ wie schließlich in jenen, die auch „direkte Volksgesetzgebung“ aufweisen⁹⁹ – **dem österreichischen *grosso modo* vergleichbar**, weist aber doch die *eine oder andere* in Österreich **nicht gebräuchliche Facette** auf; hervorzuheben wäre (in beiderlei Hinsicht) insbesondere:
- Auch *Deutschland*¹⁰⁰ und *Spanien*¹⁰¹ kennen eine **verpflichtende Volksabstimmung bei einer Gesamtänderung**¹⁰² der Verfassung, ähnlich auch *Lettland*¹⁰³ und *Litauen*¹⁰⁴. Damit vergleichbar ist auch die obligatorische Volksabstimmung über Beitritt bzw Austritt aus einem Staatenverband nach Art 93 Abs 1 der *slowakischen Verfassung*.¹⁰⁵
 - *Irland* kennt sogar eine *obligatorische* Volksabstimmung über **jede Verfassungsänderung** nach der parlamentarischen Annahme.¹⁰⁶

98 In diese Kategorie fallen die weder in Z 1 noch in Z 4 angeführten, also Frankreich, Irland, Polen, Portugal und Spanien.

99 Siehe unten Z 4.

100 Für den – von Art 146 dGG zugelassenen – Übergang zu einer neuen Verfassung ist eine Volksabstimmung erste Option, es wird jedoch auch die Wahl einer Konstituante für zulässig angesehen (siehe etwa Jarass, Art 146 GG Rz 3).

101 Art 168 Abs 3 der spanischen Verfassung vom 29.12.1978 idgF. Gegenüber der österreichischen Regelung ist die spanische noch insoferne restriktiver, als es nicht nur eines einmaligen Beschlusses des Parlamentes (mit qualifizierter Mehrheit), sondern überdies einer *Neuwahl des Parlaments und einer neuerlichen Annahme desselben Beschlusses* bedarf.

102 Diese qualitative Unterscheidung zwischen einfachem „Verfassungsgesetz“ und der „Verfassung als Gesamt-Entscheidung“ – und, demzufolge, auch der zwischen einfacher „Verfassungsänderung“ und der Änderung der Identität einer Verfassung – hat, soweit zu sehen, auf der *theoretischen* Ebene vor allem Schmitt, Verfassungslehre 20 ff, 102 ff betont.

103 Art 77 der lettischen Verfassung vom 15.2.1922 idgF schreibt eine obligatorische Volksabstimmung für eine Abänderung der Art 1-4, 6 und 77 dieser Verfassung vor.

104 Nach Art 148 Abs 1, Abs 2 der litauischen Verfassung vom 25.10.1992 idgF bedarf der gesamte erste Abschnitt dieser Verfassung (sowie der vierzehnte Abschnitt, der die Regelungen über die Abänderbarkeit dieser Verfassung enthält) einer Volksabstimmung.

105 Vom 1.9.1992 idgF.

106 Art 46 der irischen Verfassung vom 1.7.1937.

- Auch *Dänemark* verlangt für **jede** Verfassungsänderung eine Volksabstimmung, allerdings überdies eine Zustimmung des Königs, der Regierung sowie zweier Parlamente¹⁰⁷ (so dass die dänische Verfassung seit ihrer Erlassung 1953 *kein einziges Mal* geändert wurde).
- *Frankreich* kennt einmal – für andere als Verfassungsänderungen – das fakultative **plebiszitäre Referendum** mittels **Anordnung des Präsidenten** (auf Vorschlag der Regierung oder eines gemeinsamen Vorschlages beider Kammern¹⁰⁸), ebenso *Griechenland*¹⁰⁹ oder *Rumänien*¹¹⁰; in *Frankreich* sieht die Verfassung aber überdies – seit 2008¹¹¹ – auch ein Referendum „auf Initiative eines Fünftels der Mitglieder des Parlaments¹¹², die von einem Zehntel der [...] Wähler *unterstützt* wird“¹¹³, vor, sofern der betreffende Gesetzesvorschlag nicht binnen einer bestimmten Frist vom Parlament angenommen wurde. Diese Initiative darf sich allerdings *nicht auf die Aufhebung* einer Gesetzesbestimmung beziehen, die *vor weniger als einem Jahr* beschlossen wurde, ist also als Mischung zwischen dem **proaktiven Rekurs** einer parlamentarischen Minderheit **an das Volk** und einer echten **Volksinitiative**, insoweit sie auf die Aufhebung einer bestehenden Bestimmung abzielt, aber auch als eine Art **zeitlich verzögertes Vetoreferendum** zu qualifizieren.
- In ähnlicher Weise kennt *Polen* sowohl ein **plebiszitäres Referendum** auf Anordnung des **Abgeordnetenhauses** (*Sejm*)¹¹⁴ wie einen **Rekurs** des Staatspräsidenten mit Zustimmung der zweiten Kammer (Senat) **an das Volk zur Umgehung der Mehrheit des Sejm**,¹¹⁵ wie auch ein **Vetoreferendum** bei bestimmten Ver-

¹⁰⁷ Das heißt desjenigen, das den verfassungsändernden Beschluss zum ersten Mal fasste und des nachfolgenden, zum Zwecke der Bestätigung dieses Beschlusses eigens neu gewählten (§ 88 der dänischen Verfassung vom 5.6.1953); siehe auch bereits oben FN 101 (zu Spanien).

¹⁰⁸ Art 11 Abs 1 der französischen Verfassung.

¹⁰⁹ Art 44 Abs 2 der griechischen Verfassung vom 9.6.1975 idgF.

¹¹⁰ Siehe Art 90 der rumänischen Verfassung.

¹¹¹ Art 11 Abs 3 ff der französischen Verfassung idF des Verfassungsgesetzes vom 23.7.2008, Nr 724/2008; diese neuen Verfassungsbestimmungen stehen freilich unter dem Vorbehalt ihrer (bislang fehlenden) unterverfassungsrechtlichen Ausführung.

¹¹² Unter „Parlament“ sind *beide* Kammern zusammen zu verstehen (Art 24 Abs 1 der französischen Verfassung).

¹¹³ Diese *Kombination* einer starken *parlamentarischen* Minorität mit einer starken Minorität der *Wahlberechtigten* stellt eine gewisse Verstärkung der direktdemokratischen Elemente dar.

¹¹⁴ Art 125 Abs 2 1. Tatbestand der polnischen Verfassung vom 2.4.1997 idgF.

¹¹⁵ Art 125 Abs 2 2. Tatbestand der polnischen Verfassung.

fassungsänderungen auf Veranlassung des Staatspräsidenten oder des Senates allein oder einer Minderheit des *Sejm*,¹¹⁶ ebenso *Slowenien*¹¹⁷ oder, lediglich hinsichtlich des ersten Falles, die *Slowakei*.¹¹⁸

- Auch *Dänemark* kennt einen Rekurs an das Volk (in Gestalt des Vetoreferendums) auf Antrag einer parlamentarischen *Minderheit*; dieser Antrag *kann* jedoch (binnen fünf Werktagen) vom *Parlament abgelehnt* werden (!);¹¹⁹ etwas klarer kommt der Charakter eines **Vetoreferendums** dagegen in Art 27 Abs 1 der *irischen Verfassung*¹²⁰ zum Ausdruck, wonach die Mehrheit des *Senats* in Verbindung mit zumindest *einem Drittel der Mitglieder des Abgeordnetenhauses* den *Staatspräsidenten* um die Abhaltung eines Referendums vor der Beurkundung und Verkündung eines Gesetzesbeschlusses ersuchen kann. Noch klarer ist die – Art 44 Abs 3 2. Tatbestand B-VG vergleichbare, jedoch hinsichtlich des Quorums erheblich liberalere – *spanische* Regelung, wonach eine einfache Verfassungsänderung einer Volksabstimmung zu unterziehen ist, wenn „innerhalb von 15 Tagen nach der Annahme durch das Parlament ein entsprechender Antrag von *einem Zehntel der Mitglieder* einer der beiden Kammern gestellt wird“. ¹²¹ Art 170 der *slowenischen Verfassung*¹²² verlangt dagegen, wie Art 44 Abs 3 B-VG, für ein Referendum über eine bereits parlamentarisch beschlossene Verfassungsänderung einen

116 Art 235 Abs 6 der polnischen Verfassung. Auf Grund des Rückbezugs des Abs 6 zur in Abs 1 geregelten Befugnis zur Beantragung einer Verfassungsänderung ist hier allerdings auch eine plebiszitäre Deutung nicht gänzlich ausgeschlossen.

117 Nach Art 90 Abs 2 Satz 1 der slowenischen Verfassung vom 23.12.1991 idGF kann die Staatsversammlung „ein Referendum [...] von sich aus ausschreiben. Sie muß es jedoch tun, wenn mindestens ein Drittel der Abgeordneten, der Staatsrat“ (das heißt ein berufsständisch zusammengesetztes Gremium, siehe Art 96f der slowenischen Verfassung) „oder vierzigtausend Wähler es verlangen“. Der erste Tatbestand weist sichtlich eine plebiszitäre, der zweite eine Rekurskomponente auf. Die Abschaffung der letzteren steht zwar seit geraumer Zeit in Diskussion (siehe etwa *Neue Zürcher Zeitung* vom 3.10.2012, 7), bislang ist es aber nicht dazu gekommen. Zur auf Verfassungsänderungen anzuwendenden *lex specialis* des Art 170 der slowenischen Verfassung siehe gleich nächsten Anstrich.

118 Nach Art 95 Abs 1 2. Tatbestand der slowakischen Verfassung vom 1.9.1992 idGF wird eine Volksabstimmung über Beschluss des Parlamentes durchgeführt.

119 § 42 Abs 1 iVm Abs 3 der dänischen Verfassung.

120 Siehe oben FN 106.

121 Art 167 Abs 3 der spanischen Verfassung (siehe oben FN 101).

122 Siehe oben FN 117.

Antrag von einem Drittel der Abgeordneten der Staatsversammlung.¹²³

- Aus *Lettland* ist hervorzuheben, dass hier zwar sowohl der Staatspräsident wie ein Drittel der Parlamentsmitglieder die zweimonatige *Aussetzung* der Verlautbarung eines Gesetzes vornehmen, jedoch selbst **kein Plebiszit anberaumen** können, eine Volksabstimmung über das ausgesetzte Gesetz vielmehr einer während dieser Frist einzureichenden **Volksinitiative (von mindestens 10% der Wahlberechtigten)** bedarf. Trotz einer solchen Initiative kann allerdings das Parlament mittels eines **Beharrungsbeschlusses von mindestens drei Vierteln aller Abgeordneten** das Gesetz ohne Volksabstimmung durchsetzen.¹²⁴
- Auch in *Frankreich* und Irland kann eine – für Verfassungsänderungen an sich obligatorische – **Volksabstimmung durch ein erhöhtes Parlamentsquorum** ersetzt werden,¹²⁵ ähnlich in Italien.¹²⁶

123 Tatsächlich spricht Art 170 der slowenischen Verfassung von „30 Abgeordneten“; diese entsprechen jedoch einem Drittel, da die Staatsversammlung nach Art 80 Abs 1 const cit aus 90 Abgeordneten besteht.

124 Art 84 der lettischen Verfassung. „Billiger“ geht es allerdings mittels „Dringlichkeitserklärung“ nach Art 75; diese bedarf lediglich einer Zwei-Drittel-Mehrheit und schließt gleichfalls die Abhaltung einer Volksabstimmung aus. Eine solche Erklärung muss dafür bereits anlässlich des ursprünglichen Gesetzesbeschlusses gefasst werden.

125 Nach Art 89 Abs 2 der französischen Verfassung bedarf eine Verfassungsänderung eigentlich nach der Annahme durch beide Kammern des Parlaments (mit jeweils *einfacher* Mehrheit) überdies eines Volksentscheids. Dieses Verfahren kann jedoch durch die Annahme durch den vom Präsidenten der Republik einberufenen Kongress (das heißt des Zusammentritts beider Kammern) mit einer Drei-Fünftel-Mehrheit ersetzt werden (Art 89 Abs 3 der französischen Verfassung). Nach Art 27 Abs 5 der irischen Verfassung ist selbst eine Entscheidung des Staatspräsidenten, ein Referendum nach Art 27 Abs 1 const cit anzuberaumen, hinfällig, wenn ein neu-gewähltes Abgeordnetenhaus den ursprünglichen Gesetzesbeschluss bestätigt hat.

126 Nach Art 138 Abs 1 der italienischen Verfassung vom 27.12.1947 idgF bedarf eine Verfassungsänderung (wie in Luxemburg) der zweimaligen Annahme durch beide Kammern (allerdings mit jeweils nur absoluter Mehrheit, bei einem Intervall von mindestens drei Monaten). Der nach der zweiten Abstimmung auf Antrag einer parlamentarischen Minderheit oder mehrerer Regionalparlamente oder auch einer bestimmten Anzahl von Wählern vorgesehene Rekurs an das Volk entfällt jedoch, wenn beim zweiten Mal die Änderung von beiden Kammern jeweils mit einer Mehrheit von **zwei Dritteln ihrer Mitglieder** (dieses Quorum ist deutlich höher als jenes nach Art 44 Abs 1 B-VG) angenommen wurde.

- In der *dänischen* Verfassung findet sich dagegen die umgekehrte – auch in *Luxemburg* in ähnlicher Weise anzutreffende¹²⁷ – Figur, dass eine an sich erforderliche **besonders hohe Mehrheit des Parlaments durch eine Volksabstimmung ersetzt** werden kann.¹²⁸
- In *Schweden* wiederum ist vor der an sich erforderlichen zweiten Parlamentsabstimmung¹²⁹ über eine Verfassungsänderung¹³⁰ eine Volksabstimmung auf Verlangen eines Drittels der Abgeordneten durchzuführen;¹³¹ geht diese negativ aus, **erübrigt sich** die zweite **Parlamentsabstimmung, nicht** jedoch auch **bei positivem Ausgang der Volksabstimmung (!)**.¹³²
- In *Estland* steht die **Initiative für eine Verfassungsänderung nur dem Präsidenten der Republik** zu, so dass auch hier ohne dessen Mitwirkung kein bindendes Verfassungsreferendum zustandekommen kann.¹³³
- Weiters hat die **Ablehnung** eines vom Parlament der Volksabstimmung unterbreiteten Gesetzesentwurfes „außerordentliche **Neuwahlen**“ des Parlaments zur Folge.¹³⁴
- In *Griechenland* findet sich wiederum die bemerkenswerte Bestimmung, dass **während einer Legislaturperiode nicht mehr als zwei Volksabstimmungen über Gesetzesentwürfe** durchgeführt werden dürfen;¹³⁵ da dort nur Referenden auf Beschluss der

127 Nach Art 114 Abs 1 der luxemburgischen Verfassung vom 9.7.1848 idgF bedarf eine Verfassungsänderung der zweimaligen Annahme durch zwei Drittel der Mitglieder des Parlaments, wobei zwischen den beiden Abstimmungen mindestens drei Monate liegen müssen (eine Neuwahl ist allerdings, anders als in Schweden oder auch, bei einer Gesamtänderung, in Spanien, nicht erforderlich); die zweite Abstimmung ist auf Antrag von „mehr als einem Viertel der Kammermitglieder oder von 25.000 [...] eingetragenen Wählern“ (Art 114 Abs 2 const cit) durch einen Volksentscheid zu ersetzen.

128 Nach Art 20 Abs 2 der dänischen Verfassung bedarf eine Übertragung von Hoheitsrechten auf „zwischenstaatliche Einrichtungen“ einer parlamentarischen Fünf-Sechstel-Mehrheit; diese kann aber durch Volksentscheid ersetzt werden.

129 Nach zwischenzeitlicher Neuwahl (§ 15 Abs 1 des Kapitels 8 der schwedischen Verfassung vom 1.1.1975 idgF).

130 Genauer gesagt über eine Änderung der „Grundgesetze“ im Sinne des § 3 des Kapitels 1 der schwedischen Verfassung.

131 In verfahrensökonomischer Weise bestimmt § 15 Abs 4 Satz 1 des Kapitels 8 der schwedischen Verfassung, dass diese Volksabstimmung „gleichzeitig“ mit der ohnedies erforderlichen Neuwahl des Parlaments (siehe vorvorige FN) durchzuführen ist.

132 § 15 Abs 4 letzter Satz des Kapitels 8 der schwedischen Verfassung.

133 § 103 Z 5 der estnischen Verfassung.

134 § 105 Abs 4 der estnischen Verfassung.

135 Art 44 Abs 2 der griechischen Verfassung.

parlamentarischen Mehrheit zulässig sind,¹³⁶ ist dies ein deutliches Signal an die repräsentative Demokratie, von der Einholung plebiszitärer Zustimmung keinen übertriebenen Gebrauch zu machen.¹³⁷

- Reine Volksbefragungen (**konsultative Referenden**) schließlich finden sich immer noch gar **nicht so häufig im Verfassungstext** erwähnt,¹³⁸ werden manchmal freilich auch ohne explizite verfassungsrechtliche Normierung für zulässig gehalten;¹³⁹ sieht man näher zu, dann mag dies gerade an ihrer *schillernden Bindungswirkung* – nicht rechtlich, wohl aber oft faktisch, mit danach *obskurer Verantwortlichkeit* für das umgesetzte Resultat – liegen.¹⁴⁰
- 3. Auffällig ist, dass **nur in wenigen Staaten das Institut eines „Volksbegehrens“ verwirklicht ist, wenn die rechtliche Möglichkeit von dessen „Komplettierung“ zu einer vollen „direkten Volksgesetzgebung“ fehlt**;¹⁴¹ soweit zu sehen¹⁴² sind in diesem Punkt nur Polen¹⁴³, Portugal¹⁴⁴, Rumänien¹⁴⁵ oder Spanien¹⁴⁶, der österreichischen Verfassungslage grob vergleichbar.

136 Ibid; allerdings bedarf es überdies einer – freien – Anordnung des Staatspräsidenten (siehe bereits oben FN 109).

137 Natürlich kann die Legislaturperiode durch vorzeitige Neuwahlen abgekürzt werden (Art 41 Abs 2 der griechischen Verfassung); es ist aber wenig wahrscheinlich, dass ein Parlament diesen Weg wähle, um ein weiteres Referendum (*nota bene* nach der Neuwahl) durchführen zu können, zumal die Auflösung auch nicht in seinem, sondern im Ermessen des Staatspräsidenten steht.

138 Außer den bereits oben gebrachten Beispielen vgl insbesondere noch *Schweden* (Kapitel 8 § 4 der schwedischen Verfassung), oder *Spanien* (Art 92 der spanischen Verfassung). *Belgien* dagegen lässt dieses Institut nur auf internationaler Ebene zu (Art 41 Abs 5 und 6 der belgischen Verfassung), ebenso *Frankreich* (vgl *Rommelfanger*, Referendum 204 ff). Auch in Österreich wurde Art 49b B-VG freilich erst vergleichsweise spät eingefügt (mit BGBl Nr 685/1988).

139 So in *Dänemark*, wo im konkreten Bedarfsfall ein einfaches Gesetz zu genügen scheint, vgl *Rommelfanger*, Referendum 189.

140 Vgl *Rommelfanger*, Referendum zur seinerzeitigen ablehnenden Haltung der französischen Staatsrechtslehre eben wegen der faktischen Bindungswirkung (204; siehe auch 63 ff); genau dieser Umstand kann dieses Institut aber für Staaten, wie etwa das Vereinigte Königreich, attraktiv machen, in denen eine formelle Bindungswirkung auf unüberwindliche staatsrechtliche Hindernisse stieße.

141 Es greift daher mE zu kurz, einfach zu formulieren „agenda initiative institutions are relatively widespread in Europe“ (cit *Schiller/Setälä*, Introduction 4).

142 Vgl auch die Zusammenstellung bei *Schiller/Setälä*, Introduction 4.

143 Art 118 Abs 2 der polnischen Verfassung verlangt ein Quorum von mindestens 100.000 Staatsbürgern; dies ist, bei einer Bevölkerung von ca 38 Mio, weniger als ein Viertel des österreichischen Quorums. Siehe zum polnischen Volksbegehren näher etwa *Rytel-Warzocha*, Initiatives 212 ff.

144 Die für eine erfolgreiche „Bürgerinitiative“ maßgeblichen Quoren sind in der portugiesischen Verfassung vom 2.4.1976 idgF selbst nicht ersichtlich.

Allerdings sind selbst hier noch – als markante Abweichungen – hervorzuheben:

- In *Portugal* ist ein Volksbegehren („Bürgerinitiative“) sehr wohl auf die Durchführung einer Volksabstimmung angelegt, jedoch ist es der **Staatspräsident**, der – frei – „entscheidet“, ob es hiezu kommt oder nicht;¹⁴⁷ dies gilt freilich nicht für die gemäß Art 115 Abs 4 der portugiesischen Verfassung vom Volksentscheid ausgeschlossenen Angelegenheiten – diese können aber wohl immer noch tauglicher Gegenstand einer bloßen, an das Parlament gerichteten „Petition“ sein.¹⁴⁸
- In *Spanien* dagegen sind **Verfassungsänderungen**,¹⁴⁹ darüber hinaus aber auch verfassungsausführende Gesetze, Steuerangelegenheiten, internationale Fragen sowie die Ausübung des Begnadigungsrechts **von vorneherein kein tauglicher Gegenstand** für eine „Volksinitiative“,¹⁵⁰ ähnlich wie in *Polen*¹⁵¹ und in *Rumänien*.¹⁵²

Auch das bloße Volksbegehren („agenda initiative“, im Unterschied zu einer „full-scale initiative“) scheint also in den Mitgliedstaaten bislang **entweder** auf seine natürliche Erfüllung in einer bindenden Volksabstimmung zu drängen **oder** aber trotz seiner formell nicht bindenden Natur mit eben jenem Misstrauen beäugt zu werden, das auch der direkten Demokratie im Vollausbau ent-

145 Nach Art 73 Abs 1 der rumänischen Verfassung bedarf eine Gesetzesinitiative der Unterstützung von mindestens 250.000 Wahlberechtigten (bei einer Gesamtbevölkerung von etwa mehr als 20 Mio), die jedoch – wie die Europäische Bürgerinitiative – eine gewisse **regionale Mindeststreuung** aufzuweisen *haben*. Für eine Verfassungsinitiative gelten jeweils höhere Quoren (Art 146 der rumänischen Verfassung).

146 Art 87 Abs 3 der spanischen Verfassung verlangt eine Unterstützung durch „mindestens 500.000 beglaubigte Unterschriften“; diese Schwelle ist, bei einer Bevölkerung von etwas über 45 Mio Einwohnern, mit jener des Art 41 Abs 2 B-VG in etwa vergleichbar.

147 Art 115 Abs 1 bzw Abs 2 der portugiesischen Verfassung; eine vergleichbare Stellung nimmt, allerdings zur parlamentarischen Anregung, der irische Staatspräsident ein (siehe oben im Text).

148 Art 52 Abs 1, Abs 2 der portugiesischen Verfassung.

149 Zur Reichweite dieses negativen Tatbestandselements siehe *Cuesta-Lopez*, Agenda Initiative 198 f.

150 Art 87 Abs 3 iVm Art 166 der spanischen Verfassung.

151 Siehe näher *Rytel-Warzocha*, Initiatives 214 f; im Besonderen sind Verfassungsänderungen (*e contrario* aus Art 235 Abs 1 der polnischen Verfassung), Haushaltsfragen (Art 221 der polnischen Verfassung) sowie die Geschäftsordnung des *Sejm* (Art 112 der polnischen Verfassung) einer „Volksinitiative“ *a priori* entzogen.

152 Nach Art 73 Abs 2 der rumänischen Verfassung dürfen weder Steuerangelegenheiten noch Angelegenheiten „internationalen Charakters“, noch Amnestien oder Begnadigungen Gegenstand einer Volksinitiative sein.

gegenschlägt,¹⁵³ noch **nicht** aber als **eigenständiges** – bewusst **deliberatives**¹⁵⁴ – **Instrument** wahrgenommen zu werden.

4. Die Ausgestaltung der „**direkten Volksgesetzgebung**“ reicht selbst dort, wo es sie gibt, **weniger weit**, als man zunächst annehmen möchte:

In **sieben Staaten** (Italien¹⁵⁵, Lettland¹⁵⁶, Litauen¹⁵⁷, Luxemburg, Ungarn, Slowenien, Slowakei) gibt es, jedenfalls im Prinzip, wenn- gleich manchmal erst seit wenigen Jahren, **sehr wohl eine echte „direkte Volksgesetzgebung“**. Sieht man näher zu, dann fällt freilich auf:

- *Italien* steht auf der nationalen Ebene¹⁵⁸ noch recht nahe am österreichischen Typ, wenn es zwar ganz allgemein die „Gesetzesinitiative“ auch schon 50.000 Wahlberechtigten¹⁵⁹ zubilligt,¹⁶⁰ einen Volksentscheid jedoch *nicht generell*, sondern **nur als verzögertes Vetoreferendum** – gerichtet auf die gänzliche oder teilweise Aufhebung eines Gesetzes – gestattet.¹⁶¹

153 Auf diese Differenz, abhängig von der jeweils **eingenommenen**, gegensätzlichen Perspektive, scheinen auch *Schiller/Setälä*, Introduction 4, abzielen, wenn sie formulieren: „[...] agenda initiatives can often be seen as a compromise between promoters and opponents of direct democracy [...]“.

154 Siehe oben Punkt II.D, Text bei FN 64.

155 Art 75 Abs 1 der italienischen Verfassung ermächtigt **500.000 Wahlberechtigte** (oder auch fünf Regionalräte), das „verzögerte Vetoreferendum“ (siehe gleich unten im Text) zu bewirken.

156 Art 78 der lettischen Verfassung: mindestens **ein Zehntel** der Wahlberechtigten übergibt dem **Staatspräsidenten** „einen **vollständig ausgearbeiteten Entwurf**“; nimmt das Parlament diesen Entwurf nicht unverändert an, hat eine Volksabstimmung darüber stattzufinden.

157 Nach Art 9 Abs 3 der litauischen Verfassung bedarf ein Referendum der Unterstützung durch zumindest 300.000 Wahlberechtigte (also durch ca **ein Zehntel der Bevölkerung**).

158 Auf der Ebene der Regionen ist für die Frage, inwieweit es dort Volksbegehren und Volksabstimmungen gibt, deren Statut entscheidend (Art 123 Abs 1 der italienischen Verfassung); auch zu diesem gibt es ein Vetoreferendum (auf Initiative von einem Fünftel der Wähler der betreffenden Region oder von einem Fünftel der Mitglieder des betreffenden Regionalrates; Art 123 Abs 4 der italienischen Verfassung).

159 Dieses Quorum ist natürlich, bezogen auf eine Bevölkerung von ca 60 Mio, erheblich liberaler als das österreichische.

160 Art 71 der italienischen Verfassung.

161 Art 75 der italienischen Verfassung. Freilich können in dichten Rechtsordnungen wie den unsrigen gegenwärtigen *mit geschickter Formulierung* doch recht viele normative Inhalte auch über den technischen Weg von „Aufhebungen“ hergestellt werden. Siehe zum gegenwärtigen Umfang dieses Instruments („abrogative initiative“) näher *Uleri*, Institutions of Citizens' Political Participation in Italy: Crooked Forms, Hindered Institutionalization, in: Setälä/Schiller (Hg), Citizens' Initiatives in Europe (2012) 71 (83).

- Auch *Luxemburg* verfügt zwar über eine verfassungsrechtliche *Ermächtigung*,¹⁶² die auch direkt-demokratische Entscheidungen decken würde, aber über *keine generelle Ausführungsgesetzgebung* hiezu; das einzige direkt-demokratische Instrument ist die 2003 auf Verfassungsebene geschaffene Möglichkeit, dass – auch – auf Antrag von 25.000 Wählern statt der zweiten Parlamentsabstimmung über eine Verfassungsänderung eine – diesfalls allerdings beidseitig bindende – Volksabstimmung durchzuführen ist.¹⁶³ Dies kann (zumindest auch¹⁶⁴) als vollgültiges **Vetoreferendum hinsichtlich Verfassungsänderungen** klassifiziert werden.
- *Italien* kennt weiters – wie im Prinzip auch *Dänemark*¹⁶⁵, *Lettland*¹⁶⁶, *Litauen*¹⁶⁷, *Portugal*¹⁶⁸, *Schweden*¹⁶⁹, *Slowenien*¹⁷⁰, die *Slowakei*¹⁷¹ oder *Ungarn*¹⁷² – für die Gültigkeit der Volks-

162 Art 51 Abs 7 der luxemburgischen Verfassung lautet: „Die Wähler können aufgerufen werden, sich in den Fällen und unter den Bedingungen, die das Gesetz bestimmen wird, auf dem Wege des Referendums zu äußern“.

163 Ausführungsgesetz *dazu* abrufbar unter <legilux.public.lu>.

164 Dasselbe Initiierungsrecht steht ja auch einem Viertel der Parlamentsabgeordneten zu (siehe bereits oben FN 127).

165 Für die Annahme des Vetoreferendums (siehe oben FN 119) ist neben einer Mehrheit der Abstimmenden auch erforderlich, dass „mindestens 30% sämtlicher Stimmberechtigten gegen die Gesetzesvorlage gestimmt haben“ (§ 42 Abs 5 der dänischen Verfassung). § 88 const cit verlangt, für das Verfassungsreferendum, sogar eine Partizipation von 40% der Wahlberechtigten.

166 Volksabstimmungen über Verfassungsänderungen bedürfen der Zustimmung durch mehr als die Hälfte der Wahlberechtigten, für Volksabstimmungen über andere Themen genügt eine Partizipation von mindestens der Hälfte der bei der letzten vorangegangenen Parlamentswahl erreichten (Art 79 der lettischen Verfassung).

167 Für eine Änderung des Art 1 der litauischen Verfassung („Der litauische Staat ist eine unabhängige demokratische Republik“) ist nach Art 148 Abs 1 const cit nicht nur die Annahme in der obligatorischen Volksabstimmung (siehe oben FN 104) als solche, sondern überdies eine **Zustimmung von mindestens drei Viertel der Wahlberechtigten** erforderlich.

168 Nach Art 115 Abs 11 der portugiesischen Verfassung „entfaltet“ „ein Volksentscheid entfaltet nur Bindungswirkung, wenn die Zahl der Abstimmenden die **Hälfte der [...] Wahlberechtigten übersteigt**.“

169 Eine Vorlage gilt nur dann als durch die fakultativ vor der zweiten Parlamentsabstimmung durchführbare Volksabstimmung (siehe oben FN 131) abgelehnt, wenn die Zahl derjenigen, die gegen die Vorlage gestimmt haben, „größer ist als die Hälfte der“ bei den *parallelen* Parlamentswahlen „abgegebenen gültigen Stimmen“ (Kapitel 8 § 15 Abs 4 der schwedischen Verfassung).

170 Ein Verfassungsreferendum bedarf nach Art 170 der slowenischen Verfassung der Teilnahme „**der Mehrheit aller Wähler**“.

171 Auch Art 95 Abs 1 slowakischen Verfassung verlangt die Teilnahme der absoluten Mehrheit der Wahlberechtigten, wenn die Volksabstimmung bindend sein soll.

172 Nach Art 8 Abs 4 der ungarischen Verfassung vom 25.4.2011 idgF ist eine Volksabstimmung auf Landesebene nur gültig, „wenn **mehr als die Hälfte aller Wahlbürger eine gültige Stimme abgegeben** hat“.

abstimmung ein **Partizipationsquorum** von 50%, was immerhin eine **nicht ganz unbeträchtliche Hürde** darstellt.¹⁷³

- *Italien*¹⁷⁴, *Lettland*¹⁷⁵, *Ungarn*¹⁷⁶ und die *Slowakei*¹⁷⁷ sehen – wie auch *Estland*¹⁷⁸ oder *Dänemark*¹⁷⁹ für Volksentscheide als solche oder, bereits für Volksbegehren, *Polen*¹⁸⁰, *Spanien*¹⁸¹ und *Rumänien*¹⁸² – **erhebliche qualitative Ausschlüsse** von der „direkten Volksgesetzgebung“ vor, namentlich von
 - Steuer- und Haushaltsfragen (Italien, Lettland, Ungarn, Slowakei, Estland, Dänemark, Polen, Spanien, Rumänien)
 - Internationalen Angelegenheiten (Italien, Lettland, Ungarn, Estland, Dänemark, Spanien, Rumänien)
 - Amnestien (Italien, Ungarn, Spanien, Rumänien)
 - Verfassungsänderungen (Polen, Ungarn)
 - Änderung der Geschäftsordnung des Parlaments (Polen)
 - Grundrechten allgemein (Slowakei) bzw hinsichtlich bestimmter Grundrechte (Dänemark¹⁸³).
- Lediglich die Slowakei hat bislang überdies die Frage der **Bestandskraft von Volksabstimmungen** thematisiert; Art 99 Abs 1 der slowakischen Verfassung verbietet eine Abänderung des Ergebnisses einer Volksabstimmung durch das Parlament *vor dem Ablauf von drei Jahren*; überdies ist hierfür stets die Form eines *Verfassungsgesetzes* erforderlich.

173 Art 75 Abs 4 der italienischen Verfassung. Derartige Quoren werden etwa von *Verhulst/Nijeboer*, *Demokratie* 18, 21 ff, als undemokratisch kritisiert; diese Kritik trifft freilich umso eher zu, je unabhängiger von der gerade verhandelten bestimmten politischen Angelegenheit ein erheblicher fixer Teil der Abstimmungsberechtigten jedenfalls der Abstimmung fernbleibt. Ist dagegen die Enthaltung in concreto Ausdruck spezifischer politischer Meinung, dann spricht nichts dagegen, diese sich Enthaltenden, entsprechend der vorher bekanntgegebenen Regel, den Gegnern der Initiative zuzurechnen.

174 Art 75 Abs 2 der italienischen Verfassung.

175 Art 73 der lettischen Verfassung.

176 Art 8 Abs 3 des ungarischen Grundgesetzes.

177 Art 93 Abs 2 der slowakischen Verfassung.

178 § 106 der estnischen Verfassung.

179 § 42 Abs 6 der dänischen Verfassung.

180 Siehe oben FN 151.

181 Siehe oben im Text bei FN 150.

182 Siehe oben FN 152.

183 Enteignungen, Staatsbürgerschaftsverleihungen.

C) *Evaluierung*

1. *Unionsrechtlicher Spielraum für „direkte Volksgesetzgebung“ in den Mitgliedstaaten*

Vor dem Hintergrund des eingangs erwähnten Art 2 iVm Art 10 Abs 1 EUV ist zunächst einmal festzuhalten, dass, betrachtet man den gegenwärtigen nationalen Verfassungsbestand der Mitgliedstaaten und die selbst dort, wo es, formal betrachtet, „direkte Volksgesetzgebung“ gibt, eingezogenen **Schranken und Bremsen**, die **Differenz** selbst dieser „direkt-demokratischen Spitzen“ zu dem für die Union in besonderer Weise als verbindlich erklärten Repräsentativsystem **weniger stark** ist als vielleicht zunächst angenommen. Demgemäß erklärt auch die neue, nach dem Vertrag von Lissabon (und damit bereits unter der Geltung des Art 2 EUV) erlassene ungarische Verfassung – *trotz grundsätzlich ermöglichter „direkter Volksgesetzgebung“* – im „grundlegenden“ Art B Abs 4:

„Das Volk übt seine Macht über seine gewählten Vertreter, **im Ausnahmefall unmittelbar** aus.“

Dieser Befund scheint also zumindest darauf hinzudeuten (ich formuliere hier bewusst vorsichtig), dass der **Verfassungsautonomie der Mitgliedstaaten**, was den **künftigen Ausbau direkt-demokratischer Instrumente** anlangt, durch Art 2 iVm Art 10 Abs 1 EUV doch gewisse, gar nicht so leicht vernachlässigbare – und letztlich sogar sanktionsbewehrte¹⁸⁴ – **Grenzen** gezogen sein könnten.

Nun trifft es zwar zu, dass nicht in jedem Mitgliedstaat von der nationalen Ebene in genau gleicher Weise auch auf die subnationalen Ebenen geschlossen werden darf; schon bei uns ist – trotz dem spezifischen, in VfSlg 16.241/2001 aufgestellten Homogenitätspostulat – die auf Landes- oder gar auf Gemeindeebene angebotene direktdemokratische Palette sichtlich reicher als auf Bundesebene,¹⁸⁵ und in Deutschland ist diese Differenz noch größer.¹⁸⁶

184 Siehe Art 7 EUV. Derzeit gibt es rechtspolitische Bestrebungen, die dort vorgesehenen zwei Niveaus (Abs 1 und Abs 2 ff) durch einen weiteren „Mechanismus“ zu unterlegen; siehe näher *Toggenburg*, Was soll die EU können dürfen, um die EU-Verfassungswerte und die Rechtsstaatlichkeit der Mitgliedstaaten zu schützen?, ÖGfE Policy Brief 10/2013.

185 Siehe oben Punkt A.

186 Siehe oben FN 85.

Dieser Befund muß freilich keine normative Inkonsistenz indizieren: denn es mögen sich die verschiedenen Ebenen zwar im formalen Prozedere gleichen, nicht jedoch in der **qualitativen** Ausgestaltung der **Themen**, über die sie – in welcher Konfiguration auch immer – überhaupt zu entscheiden befugt sind. In aller Regel ist nämlich – in einer gestuften Rechtsordnung – die jeweils untergeordnete Ebene an übergeordnetes Recht gebunden. Setzt man diesen fast trivialen Sachverhalt aber in Beziehung zu den gerade referierten thematischen Ausschlüssen, wie sie sich in jenen nationalen Verfassungsordnungen, die direkte Volksgesetzgebung kennen, ausnahmslos finden, dann wird schnell ersichtlich, dass „direkte Volksgesetzgebung“ auf gliedstaatlicher bzw sogar kommunaler Ebene schon deshalb wesentlich unproblematischer ist, weil dort **die typischen „Tabuzonen“** entweder ihrer Art nach **überhaupt nicht**, oder doch nur in **engeren**, durch übergeordnetes Recht *bereits gezogenen* (und daher auch durch die auf diesen **übergeordneten** Ebenen zuständigen „**Repräsentanten**“ **steuerbaren**, allenfalls sogar *post factum* wiederum *korrigierbaren*) **Grenzen berührt** werden können.¹⁸⁷

Diese „Aufgabenverteilung“ im vielzitierten „Mehrebenensystem“¹⁸⁸ *ermöglicht* nun zwar im Prinzip einen stärkeren Ausbau direktdemokratischer Instrumente auf der jeweils niedrigeren Ebene, also *einen besonders starken Ausbau auf der gliedstaatlichen bzw kommunalen Ebene*; man sollte sich jedoch – im geltenden Paradigma des Vorrangs des Repräsentativsystems – eben deshalb der **Abhängigkeit dieser größeren Freiräume auf den „unteren“ Ebenen von der Aufrechterhaltung des Repräsentativsystems auf den „oberen“ Ebenen** bewusst bleiben, um nicht mittels des *prima facie* ja naheliegenden, letztlich aber *verfehlten Schlusses ab inferiori ad superius* politische Erwartungen zu wecken, die – im geltenden Paradigma – schlicht nicht mehr erfüllt werden könnten.

Mit diesem Ergebnis steht der Umstand, dass in doch einer ganzen Reihe von Mitgliedstaaten ein **obligatorisches Referendum gerade über ganz grundlegende Fragen** vorgesehen ist, nicht im Widerspruch:

Denn in **keinem** der Mitgliedstaaten ist gegenwärtig eine **aktive** „direkte Verfassungsgesetzgebung“ – wie sie in der Tat im deutschen

187 Die Situation gleicht daher in gewisser Weise der Ausgestaltung der „Mitwirkung des Volkes“ an der Gerichtsbarkeit im Sinne des Art 91 B-VG, die in den oberen Instanzen wesentlich schwächer ausgeprägt ist als in der ersten Instanz.

188 Siehe nur Hüller, Demokratie 27 ff; Benz, Politik in Mehrebenensystemen (2009).

Gliedstaat („Freistaat“) Bayern im Prinzip zulässig¹⁸⁹ und auch bereits erfolgt ist¹⁹⁰ – gegen den Willen der Repräsentationsorgane vorgesehen und man könnte gerade hier zweifeln, ob – auf nationaler Ebene – eine solche mit Art 2 iVm Art 10 Abs 1 EUV vereinbar wäre. Vielmehr trägt in diesem Bereich die **Beteiligung des Volkes** gegenwärtig überall eine ausgesprochen **konservative Tendenz**, begünstigend die Beibehaltung der bereits geltenden normativen Inhalte: gegen den Willen des Volkes ist eine grundlegende Änderung des *status quo* nicht erzielbar (**Vetoreferendum**), aber auch **nicht gegen den Willen der Repräsentanten**. Damit ist aber sichergestellt, dass *keine bedenklichen Inhalte* durch „direkte Volksgesetzgebung“ an den Repräsentanten vorbei *neu geschaffen* werden können.

Das einzige *leichte Fragezeichen* bei diesem Befund stammt aus Frankreich: Art 89 Abs 2 der französischen Verfassung sieht für eine Verfassungsänderung zwar – vor der obligatorischen Volksabstimmung – getrennte übereinstimmende Beschlüsse beider Kammern vor, jedoch genügt hierfür jeweils die *einfache Mehrheit*. Die Bindung einer Verfassungsänderung an eine erhöhte parlamentarische Mehrheit ist dagegen nur als *Alternative* vorgesehen (Art 89 Abs 3 der französischen Verfassung: Beschluss durch den „Kongress“ mit einer Mehrheit von „drei Fünfteln“). Erachtet man aber die letztere Vorgangsweise als die mit dem Repräsentativsystem stärker im Einklang stehende (sie ist auch, rechtsvergleichend, die bei weitem üblichere), dann gewinnt der Regelfall des Art 89 Abs 2 der französischen Verfassung den Charakter einer **Überspielung (der „Sperrminorität“) des Parlaments durch einen aktiven, seinerseits direkt vom Volk gewählten Staatspräsidenten**.¹⁹¹

189 Art 75 Abs 1 Satz 1 iVm Art 74 Abs 1 iVm Art 72 Abs 1 der bayerischen Verfassung (WV vom 15. Dezember 1998). Allerdings sind „Verfassungsänderungen, die den demokratischen Grundgedanken der Verfassung widersprechen“, überhaupt „unzulässig“ (Art 75 Abs 1 Satz 2 der bayerischen Verfassung) und es findet auch über den Staatshaushalt [...] kein Volksentscheid statt“ (Art 73 der bayerischen Verfassung).

190 Siehe, zur Abschaffung des bayerischen Senats, die Darstellung bei Hans-Jürgen Wiegand, *Direkt-demokratische Elemente in der deutschen Verfassungsgeschichte* (2006) 409 ff.

191 Diese Tendenz war zu Beginn der V. Republik noch deutlicher geworden, als der damalige Staatspräsident *de Gaulle* die Verfassungsänderung zur künftigen Direktwahl des Staatspräsidenten nicht auf Art 89 Abs 2 der französischen Verfassung, sondern – unzutreffenderweise – auf Art 11 Abs 1 stützte und so *das Parlament vollständig umging* (Referenden nach dieser Verfassungsstelle bedürfen nur eines Vorschlages der Regierung), zumal der danach vom Senat angerufene *Conseil constitutionnel* sich nicht nur zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit für unzuständig erklärte, sondern überdies davon sprach, dass auch der Volksentscheid nach Art 11 eine „**unmittelbare Äußerung der nationalen Souveränität**“ (!) darstelle (die Entscheidung Nr 62-20-DC vom 6.11.1962 ist abrufbar unter <conseil-constitutionnel.fr>).

Allerdings liegt selbst hier noch das Gesetz des Handelns eindeutig beim Staatspräsidenten, also einem **Repräsentanten**, nicht aber beim Volk selbst.

2. Vorbilder für Österreich?

Stellt man sich vor diesem Hintergrund die Frage, ob sich Österreich durch den oben dargestellten Formenreichtum der anderen Mitgliedstaaten zur Übernahme des einen oder anderen Instruments – unterhalb der Ebene „direkter Volksgesetzgebung“ – anregen lassen sollte, dann meine ich:

- Betrachtet man nur die auf Bundes- und Landesebene kumulierten Instrumente, dann ist das österreichische Arsenal schon sehr reichhaltig; bei Reformen sollte daher vorrangig auf eine **innerösterreichische Angleichung – an den kumulierten Bestand** – gesetzt werden.
- Manche Instrumente aus anderen Rechtsordnungen passen überdies von vorneherein nicht in unsere Struktur, wie diejenigen Referenden über Verfassungsänderungen, die an die Stelle einer zweiten Parlamentsabstimmung treten, oder, gegenteilig, die es gestatteten, die sonst erforderliche parlamentarische *qualifizierte Mehrheit* für eine *Verfassungsänderung* zu unterlaufen.¹⁹²
- Auch für andere als Verfassungsreferenden aber dürfte das **proaktive Referendum** – also eine Volksgesetzgebung auf Initiative einer parlamentarischen Minderheit, auch einer zweiten parlamentarischen Kammer oder von subnationalen Gliederungen, etwa der territorialen oder auch der sonstigen Selbstverwaltung, allenfalls in Verbindung mit dem Staatsoberhaupt – zwar, auf Grund der Präzedenzfälle aus Frankreich¹⁹³ und aus Polen¹⁹⁴, innerhalb der von Art 2 EUV gelegenen Bandbreite, jedoch – auf Grund der dadurch ermöglichten *Überspielung der parlamentarischen Mehrheit* – außerhalb der von VfSlg 16.241/2001 als maßgeblich erachteten

¹⁹² Bekanntlich wird jedenfalls unser *einfaches Bundesverfassungsrecht* relativ häufig und in eher technischer Hinsicht abgeändert (eine doppelte Abstimmung würde nur als lästiger Formalismus empfunden, eine Volksabstimmung als Ersatz dagegen die allermeisten Themen „überfordern“). Eine Preisgabe des Erfordernisses der vorgängigen Zwei-Drittel-Mehrheit würde dagegen wohl auf Kosten des lagerübergreifenden Konsenses gehen und damit die Delegitimierung der so beschlossenen Verfassungsbestimmungen fördern.

¹⁹³ Siehe oben im Text bei FN 108.

¹⁹⁴ Siehe oben im Text bei FN 115.

Grenzen liegen, so dass dieses hier ebenso wie die vollständige „direkte Volksgesetzgebung“, außer Betracht bleiben kann.

- Am ehesten scheinen noch die verschiedenen Formen eines „**Vetoreferendums**“ vor der Beurkundung eines Gesetzesbeschlusses – im Zusammenwirken mit den gerade im Zusammenhang mit dem proaktiven Referendum genannten Organen – bei uns im Rahmen der geltenden bundesverfassungsrechtlichen Grundordnung ausbaufähig zu sein;¹⁹⁵ hier stellt sich freilich in besonderer Weise das Problem der Bewahrung ausreichender politischer Gestaltungskraft: denn gerade erfolgreiche „Vetoreferenden“ sind eben, *per definitionem*, **konservativ**, das heißt auf die Verhinderung normativer Veränderungen gerichtet.
- Dieser Wirkung könnte man wiederum versuchen, die Spitze mittels Einführung von **Partizipationsquoren** abzubrechen. Dann stellte sich freilich die Frage: warum nicht auch bei Wahlen? Was wäre dann aber, bei Wahlen zu den allgemeinen Vertretungskörpern (oder, gar, zum Europäischen Parlament¹⁹⁶) die machbare, jener einer Ungültigkeit eines Referendums an Schärfe gleichkommende Konsequenz?

3. *Spezialproblem Derogation*

Bereits vor mehr als drei Jahrzehnten hat *Manfred Nowak* für das österreichische Bundesverfassungsrecht die These vertreten, ein nicht grundordnungsänderndes, dennoch aber einer Volksabstimmung (nach Art 43 bzw Art 44 Abs 1 zweitem Tatbestand B-VG) unterzogenes Gesetz dürfe im selben Rang nicht mehr im rein parlamentarischen Verfahren abgeändert werden.¹⁹⁷ Dieser Logik folgt nun sichtlich **Art 99 Abs 1 der slowakischen Verfassung**, wenn er für die parlamentarische Abänderung des Ergebnisses einer Volksabstimmung – im Rang eines einfachen Gesetzes – nicht nur die Einhaltung einer drei-

195 Es trifft zwar zu, dass sich VfSlg 16.241/2001 auch auf die Ablehnung der Einführung eines solchen „**Vetoreferendums**“ durch die Konstituierende Nationalversammlung **tragend bezogen hat** (siehe Abschnitt II, Punkt 3.2.2.2.1. der Begründung). Allerdings könnte eben doch der oben in Punkt 1 herausgestellte Unterschied (dass im Falle eines „Vetoreferendums“ niemals ein normativer Inhalt gegen des Willen des Parlaments neu beschlossen werden kann) eine größere Verträglichkeit, zumal angesichts der unangetasteten Pflicht des VfGH, erforderlichenfalls als „negativer Gesetzgeber“ zu fungieren, indizieren.

196 Diese lag immerhin die **letzten drei Male jeweils unter 50%** (siehe dazu <wahlbeteiligung.at>).

197 *Nowak*, Rechtswirkungen einer Volksabstimmung, ÖJZ 1980, 36 (40 ff); sofort zustimmend seinerzeit *Welan*, Die einfache Volksgesetzgebung nach Art 43 B-VG, in: FS Hellbling (1981) 419.

jährigen Sperrfrist,¹⁹⁸ sondern vor allem die Form eines „Verfassungsgesetzes“ vorschreibt.¹⁹⁹

Bei allem intuitiven Verständnis für diese Logik:²⁰⁰

- Was heißt hier „Abänderung“, zumal angesichts der Reichweite der Figur der „**materiellen Derogation**“?
- Was bedeutet es für die künftige Gestaltungskraft der Politik, wenn
 - entweder bereits die „Volksgesetze“, auf Grund ihres erhöhten Bestandsschutzes in Verbindung mit den politischen Mehrheitsverhältnissen, möglicherweise, trotz sachlicher Notwendigkeit, **nicht mehr zeitgerecht abänderbar** sind
 - oder aber, auf Grund dennoch erfolgter Abänderbarkeit, in eben diesem Umfang eine ansonsten, das heißt von der Qualität des normativen Inhaltes her, nicht gebotene **Auffüllung des formellen Verfassungsrechts** – das natürlich seinerseits erst recht erhöhten Bestandsschutz (nämlich überdies gegenüber der verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle) genießt und damit künftige einfache Gesetzgeber (allenfalls sogar unter Beteiligung des Volkes selbst) beschränkt – eintritt?

Entscheidet man sich dagegen – um derartige **Verwerfungen innerhalb der Struktur und Kohärenz der Rechtsordnung** zu vermeiden – für den formalistischen Standpunkt, wonach auch einem mittels Volksbeteiligung zustande gekommenen Gesetz kein anderer Rang als ohne Volksbeteiligung zukommt,²⁰¹ dann können – macht das Parlament

198 Die umgekehrte Logik – befristeten Bestandsschutz parlamentarischer Beschlüsse vor einer Volksinitiative – verfolgt dagegen Art 11 Abs 3 der französischen Verfassung idF 2008 (siehe oben im Text nach FN 113).

199 Siehe oben Punkt B.4, Schluss.

200 Diese wird denn auch von *Verhulst/Nijeboer* (Demokratie 17) engagiert vertreten. Der dortige Hinweis auf die **Schweiz**, wo „diese Überlegenheit der plebiszitären Gesetzgebung auf Bundesebene geregelt“ sei, „indem solche Gesetze als Bestandteil der Verfassung übernommen werden“, ist freilich nur im Ergebnis, **nicht der rechtspolitischen Intention nach** richtig, weil a) es für die Verfassungsinitiative keine inhaltliche Begrenzung gibt, und b) das Institut der Gesetzesinitiative, nachdem es kurzzeitig in der Bundesverfassung aufgeschieden war, aus dieser, als zu unpraktikabel, wieder entfernt wurde (siehe näher *Rohner*, Die Wirksamkeit von Volksinitiativen im Bund 1848 – 2010 [2012] 12 ff, 27 f).

201 Diese Sichtweise (mit Blick auf die vom VfGH ausgeübte Normenkontrolle vertreten etwa von *Merli*, Art 43 B-VG, in: *Korinek/Holoubek* [Hg], Österreichisches Bundesverfassungsrecht [1999] Rz 15) vermied immerhin eine Verschiebung der Gewichte innerhalb der Rechtsordnung, was für die verfassungsgerichtliche Normenkontrolle von Belang sein könnte.

von seiner rechtlichen Kompetenz auch tatsächlich, gegen den erklärten Willen des Volkes, *in extremis* bereits eine „logische Sekunde“ nach der Kundmachung der mittels Volksabstimmung beschlossenen Norm, Gebrauch – erhebliche **politische Verwerfungen** die Folge sein.

Ein damit verwandtes Problem wurde in der seinerzeitigen Entscheidung Nr 62-20-DC des französischen Conseil Constitutionnel vom 6. November 1962 betreffend die Frage der Rechtmäßigkeit der Anwendung des Art 11 der französischen Verfassung auf eine Änderung der Verfassung²⁰² sichtbar:

In auf dem Prinzip der Volkssouveränität beruhenden Staaten ist die Gefahr groß, auch Entscheidungen des „Volkes“ auf den im Stufenbau der Rechtsordnung untergeordneten Ebenen der Rechtssetzung fälschlich mit souveräner Dignität auszustatten und damit als der **verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle entzogen** zu erachten.

Macht dagegen ein Verfassungsgericht auch gegenüber „Volksgesetzen“ von seinen Befugnissen (und Pflichten!) gleichartigen Gebrauch wie gegenüber „bloßen“ Parlamentsgesetzen, dann können auch hier wieder politische Verwerfungen die Folge sein, wenn „das Volk“ diesen Mechanismus nicht ausreichend „versteht“.²⁰³

Auswege aus diesen Aporien sind sicherlich grundsätzlich denkbar,²⁰⁴ lassen sich jedoch in der gegenwärtigen Verfassungslage anderer Mitgliedstaaten noch nicht aufweisen.

Zugleich behielte allerdings das Parlament (aufgrund des gleich im Text umschriebenen pouvoirs) auch gegenüber direkter Volksgesetzgebung stets noch das „letzte Wort“ (zumal ja ein Parlamentsbeschluss um vieles leichter und schneller zu fassen ist als ein Volksbeschluss), so dass letztlich auch eine derartige "direkte Volksgesetzgebung" sich in ihren rechtlichen Wirkungen nicht sehr von einem bloßen konsultativen Referendum unterschiede (die Befürchtungen von VfSlg 16.241/2001 erwiesen sich, so gesehen, als übertrieben).

202 Siehe oben FN 191 bzw, für das eigentlich hiefür allein vorgesehene Verfahren nach Art 89 der französischen Verfassung, FN 125.

203 Vgl schon *Uhlmann*, Das Willkürverbot (Art 9 BV) (2005) Rz 509, FN 1595: „Ein Verfassungsgericht kann nicht beliebig viele Entscheide im Widerspruch zur Mehrheitsmeinung fällen“.

204 In der Rohstudie des Bundeskanzleramtes/Instut für Staatsorganisation und Verwaltungsreform (41 f) wurde die Beschränkung „direkter Volksgesetzgebung“ auf die Erlassung von – im Stufenbau der Rechtsordnung im „Mezzanin“, das heißt über einfachem Gesetzesrecht, jedoch unterhalb der verfassungsrechtlichen Ebene, angesiedelten – „Staatszielen“ diskutiert.

4. Verbleibende grundsätzliche Problematik²⁰⁵

Lassen Sie mich zum Abschluss noch auf einen grundsätzlichen Aspekt „direkter Demokratie“ hinweisen, der letztlich auch **hinter den meisten der oben angeführten**, in den verschiedenen Verfassungen auffindbaren **thematischen Ausschlüsse** stehen dürfte:

„Demokratie“ bedeutet im Prinzip „Herrschaft“ **des „Volkes“** über sich selbst, nicht lediglich einer Mehrheit über eine Minderheit. Wenn wir uns – auf welcher Ebene der politischen Entscheidungsfindung auch immer – aus zwingenden praktischen Gründen zur Anwendung des Mehrheitsprinzips statt jenes des Konsenses verstehen, dann haben wir dabei vorausgesetzt, dass **jeder einzelne Stimmführer dabei als Repräsentant des gesamten Volkes, als Treuhänder des Gemeinwohls**, handle, nicht als Privatperson gemäß ihren höchstpersönlichen Interessen.²⁰⁶ Denn welchen Grund hätte ein Angehöriger des „demos“, sich den privaten Interessen anderer Gleichrangiger **überhaupt**²⁰⁷ zu unterwerfen, bzw welches Recht könnte die Mehrheit geltend machen, eine solche Unterwerfung der Minorität **unter ihre Privatinteressen** zu fordern?²⁰⁸

Nur solange, als diese – bereits von *Aristoteles* genannte²⁰⁹ – Voraussetzung der Ausklammerung des privaten Interesses bei der Verfolgung politischer Angelegenheiten ein ausreichendes Substrat im

205 Zum Folgenden siehe näher *Balthasar*, Grenzen direkter Demokratie (in der Legislative), IRIS 2013, 241 ff.

206 Dies bestreitet auch ein so engagierter Verfechter des Mehrheitsprinzips wie *Flaig* nicht, vgl seine „siebente Voraussetzung“, dass sich „die Stimmberechtigten“ unter anderem nicht „als autarke Herren [...] benehmen“ dürften, da solche „außerstände“ seine, „ein Gemeinwohl anzuerkennen, welches ihre Zwecke übersteigt“ (cit *Flaig*, Die Mehrheitsentscheidung [2013] 152).

207 Die Frage nach – allenfalls sogar absoluten – qualitativen Grenzen des Mehrheitsentscheids wird gegenwärtig eher im Kontext des rechtsstaatlichen Prinzips (*sub titulo* „Eingriffs-Schranken“ der Grundrechte, vgl paradigmatisch nunmehr Art 52 Abs 1 GRC) diskutiert und damit dem demokratischen Prinzip bereits vorgegeben.

208 Nur beiläufig sei auf die nunmehr schon durch Art 2 EUV gebotene „Achtung [...] der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“, als Grundwert – im gleichen Rang wie „Achtung der [...] Demokratie!“ – hingewiesen.

209 Politik, 1279a, 18-20. Genau auf diese Ausklammerung zielte ja *Rousseaus* Unterscheidung zwischen der „volonté générale“ und der „volonté de tous“ ab (Du contrat social, II/3); vgl auch *Habermas*, Faktizität und Geltung⁴ (1994) 678 (Nachwort): „Das demokratische Rechtssetzungsverfahren ist darauf angelegt, daß die Staatsbürger von ihren Kommunikations- und Teilhaberechten auch einen gemeinwohlorientierten Gebrauch machen [...]“.

Tatsächlich hat, können wir daher – mit *Rousseau*²¹⁰ und, diesen weiterentwickelnd, *Habermas*²¹¹ – den Mehrheitsentscheid als die unter den gegebenen Umständen insgesamt plausibelste, freilich *auf Grund späterer besserer Einsicht jederzeit reversible* und zu revidierende Auffassung über die **generelle Zustimmungsfähigkeit** zu einem bestimmten Vorhaben akzeptieren.²¹²

An dieser Grundvoraussetzung jedenfalls demokratischer politischer Aktion ändert sich nichts, gleichgültig, ob für das gesamte Volk ein Einzelner (etwa ein Staatsoberhaupt), ein Parlament, oder eine Volksversammlung – bzw eine aus Praktikabilitätsgründen dezentral an deren Stelle tretende Gesamtheit abstimmender Bürger²¹³ – handelt. Am wenigsten erforderlich ist diese Grundvoraussetzung klarerweise bei einem bloßen Volksbegehren (das ja nicht von ungefähr oft Überschneidungen mit einer „Sammel-Petition“, also der Artikulation individueller Wünsche, aufweist).

Eine solche **ethische Anforderung** an politische Repräsentanten – auch auf gliedstaatlicher oder kommunaler Ebene! – ist **alles andere als trivial**; während aber bei klassischen Repräsentanten oft eine Fülle verfassungs- und unterverfassungsrechtlicher Vorschriften diese Trennung zwischen Amt und Privatinteresse einschärfen, sind derartige Hinweise für die direkt agierenden Angehörigen des Volkes heute viel spärlicher, die Gefahr einer Konfundierung daher hier auch viel größer.

Dabei sei auf zwei besonders gefährliche Zonen noch eigens aufmerksam gemacht:

Die Abstandnahme von einer Berücksichtigung ihrer höchstpersönlichen Interessen, zugunsten einer Orientierung am Gemeinwohl, fällt Menschen üblicherweise umso schwerer, je klarer sie bereits *ex ante* abschätzen können, welche Auswirkungen eine bestimmte Regelung im Falle ihrer Annahme für ihre höchstpersönliche Sphäre hätte.

210 Du contrat social, IV/2: „chacun en donnant son suffrage dit son avis là-dessus, et du calcul des voix se tire la déclaration de la volonté générale. Quand donc l'avis contraire au mien l'emporte, cela ne prouve autre chose sinon que je m'étais trompé, et que ce que j'estimais être la volonté générale ne l'était pas.“

211 Strukturwandel der Öffentlichkeit (1990), Vorwort zur Neuauflage, 42: Der Inhalt einer „Mehrheitsentscheidung darf nur“ als „das rational motivierte, aber fehlbare Ergebnis einer [...] vorläufig beendeten Diskussion über die richtige Lösung eines Problems gelten [...]“.

212 So auch schon *Kelsen*, vgl *Jestaedt/Lepsius*, Der Rechts- und der Demokratietheoretiker Hans Kelsen. Eine Einführung, in: dieselben (Hg), Hans Kelsen. Verteidigung der Demokratie. Abhandlungen zur Demokratietheorie (2006) XXII ff.

213 Siehe zu dieser Parallelisierung *Verhulst/Nijeboer*, Demokratie 15.

Zur Vermeidung des delegitimierenden Einflusses derartiger Befangenheiten hat bekanntlich Rawls den berühmten „**Schleier des Nichtwissens**“ ins Spiel gebracht.²¹⁴ Mir scheint nun in der Tat, dass eine **Angelegenheit direktdemokratischer Befassung umso eher entzogen bleiben sollte, je evidenter ist, dass dieser „Schleier des Nichtwissens“ den je einzelnen Bürgern deren individuelle Betroffenheit nicht verhülle.** Denn es wäre wohl übermenschlich, in solchen Fällen zu verlangen, dass ein einzelner Bürger nicht zunächst an sein Privatwohl denke und sein Abstimmungsverhalten nicht zunächst danach ausrichte.

Gerade das, was, nach dem Gesagten, für die Partizipation in der politischen Sphäre verpönt sein soll: die Ausrichtung des eigenen Handelns nach dem je eigenen Privatinteresse – ist freilich für die Beteiligung in Verwaltungsverfahren Voraussetzung: der paradigmatische **§ 8 AVG definiert** ja gerade „Parteien“ und sonstige „**Beteiligte**“ anhand des Kriteriums der **Berührtheit individueller „Rechte“ und „Interessen“.**

Gerade weil dies aber so ist – und ja auch in der demokratischen Partizipation das quantitativ-egalitäre Kriterium des „one person – one vote“ maßgeblich ist, während im Verwaltungsverfahren die je und je in ihrer qualitativen Betroffenheitsintensität ganz unterschiedlichen Interessen gewichtet und gewogen werden müssen, **verbietet es sich** mE vom Ansatz her, die eine – **verwaltungsverfahrenrechtliche – Partizipation** durch die andere – **politische** – zu **ersetzen** (oder umgekehrt), auch wenn, letztlich unzutreffenderweise,²¹⁵ auch im Rahmen verwaltungsverfahrenrechtlicher Partizipation zuweilen gerne von „Bürgerbeteiligung“ gesprochen wird.

Es leuchtet ein, dass

- einerseits diese Unterscheidung²¹⁶ – vor dem Hintergrund modernen „Akzeptanzmanagements“ – schon ganz allgemein heute gerne relativiert wird;²¹⁷
- zum anderen aber gerade **Gebietskörperschaften**, deren **Schwerpunkt** in der – diesseits wie jenseits der hier gezogenen Scheide-

214 Eine Theorie der Gerechtigkeit (1979) 159 ff.

215 Der Status eines (Staats- oder Unions-)Bürgers spielt im Verwaltungsverfahren nur ausnahmsweise eine Rolle, anders als im Bereich der politischen Partizipation, die nur ausnahmsweise auch für Fremde geöffnet wird.

216 Siehe näher Balthasar, Die Gewährleistung rechtlicher Beteiligung im Verwaltungsverfahren – eine zunehmende Herausforderung, in: Matzka (Hg), E-Partizipation im Verwaltungsverfahren (2011) 15 (insb 17 ff, 40 ff).

217 Vgl etwa Würtenberger, Akzeptanzmanagement 47 ff.

linie angesiedelten – Staatsfunktion „**Verwaltung**“ liegt, wie eben Länder und Gemeinden, hier besonders gefährdet sind, einerseits durch eine gut gemeinte Ausweitung der politischen Mitbestimmung Rechte zu verkürzen, die nach wie vor des Schutzes rechtsstaatlicher Verfahren bedürfen,²¹⁸ andererseits aber auch zu gestatten, dass sich politische Anliegen in **Verwaltungsverfahren** artikulieren, statt in den dafür vorgesehenen politischen Gremien.²¹⁹

Hier eine **klare Trennlinie** zu ziehen, dürfte **gerade für Länder und Gemeinden eine besondere Herausforderung** darstellen.

218 Man denke etwa an die sozialpsychologischen Reflexe des positiven Ausgangs eines Referendums über den Bau einer Müllverbrennungsanlage (zur Stärkung der Finanzkraft der Gemeinde) auf die obstinate Absicht einiger weniger Nachbarn, ihre individuellen Rechtsmittel gegen die Genehmigung dennoch voll auszuschöpfen.

219 Umweltpolitik im Gewande verwaltungsrechtlicher Parteistellung überfordert die betroffenen Behörden ebenso wie die lediglich an der Verfolgung ihrer subjektiven Rechte interessierten, „normalen“ Beteiligten.

Direct Democracy in the UK: a constitutional experiment

Direct democracy in the United Kingdom has no long tradition or roots. On the contrary for years it was seen as rather suspect, a continental phenomenon at best, and a French practice at worst.¹ A lone theorist on the subject, A.V. Dicey, came out at the beginning of the twentieth century in support of referenda. This was according to Professor Vernon Bogdanor, prompted by a desire to scupper Irish Home Rule which looked like going through parliament but was unpopular in the country.² In the 1960s political scientists, like A.H. Birch, took the view that the British political tradition was different:

*„Thus there has been no support in this country for the Populist doctrine that representation is an inferior alternative to direct democracy [...] it has occasionally been proposed that a referendum might be held on a particular issue, but the proposals do not ever appear to have been taken seriously. And there has been no support at all for the idea that the initiative and the referendum should be adopted as permanent institutions of government as in Switzerland, so that the representatives could be by-passed. Views of this kind have found favour among people of British extraction in both Australia and the United States, but in Britain itself they have never acquired any kind of influence“.*³

But the lack of a codified constitution has given the UK a certain flexibility to improvise and it has rather stumbled along the path of direct democracy; despite this certain norms, legal practice and rules have been worked out.

Currently the United Kingdom faces the prospect of referenda on major issues which could have substantial ramifications on the structure of the country but also profoundly change the map of

¹ See also Sully, Ein Königreich für mehr Bürgernähe, in: Der Standard 4.7.2012 and Sully, Kampagne oder Instrument: Dilemma direkter Demokratie, in: Die Furche 6.9.2012.

² Lecture, „What place for the referendum in the UK?“, Prof. Bogdanor, 21.2.2013 at the Constitution Unit, London. See also Memorandum, Matt Qvortrup, Constitution Committee, House of Commons, 4.1.2010.

³ Birch, Representative and Responsible Government (1964) 227 f.

Europe. One is the planned referendum on Scottish independence in the Autumn of 2014, which could create a new independent country leaving a rump United Kingdom. The other possible referendum is a pledge by Prime Minister *Cameron* to hold a Yes/No vote on Britain's membership of the EU by the end of 2017 if he were re-elected at the next general election. Both referenda have implications for the European Union.

The following depicts referenda since 1945 in the UK:

Legislative Basis	Question Put	Outcome
Northern Ireland (Border Poll) Act 1972; Referendum 1973	Do you want Northern Ireland to remain part of the UK? OR Do you want Northern Ireland to be joined with the Republic of Ireland outside the UK? (Tick Box)	Northern Ireland remained part of the UK
National: Referendum Act 1975	Do you think the UK should stay in the European Community (the Common Market)? (Yes or No)	The UK remained in the European Community
Scotland Act 1978; Devolution Referendum 1979	Do you want the provisions of the Scotland Act 1978 to be put into effect? (Yes or No)	Threshold of 40% of the total electorate for a Yes vote was not met
Wales Act, 1978; Devolution Referendum 1979	Do you want the provisions of the Wales Act 1978 to be put into effect? (Yes or No)	Devolution did not proceed
Referendums (Scotland and Wales) Act 1997; Devolution Referendum 1997 pre-legislative*	I agree that there should be a Scottish Parliament OR I do not agree that there should be a Scottish parliament (Tick box)	Scottish Parliament established

As above	I agree that a Scottish Parliament should have tax-varying powers OR I do not agree that a Scottish Parliament should have tax-varying powers (Tick box)	Scottish Parliament was given tax-raising powers
Referendums (Scotland and Wales) Act 1997; Devolution Referendum 1997 pre-legislative*	I agree that there should be a Welsh Assembly OR I do not agree that there should be a Welsh Assembly (Tick box)	The Welsh Assembly was established
Greater London Authority Referendum Act, 1998	Are you in favour of the Government's proposals for a Greater London Authority, made up of an elected mayor and a separately elected assembly? (Yes or No)	The Greater London Authority was established and directly elected mayor with assembly
Northern Ireland (Entry to Negotiations etc) Act 1996; Belfast „Good Friday“ Referendum 1998	Do you support the Agreement reached at the Multi-Party Talks in Northern Ireland and set out in Command Paper 3883? (Yes or No)	Consent given for continuation of the Northern Ireland peace process on the basis of the Belfast Agreement
Regional Assemblies Preparations Act, 2003; Elected Regional Assembly North East of England referendum 2004	Should there be an elected assembly for the North East region? (Yes or No)	Rejected
Government of Wales Act 2006; legislative powers of the Welsh Assembly, referendum, 2011	Do you want the Assembly now to be able to make laws on all matters in the 20 subject areas it has powers for? (Yes or No)	The Assembly was given these powers

National: Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011	At present the UK uses the „first past the post“ system to elect MPs to the House of Commons. Should the „alternative vote“ system be used instead? (Yes or No)	First Past the Post System was kept
---	---	--

*These were pre-legislative referenda held before a Bill was introduced to parliament. Information was provided by the government so that voters would be aware of the possible consequences of their decision.

Source: Adapted from Scottish Affairs Committee Second Report of Session 2012-13, „The Referendum on Separation for Scotland“

Furthermore according to the Local Government Act 2000, if 5% of those registered petition the local council, a referendum must take place on whether there should be an elected mayor. An element of direct democracy also features in new provisions under the Localism Act of 2011 allowing for more directly-elected Mayors following confirmatory referendums in selected large cities outside London.

I. National Referenda

The 1975 referendum on the question of „do you think the UK should stay in the European Community (Common Market)?“ was put to the people under a Labour Government headed by *Harold Wilson*. It had the aim of avoiding a split in the Labour party and Britain had already been a member of the EC for two years.⁴ It came about as a result of an election pledge by Labour to renegotiate new terms if elected which would be put to a referendum. Formally the referendum was regarded as consultative but Labour stated it would be binding on any government it would form.

The vote was a post-legislative referendum ie the House of Commons had already agreed to the new terms of membership.

⁴ See *Sully*, Großbritannien, Europa und das Referendum, Europäische Rundschau 4/2012, 37.

Around two-thirds of the electorate voted to stay in Europe in a turnout of 65%. Labour ministers in the cabinet campaigned on different sides. Abstract notions of a loss of parliamentary sovereignty, a major plank in the anti-EC camp were not so convincing as the fear of a deterioration in the economy which withdrawal might herald.

This first nation-wide referendum, like the next one in 2011, went in favour of the *status quo* and against radical change. The Parliamentary Voting System and Constituencies Act of 2010 was the basis for the Alternative Vote (AV) referendum in 2011. Factual information was made available to voters on how both systems function. The AV vote took place on the same day as regional elections to Scotland, Wales and Northern Ireland with different coloured ballot papers. The referendum came about more as a result of political bargaining on a coalition and was a carrot Cameron could offer the Liberal Democrats for participation.

II. Referenda and the Legal Framework

In Britain the initiation of a referendum comes very much from the top down, ie it is a decision of the government of the day.⁵ In a major report the House of Lords Constitutional Committee examined the mechanics of referenda and concluded that they are appropriate on „fundamental constitutional issues“. Examples were cited as a move to abolish the monarchy, if any of the nations of the United Kingdom were to secede, the abolition of either House of Parliament, a decision to adopt a written constitution, a change in the UK national currency and any decision to pull out of the European Union. The report noted that despite efforts to legally define the parameters of a referendum, at heart the instrument remains „a tactical device rather than a matter of high constitutional principle“.

The coalition formed between the Conservatives with *Nick Clegg's* Liberal Democrats, committed the partners to sweeping constitutional

5 See also *Ungar, Gestern, heute, morgen – Direkte Demokratie in Großbritannien*, in: *Jahrbuch für direkte Demokratie 2011 (2012)*. New Zealand is one of the few countries where the citizens initiated referendum is in place at national level and also is a country without a written constitution. Parliamentary officials assess the wording of the question to be put and within twelve months the proposers have to gather 10% of the registered electorate in support of holding a referendum. Then the vote has to be held within a year after that unless a parliamentary majority of 75% blocks it. This type of referenda however is not binding. For example a referendum supporting a cut in the reduction of MPs got 80% support but was then ignored by the MPs.

change. Deputy Prime Minister *Clegg* ardently supported a major reform of the House of Lords but considered a referendum on the question was superfluous and too expensive. *Clegg* argued that a referendum on reform of the House of Lords was not necessary since there was already consensus between the main parties and it had been in the coalition parties manifesto.⁶ The proposed reforms (later dropped by the Coalition) envisaged a major change to one of the Houses of Parliament and would have allowed for election of a majority of their members with a large reduction in total membership. The balance then between the two chambers of parliament would have been on a different basis.

Some experts at the time believed that a referendum on such a matter as Lords reform was unavoidable, „arguing against a referendum is certainly difficult politically. It is also difficult to resist on principled grounds. An elected House of Lords is a much bigger change than AV for the House of Commons, on which a referendum was held last year. And referendums are about to be held around the country on the lesser question of elected mayors. Nick Clegg’s claim that a referendum is unnecessary because Lords reform was in all three party manifestos is not very persuasive. Precisely because it was in all three manifestos the voters can say that they haven’t been offered a choice“.⁷

III. The Referendum and Europe

Many argued that since transfer of power to devolved assemblies had been put to referenda, transfers of powers upwards ie to Europe should logically be put to the people.⁸ The political parties made their own contributions to the debate and often the impetus for this came in the pre-election period. The Conservative manifesto for the 2010 election made the following pledge:

- to change the law so that never again would a government be able to agree to a treaty that hands over areas of power from Britain to the EU without a referendum. That would include any attempt to scrap the pound for the euro;

6 See uncorrected transcript of evidence given to the House of Commons, Political and Constitutional Reform Committee, 19.4.2012 and also Gay, Regulation of Referendums, October 2012.

7 Professor *Robert Hazell* of the Constitution Unit, London, 2.4.2012.

8 See *Sully*, The New Politics of Tony Blair (2000) for devolution.

- change the law so that any use of „ratchet clauses“ (*passerelle*) would require full approval by parliament and where they amount to handing over an area of power, eg abolishing vetoes over foreign policy, a referendum would be required“.

The Liberals too supported a referendum in cases of „fundamental change“ in the relationship between the EU and the UK. The Coalition pact of 2010 stated that „no further powers should be transferred to Brussels without a referendum. With this came the Referendum Lock to amend the 1972 European Communities Act so that „any proposed future treaty that transferred areas of power, or competences would be subject to a referendum“.

The so-called Referendum Lock was passed as the European Union Act of July 2011. This gives the British people a say on future transfers of powers and competencies to the EU eg on joining the Euro, a common defence or the extension of competencies in relation to foreign and security policy or giving up national border controls. The Act sees a transfer of power when sanctions or new obligations would incur for the UK or where it surrenders in a significant area the veto. The Act sets out the provisions in EU treaties where a transfer of competence or power from the UK to the EU would require approval in a referendum. This comes into play only on those issues the government has agreed to but not on those it rejects. The government considers that no referendum should be necessary when new countries join the EU since this does not involve a transfer of power. Yet a new Member state does arguably have implications for the EU club in so far as there could be less representation for other Members as, for example, in the European Parliament (which is the case with Croatia joining). The ESM did not impose any extra obligations on the UK as such according to Foreign Minister *Hague* and thus the referendum lock was not considered. It is the relevant cabinet Minister who looks at if there has been a transfer of power that would warrant a referendum in accordance with the provisions of the Act, and he or she puts the case to the House of Commons in a reasoned statement and „as with all ministerial decisions this would be open to legal challenges through judicial review“.⁹ So far the referendum lock has not been tested and doubtless a row would break out among constitutional lawyers on its interpretation. To recall *A.V. Dicey* the theory of parliamentary sovereignty means that no Parliament can bind

9 Explanatory Notes to the European Act, Foreign Office London.

a future one and technically the European Union Act could be amended in the future.¹⁰

The referendum lock was intended to dampen the calls for a popular vote on Europe but these did not subside. A few months after the Act was on the statute books, backbenchers in the Conservative parliamentary party demanded a referendum on leaving the EU, renegotiation or hammering out some kind of new relationship with the EU. The Conservative front bench preferred to stall on the question of a referendum citing the new Act and maintaining that the timing ie during a period of economic and currency crisis was not propitious.

The discontent on the backbenches grew and eventually *Cameron* came out with a promise to hold a yes/no referendum on membership if re-elected and mentioned a date of not later than 2017. This has propelled the UK along a potentially hazardous path with a possible exit scenario coming as the result of a referendum. In his speech at the beginning of 2013, *Cameron* warned of the irreversible consequences of a „No“ vote: „If we left the European Union, it would be a one-way ticket, not a return“. This tends to be at odds with the theory of parliamentary sovereignty since in this case it would be the voters deciding an issue which could not at some stage be amended or deactivated by a future parliament; the consequences and portent of this decision are currently the subject of much constitutional debate in the UK.

But *Cameron* has yet to survive as party leader, has to win an election and form a government that supports such a referendum. The EU has to be obliging enough to grant some concessions that *Cameron* can sell and then the people can come into play. The motivation for such a referendum promise seems once again to have very little to do with the passion for direct democracy but more with a passion for tactics. The UK Independence Party pressing for withdrawal from the EU has made inroads amongst the voters and threatens to attract Tory Euro Sceptics.

10 For the constitutional implications of the referendum lock, see *Gay/Miller*, House of Commons Research on the European Union Bill, 2.12.2010. The explanatory notes issued by the Foreign Office state that the Act makes it clear that „directly effective and directly applicable EU law only takes effect in the UK by virtue of the European Communities Act 1972 and where provided by other Acts of Parliament“. It adds this does not impact on the sovereignty of Parliament.

IV. Referendum Design

Since the referendum in Quebec in 1995 experts have called for a clear unambiguous text for any question formulated for a direct democratic vote (the Clarity Act). The Venice Commission also states that „the question put to the vote must be clear; it must not be misleading; it must not suggest an answer; electors must be informed of the effects of the referendum“.¹¹

Some countries have experience of multi-question referenda eg New Zealand on the voting system in 2011. The 1997 referendum under *Blair* on Scottish devolution had two questions, on the setting up of a separate parliament and on tax raising powers.¹² „There were two separate ballot papers one for each question“.¹³ The UK government has rejected two or more questions as proposed by Edinburgh for Scottish independence arguing such a choice could lead to multiple confusion.

A referenda procedure is now outlined in the UK Political Parties, Elections and Referendums Act of 2000 (PPERA as amended in 2009) with an independent Electoral Commission to look at the „intelligibility“ of the text on the basis of specific guidelines. Tests are conducted on voters to assess whether the question to be put to the vote is clear and not misleading or loaded. The initial drafting of the question is done by the government so the Act requires the Electoral Commission to look at the wording to see if it is intelligible. This according to the Act takes place when the Bill is introduced to parliament but in practice there are likely to be contacts at official level before the publication of any legislation. The Commission says it takes about ten weeks to assess the question proposed. The Commission has produced Referendum Question Assessment Guidelines to assist a neutral formulation of referenda questions. According to these guidelines, the question should be „easy to understand, to the point, be unambiguous, avoid encouraging voters to consider one response more than the other and avoid misleading voters“. It should be written in plain language with short sentences or around 15 to 20 words and

¹¹ Venice Commission, Strasbourg 2009 from 371/2006.

¹² Sully, Politics.

¹³ Quoted in „Regulation of Referendums“ by Gay, Parliament and Constitution Centre, January 2012.

avoid jargon and technical terms. The Electoral Commission's views „are not binding on the Government but are clearly influential“.¹⁴

The Electoral Commission consists of mostly non-party experts independent of and accountable to parliament. Election officials selected by political parties are not regarded as adequate for the administration of referenda or in direct democracy since the question put can often cut across party lines. The Venice Commission (Code of Practice, 2009) considers it is important to have independent referees in the referendum process, „the fact that referendums do not necessarily entail a divide along party lines but may involve other political players means a choice must be offered, as regards the membership of electoral commissions between balanced representation of the parties and balanced representation of the proposal's supporters and opponents“.

The Electoral Commission also regulates expenditure during referenda by the different sides. Acts stipulate expenditure limits for each referenda according to Schedule 14 of the UK Political Parties, Elections and Referendums Act (PPERA). Donations have to be registered if they are over £7500 Pounds and those over £500 have to be declined if they are from non-UK sources. The Electoral Commission has comprehensive information on expenditure, media comment, administration etc during the referendum period. After a referendum the Commission produces a report highlighting weaknesses and recommending changes. After the AV referendum the Commission sought for the future a longer referendum period of 28 weeks as opposed to the eleven weeks which had been the case.

Thresholds and provisions for a minimum turn-out are not generally endorsed in the UK nor were they mentioned in the 2011 European Union Act. The regional referenda in 1979 for Scotland and Wales stipulated a 40% Yes vote of the total electorate which was not met and led to some subsequent disillusionment. In addition the Council of Europe, Venice Commission, is hesitant when it comes to thresholds and believes that a threshold minimum percentage „assimilates voters who abstain to those who vote no“ and a quorum which needs approval by a minimum percentage of registered voters risks a „difficult situation“. Voters it is argued should know beforehand that their vote will make a difference and there should be no uncertainty which is the case if it is dependent on turn-out. Also care should be taken to avoid encouraging abstentions.

14 Gay, Parliament and Constitution Centre, January 2012.

The Venice Commission has also laid down best practices and cautions against topics for referenda eg concerning international law, human rights and the rule of law. „Irrespective of what national law has to say about the relationship between international and domestic law, texts put to a referendum must not be contrary to international law or to the Council of Europe’s statutory principles (democracy, human rights and the rule of law)“.¹⁵

The Venice Commission has also suggested that parliament should be involved when a citizens initiated referendum takes place and parliament must be able to give a non-binding opinion on the text, and for a popular initiative it should be able to put forward a counter proposal which could be put to the vote at the same time. A deadline should be set for parliament to give its opinion. Parliament’s opinion is all the more necessary, says the Venice Commission, when the referendum is requested by the Executive and „it is important to ascertain whether the call to the people is designed to bypass Parliament“.

V. The Scotland Separation Referendum

Following the electoral victory of the Scottish National Party (SNP) in the regional election of 2011 a referendum on independence took on a real note. The SNP saw its victory as a mandate for an independence referendum although it is debateable to what extent this influenced the voters. Nevertheless consultations with London followed to look at amendments necessary, the franchise and the administration of the referendum. Legally constitutional issues are reserved matters in London according to the Scotland Act of 1998 so Scotland has no competence to unilaterally proceed with a referendum. It could have done this but the questions and possible legal challenges then which would have followed made the option unattractive. It was decided to clear the stage beforehand and confer powers on Scotland to hold such a referendum within an agreed „clarity process“ involving the UK Electoral Commission.¹⁶

¹⁵ Denmark for example constitutionally rules out referenda on questions of finance, tax, pensions but stipulates on the other hand that a referendum must be held when it comes to changing the voting age. See also the contribution by *Balthasar* in this volume.

¹⁶ See the agreement between the UK government and the Scottish government in Edinburgh of 15.10.2012 which provides a clear legal base for the referendum to be administered by the Scottish parliament.

The formulation of the question was another bone of contention with Cameron preferring a straight in or out and Scots angling for more powers in a kind of constitutional upgrade. The Electoral Commission took a hard look at the question proposed by the Scottish parliament viz. „Do you agree that Scotland should be an independent country?“ and dissected every aspect of it meticulously to see if it was neutral and clear. In all it took twelve weeks to test the question amongst focus groups eg dyslexia groups as well as academics. The Commission considered what „independence“ could mean and what the concept of „country“ implied and whether the word „be“ or „become“ was more appropriate. Finally it came to the conclusion that the question could lead voters to answer with „yes“ and therefore proposed a change in the wording to a more neutral version of „Should Scotland be an independent country?“ The preference of Edinburgh for a multi-option question offering something in between the *status quo* and independence was rejected.¹⁷

The Commission also proposed spending limits during the campaign (a period of 16 weeks before the poll) to ensure a level playing field.¹⁸ The franchise will include 16 and 17 year olds at the wish of the Scottish parliament although London has said this will not affect Westminster parliamentary or other elections. According to the agreement between the two parliaments, the franchise will include EU citizens resident in Scotland (just under 2% of the total electorate).

VI. Outlook

Over the last 40 years referenda have become more a part of the British political landscape and have taken on a legislative and constitutional framework in the form of the PPERA, the European Union Act and the Electoral Commission. The initiation and timing still remain in the hands of the Executive or the Cabinet Minister concerned. Referenda have been used, for example, before the creation of new institutions such as the Scottish parliament and have given them a certain legitimacy. Their existence has not been called into question and abolition would be inconceivable without a further referendum.

¹⁷ See the Scottish Affairs cross-party Committee, Report, 17.7.2012.

¹⁸ See *The Electoral Commission*, Referendum on independence for Scotland, January, 2013.

There are some differences of interpretation on whether referenda are binding or advisory. No referendum is considered as binding in so far as technically Parliament can repeal previous legislation but politically and practically this could prove undesirable or difficult. For the most part although not formally binding, governments stand by the result and to do otherwise would be to treat direct democracy as some kind of glorified and expensive opinion poll. Professor *Bogdanor* has however indicated that a referendum result taken on a low turn-out and by a small margin could give some room for manoeuvre.¹⁹

Referenda looming on the not-too distant horizon such as European membership and Scottish independence will give voters a say on matters of monumental importance for the lives of millions outside the shores of the United Kingdom who have no say on the referendum day. This exercise, if not experiment, poses a major challenge for the future of the United Kingdom and the EU.

¹⁹ See HC 1608 Q 262, oral and written evidence to the Scottish Affairs Committee, July, 2012.

**Instrumente der direkten Demokratie im Mehrebenensystem:
Erfahrungen aus Deutschland und der Schweiz unter
Berücksichtigung des Verfahrens im Vorfeld
(Vorprüfungsverfahren und Informationsszenarien)**

I. Einleitung

Sowohl die Schweiz als auch Deutschland kennen direkt-demokratische Instrumente. Beiden politischen Systemen ist zudem der Aufbau als Mehrebenensystem gemeinsam. Die Ausgestaltung der direkt-demokratischen Verfahren ist allerdings von starken Unterschieden geprägt. Dies betrifft nicht nur die Frage, welche direkt-demokratischen Mitwirkungsrechte auf welcher Staatsebene vorgesehen und ob bzw wie hoch allfällige Quoren ausgestaltet sind. Die Unterschiede betreffen auch die Vorprüfungsschritte bei Volksinitiativen oder die Informationsszenarien im Vorfeld von Volksabstimmungen.

Nach einer einführenden Klärung der Terminologie und Darstellung der wichtigsten direkt-demokratischen Instrumente in der Schweiz und in Deutschland (II), beleuchtet der Beitrag die unterschiedlichen Verfahren anhand der Beispiele der Vorprüfung einer eidgenössischen Volksinitiative in der Schweiz und eines Volksbegehrens im Bundesland Berlin (III) und der amtlichen Information im Vorfeld einer eidgenössischen Volksabstimmung in der Schweiz und der Abstimmung über Stuttgart 21 in Baden-Württemberg (IV). Auf dieser Basis wird abschließend ein Fazit im Hinblick auf die Sicherstellung des Vertrauens der Bevölkerung in die Vorprüfungsverfahren und die Informationsszenarien gezogen (V).

II. Direkte Demokratie in der Schweiz und in Deutschland

A) Vorbemerkung

Die Terminologie zu den Instrumenten der direkten Demokratie variiert.¹ Zu unterscheiden ist zwischen der (*obligatorischen*) *Volksabstimmung* (in Deutschland auch: *Volksentscheid*), also der Beschlussfassung durch das Volk, die für gewisse Vorlagen verfassungsmäßig zwingend vorgeschrieben ist, und dem (*fakultativen*) *Volksreferendum*, also der Möglichkeit, über eine vom Parlament verabschiedete Vorlage durch Unterschriftensammlung innerhalb einer vorgegebenen Frist die Volksabstimmung zu verlangen („Veto-Recht“). Daneben gibt es die *Volksinitiative* (in Deutschland auch: *Volksbegehren*), womit aus dem Volk initiierte Volksabstimmungen gemeint sind.

B) Übersicht über die wichtigsten Verfahren in der Schweiz und in Deutschland

In der Schweiz sind die Initiativ- und Referendumsrechte auf allen drei Staatsebenen (Gemeinde, Kantone, Bund) stark ausgeprägt, wobei die Mitentscheidungsmöglichkeiten auf kommunaler und kantonaler Ebene grundsätzlich weiter gehen als auf Bundesebene. Auf allen drei Ebenen sind obligatorische Volksabstimmungen über Verfassungsänderungen, die Möglichkeit fakultativer Referenden über Gesetzesänderungen und Volksinitiativen vorgesehen. Letztere können auf Bundesebene nur auf Verfassungsänderungen abzielen, auf kantonaler und teilweise kommunaler Ebene sind auch Gesetzesinitiativen vorgesehen.²

In Deutschland sind direkt-demokratische Verfahren auf Landes- und kommunaler Ebene institutionalisiert. Die zwei im Grundgesetz verankerten Fälle von obligatorischen Volksentscheiden auf Bundesebene (bei einer Neugliederung des Bundesgebietes und bei der

1 Der international vergleichende Diskurs über direkte Demokratie bedarf einer einheitlichen Terminologie. Eine solche enthält mit Blick auf internationale Sachverhalte *International IDEA*, *Direct Democracy: The International IDEA Handbook* (2008) 9 ff.

2 Für die Volksrechte in Bund und Kantonen vgl. ausführlich *Hangartner/Kley*, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft* (2000) sowie *Braun/Büchi/Kaufmann*, *Direct Democracy in Switzerland and Beyond*⁴ (2010). Die politische Organisation der über 2000 Gemeinden in der Schweiz liegt in der Kompetenz der Kantone und variiert stark.

Ablösung des Grundgesetzes durch eine Verfassung) sind praktisch nicht von Bedeutung.³ Auf Ebene der Bundesländer sind obligatorische Volksentscheide und Volksbegehren vorgesehen, wobei die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Instrumente von Bundesland zu Bundesland stark variiert. Auf kommunaler Ebene gibt es keine obligatorischen Volksentscheide, dafür sind auf dieser Ebene fakultative Referenden vorgesehen, die es sonst weder auf Bundes- noch auf Länderebene gibt.⁴

III. Vorprüfungsverfahren – am Beispiel der Vorprüfung einer eidgenössischen Volksinitiative in der Schweiz und eines Volksbegehrens im Bundesland Berlin

A) Vorbemerkung

Man kann die Volksgesetzgebung in Deutschland und in der Schweiz nach der Anzahl Verfahrensstufen unterscheiden, die bis zur Durchführung einer Volksabstimmung vorgesehen sind. Demnach spricht man von einem *zweistufigen Volksgesetzgebungsverfahren* in der Schweiz – einer Volksabstimmung geht nur eine einleitende Stufe, auf Bundesebene beispielsweise eine Volksinitiative oder ein fakultatives Referendum, voraus.

In Deutschland herrscht auf Länderebene demgegenüber das Prinzip der *dreistufigen Volksgesetzgebung* vor. Der „Antrag auf Volksbegehren“ (teilweise auch „Volksinitiative“ genannt) stellt dabei den Auftakt dar. Es handelt sich um eine erste Unterschriftensammlung, um die Zulassung des Volksbegehrens und ggf die Befassung des Parlaments zu erreichen. Das eigentliche Volksbegehren, bei dem mit einer zweiten Unterschriftensammlung die Forderung nach einem Volksentscheid gestellt wird, stellt die zweite Stufe dar. Der Volksentscheid schließlich bildet die dritte Stufe.

3 Zur Frage der Zulässigkeit von Volksabstimmungen auf Bundesebene vgl aus dem jüngeren Diskurs etwa Engelken, „In Wahlen und Abstimmungen“ – Zur Bedeutung und Herkunft dieser Worte in Art 20 Abs 2 Satz 2 GG, DÖV 2013, 301; Jung, Zur Bedeutung der „Abstimmungen“ in Art 20 Abs 2 Satz 2 GG – Eine Erwiderung auf Klaas Engelken, DÖV 2013, 301 ff; Meyer, Volksabstimmungen im Bund: Verfassungslage nach Zeitgeist?, JZ 2012, 538.

4 Vgl für eine Darstellung der Verfahren auf Landesebene etwa Rux, Direkte Demokratie in Deutschland (2008); Mehr Demokratie e.V. (Hg), Volksbegehrensbericht 2012 sowie dieselben (Hg), Volksentscheidranking 2013 und für die Verfahren auf kommunaler Ebene dieselben (Hg), Bürgerbegehrensbericht 2012 – Dokumente abrufbar unter <mehr-demokratie.de>.

Am Beispiel einer eidgenössischen Volksinitiative in der Schweiz (B) und am Beispiel eines Volksbegehrens im Bundesland Berlin (C) werden im Folgenden einzelne Vorprüfungsschritte beleuchtet. Diese beiden Beispiele zeigen, wie unterschiedlich die amtlichen Prüfungselemente ausfallen können. Während im Fall der Schweiz die Vorprüfung auf ein absolutes Minimum beschränkt ist und sich hauptsächlich auf formale Aspekte konzentriert, ist die Vorprüfung in Berlin bereits in einem frühen Stadium auch auf materielle Aspekte gerichtet.

B) Eine eidgenössische Volksinitiative wird gestartet (Schweiz, Bund)

Vor dem Start der Unterschriftensammlung für eine eidgenössische Volksinitiative sind verschiedene Schritte zu tätigen. Dazu gehört als zentraler Schritt die Formulierung eines Initiativtextes durch die Initianten. Eine eidgenössische Volksinitiative, die auf eine partielle Revision der Bundesverfassung abzielt, kann als allgemeine Anregung formuliert sein oder – was viel häufiger der Fall ist – als fertig ausgearbeiteter Text vorliegen, dessen Wortlaut das Parlament nicht mehr verändern kann.⁵ Die Formulierung des Initiativtextes ist von entscheidender Bedeutung, denn bei Zustandekommen der Volksinitiative und ihrer Annahme in der Volksabstimmung ist es genau dieser Text, der unverändert Eingang in die Verfassung findet.⁶

Von den 20 bisher angenommenen eidgenössischen Volksinitiativen wurden nicht alle zur vollen Zufriedenheit der Initianten umgesetzt. Dies lag teilweise an einem unpräzisen Initiativ- und damit Verfassungstext. So wurden etwa die sogenannte „Rothenturm-Initiative“,⁷ die „Alpeninitiative“⁸ oder die „Verwahrungsinitiative“⁹ nur

5 Art 139 Abs 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999 (BV, SR 101). Daneben gibt es auf Bundesebene noch die Möglichkeit einer Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung, vgl Art 138 BV.

6 Von insgesamt 420 gestarteten eidgenössischen Volksinitiativen kamen bislang 305 zustande. Über 185 davon wurde abgestimmt; nur 20 Volksinitiativen wurden in der Volksabstimmung von Volk und Ständen angenommen (Stand: 28.10.2013). Vgl <admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_8.html> (abgerufen am 28.10.2013). Die zustande gekommenen, aber nicht abgestimmten Volksinitiativen wurden mehrheitlich zurückgezogen. Nur vier Initiativen wurden bislang von der Bundesversammlung für ungültig erklärt, vgl <admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_6.html> (abgerufen am 28.10.2013).

7 Die Eidgenössische Volksinitiative „zum Schutz der Moore – Rothenturm-Initiative“, angenommen in der Volksabstimmung vom 6.12.1987 wurde nur zögernd und abgeschwächt in Art 23a ff Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (SR 451) umgesetzt.

unvollständig umgesetzt.¹⁰ Dies verdeutlicht, wie wichtig die klare und präzise Formulierung des Initiativtextes ist. Die Initianten haben den Text alleine, bei Bedarf unter Beizug von Rechts- und anderen Fachexperten zu formulieren. Es besteht – zu Recht – kein Anspruch der Initianten auf amtliche Unterstützung bei der Formulierung des Initiativtextes. Genauso wenig hat die Behörde das Recht, die Formulierung des Initiativtextes zu beeinflussen. Damit zu keinem Zeitpunkt der Verdacht einer Einflussnahme von Behördenseite aufkommt, ist es wichtig, dass sich die Behörde (in der Schweiz: die Bundeskanzlei) diesbezüglich absolute Zurückhaltung auferlegt und keine Formulierungsvorschläge macht. Eine Ausnahme bilden rein formale Vorgaben – etwa die Information, ob ein Verfassungsartikel mit römischen oder arabischen Ziffern zu bezeichnen ist. In diesen Belangen ist die Behörde verpflichtet, die Initianten zu beraten.

Neben dem Initiativtext benötigt die Initiative auch einen Titel: Dieser darf weder irreführend sein noch persönliche oder kommerzielle Werbung enthalten oder zu Verwechslungen Anlass geben. Im Rahmen der Vorprüfung kontrolliert die Bundeskanzlei den Initiativtitel auf die genannten Merkmale – aber auch nur auf diese.¹¹ Das Initiativkomitee hat der Bundeskanzlei ferner eine Erklärung der Komiteemitglieder über ihre unwiderrufliche Mitgliedschaft im Initiativkomitee einzureichen.¹² Das ist wichtig: Sollte die Volksinitiative zustande kommen, besteht die Möglichkeit, die Initiative bis kurz vor der Volksabstimmung wieder zurück zu ziehen (zB um einen allfälligen Gegenvorschlag zu unterstützen). Der Rückzug wird von der Mehrheit der Komiteemitglieder beschlossen – dazu muss Klarheit herrschen, wer offiziell Mitglied des Komitees ist.¹³

8 Eine vollständige Umsetzung der eidgenössischen Volksinitiative „zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr“, angenommen in der Volksabstimmung vom 20.2.1994, wäre sehr teuer gewesen und stand im Widerspruch zu mehreren internationalen Abkommen.

9 Bei der eidgenössischen Volksinitiative „Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter“, angenommen in der Volksabstimmung vom 8.2.2004, waren sich die Experten über die Umsetzung nicht einig.

10 Vgl zu den genannten Beispielen und weiteren *Vatter/Stauffer*, Vollzug ohne das Volk. Die teilweise harzige Umsetzung von Volksinitiativen, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 12.4.2012.

11 Art 69 Abs 2 Bundesgesetz vom 17.12.1976 über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1).

12 Art 23 Abs 3 der Verordnung vom 24.5.1978 über die politischen Rechte (VPR, SR 161.11).

13 Vgl Art 73 BPR und Art 25 VPR.

Den Abschluss der Vorprüfung und die Korrektheit der Unterlagen bestätigt die Bundeskanzlei mittels Verfügung.¹⁴ Diese wird im offiziellen Publikationsorgan, dem Bundesblatt, veröffentlicht.¹⁵ Die Veröffentlichung umfasst außerdem den definitiven Text der Initiative in den Amtssprachen. So kann später kein Streit über die gültige Fassung des Initiativtextes entstehen. Die Veröffentlichung setzt den Startschuss für den Lauf der Sammelfrist: Innerhalb von 18 Monaten sind 100.000 gültige Unterschriften zu sammeln.¹⁶ Die Unterschriften können frei (also auch auf der Straße) gesammelt werden. Für die Unterschriften müssen die Initianten innerhalb der Sammelfrist die Stimmrechtsbescheinigungen bei den Gemeinden einholen.¹⁷

Eine eidgenössische Volksinitiative kann über jedes beliebige Thema gestartet werden. Eine allfällige Ungültigkeitsprüfung wird erst nach erfolgreicher Unterschriftensammlung durch das Parlament durchgeführt. Als Ungültigkeitsgründe kommen ausschließlich die Verletzung der Einheit der Form, der Einheit der Materie oder zwingender Bestimmungen des Völkerrechts in Frage.¹⁸ Seit der Einführung der eidgenössischen Volksinitiative im Jahr 1891 hat das Parlament vier eidgenössische Volksinitiativen für ungültig erklärt.¹⁹

Derzeit laufen auf Bundesebene Reformbestrebungen zur besseren Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit dem Völkerrecht. Hintergrund sind einige eidgenössische Volksinitiativen, die in der Vergangenheit völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz in Frage gestellt hatten. Solche Konflikte sollen inskünftig verhindert werden. Im Gespräch sind zwei Maßnahmen: Erstens die materielle Vorprüfung von Volksinitiativen vor der Unterschriftensammlung und zweitens die Ausdehnung der verfassungsrechtlichen Ungültigkeitsgründe auf grundrechtliche Kerngehalte. Das zu diesen Vorschlägen durchgeführte Vernehmlassungsverfahren wurde Ende Juni 2013 abgeschlossen; der-

14 Art 69 Abs 1 BPR.

15 Art 69 Abs 4 BPR und Art 23 Abs 4 VPR.

16 Art 139 Abs 1 BV.

17 Art 70 iVm Art 62 BPR.

18 Art 139 Abs 3 BV.

19 Eidgenössische Volksinitiativen „für eine vernünftige Asylpolitik“ (vom Parlament ungültig erklärt am 14.3.1996. Grund: Verletzung zwingenden Völkerrechts); „für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik“ (vom Parlament ungültig erklärt am 20.6.1995. Grund: Verletzung der Einheit der Materie); „gegen Teuerung und Inflation“ (vom Parlament ungültig erklärt am 16.12.1977. Grund: Verletzung der Einheit der Materie); „Vorübergehende Herabsetzung der militärischen Ausgaben (Rüstungspause)“ (vom Parlament ungültig erklärt am 15.12.1955. Grund: Zeitliche Undurchführbarkeit). Vgl auch FN 6.

zeit befinden sich die Antworten aus dem Vernehmlassungsverfahren in der Auswertung.²⁰

C) *Ein Volksbegehren wird in die Wege geleitet (Deutschland, Bundesland Berlin)*

Die erste Stufe des Berliner Volksgesetzgebungsverfahrens, also der Antrag auf Volksbegehren, und die zweite Stufe, also das Volksbegehren selbst, bedürfen ebenfalls entsprechender Vorbereitungs- bzw Prüfungsarbeiten.

Vor der ersten Stufe, also vor der Unterschriftensammlung für den Antrag auf Volksbegehren, gibt es keine amtliche Vorprüfung. Die Träger des Volksbegehrens beginnen direkt mit der Unterschriftensammlung. Die Anzahl der notwendigen Unterschriften variiert je nach Art des angestrebten Volksbegehrens. Ein Antrag auf Volksbegehren für eine Verfassungsänderung oder die Durchführung von Neuwahlen benötigt jeweils 50.000 Unterschriften; ein Antrag auf Volksbegehren für Gesetzesänderungen bzw sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung²¹ benötigt jeweils 20.000 Unterschriften.²² Eine Sammelfrist gibt es grundsätzlich nicht, allerdings werden nur diejenigen Unterschriften berücksichtigt, die nicht mehr als sechs Monate vor der Einreichung des Antrages gesammelt wurden.²³ Die Unterschriften können frei gesammelt werden.²⁴ Der Unterschriftenliste für den Antrag auf Volksbegehren auf Verfassungs- bzw Gesetzesänderung ist ein begründeter Entwurf bzw dessen wesentlicher Inhalt in Kurzform beizulegen.²⁵ Ferner ist eine amtliche Kostenschätzung bezüglich der mit der Umsetzung des Volksbegehrens anfallenden Kosten einzuholen und der Unterschriftenliste für den

20 Die Vernehmlassungsunterlagen mit allen eingegangenen Stellungnahmen sind online verfügbar unter <www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/gesetzgebung/voelkerrecht.html> (abgerufen am 28.10.2013).

21 Vgl Art 62 Abs 1 Landesverfassung Berlin vom 23.11.1995, zuletzt geändert durch das 11. Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 17.3.2010 (LV-BE).

22 § 15 Abs 1 Satz 2 Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vom 11.6.1997, zuletzt geändert am 8.7.2010 (AbstG-BE).

23 § 15 Abs 1 Satz 3 AbstG-BE.

24 Vgl auch *Landesabstimmungsleiterin*, Direkte Demokratie in Berlin (2011) 8 f, online abrufbar unter <www.wahlen-berlin.de/wahlinfos/hinweis/Direkte_Demokratie.pdf> (abgerufen am 28.10.2013).

25 § 15 Abs 1 S 4 AbstG-BE.

Antrag beizulegen. Die amtliche Kostenschätzung kann durch eine Kostenschätzung der Träger des Volksbegehrens ergänzt werden.²⁶

Wenn die Träger des Volksbegehrens die notwendige Anzahl Unterschriften für den Antrag gesammelt haben, reichen sie diese bei der Senatsverwaltung für Inneres ein. Die Senatsverwaltung prüft die rechtliche und formale Zulässigkeit des Antrags. Es besteht die Möglichkeit, Formfehler zu korrigieren, sofern der Inhalt des Volksbegehrens nicht berührt wird.²⁷

Was die rechtliche Zulässigkeit angeht, so gibt es verschiedene Themeneinschränkungen zu beachten. Volksbegehren, die dem Grundgesetz, sonstigem Bundesrecht oder der Verfassung von Berlin widersprechen, sind unzulässig.²⁸ Der Inhalt des Volksbegehrens muss ferner in die Verantwortlichkeit des Landes Berlin und des Abgeordnetenhauses fallen.²⁹ Zu beachten ist außerdem, dass innerhalb einer Wahlperiode zu einem Thema nur einmal ein Volksbegehren durchgeführt werden kann.³⁰ Über diese allgemeinen Einschränkungen hinaus gibt es für die Volksgesetzgebung spezielle Beschränkungen. Folgende Themen sind explizit ausgeschlossen: Das Landeshausaltsgesetz, Dienst- und Versorgungsbezüge (zB Beamtenbezahlung, Diäten, Pensionen), Abgaben (zB Studiengebühren, Steuern), Tarife der öffentlichen Unternehmen (zB Sozialticket) und Personalentscheidungen.³¹

Gleichzeitig zur Prüfung der rechtlichen und formalen Zulässigkeit des Volksbegehrens werden die Unterschriften durch die Bezirksämter geprüft. Sie haben dafür ab dem Zeitpunkt der Weiterleitung der Unterschriften durch die Senatsverwaltung 15 Tage Zeit. Die Senatsverwaltung ist gehalten, die Unterschriftenlisten „unverzüglich“ an die Bezirksämter weiter zu leiten.³²

26 § 15 Abs 1 Satz 1 und 5 AbstG-BE. Zur Kostenschätzung bzw zum sog „Kostendeckungsvorschlag“ vgl *Braun Binder*, Finanzfragen und direkte Demokratie in den Kommunen, in: Neumann/Renger (Hg), *Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2012/2013* (in Druck).

27 Vgl § 17 AbstG-BE.

28 § 12 Abs 2 AbstG-BE.

29 Art 62 Abs 1 Satz 1 und LV-BE.

30 Art 62 Abs 1 Satz 3 LV-BE.

31 Art 62 Abs 2 LV-BE. Vgl auch § 12 Abs 1 AbstG-BE. Vgl zum sog „Finanztabu“ *Braun Binder*, Direkte Demokratie im Finanzbereich in Deutschland, in: Auer/Holzinger (Hg), *Gegenseitige Blicke über die Grenze – Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie in Deutschland und der Schweiz* (2013) 3 ff.

32 § 17 Abs 1 AbstG-BE.

Sind beide Überprüfungen abgeschlossen, informiert die Senatsverwaltung den Senat (Landesregierung) über die Ergebnisse. Der Senat muss dann innerhalb von 15 Tagen über die Zulässigkeit des Volksbegehrens entscheiden und seinen inhaltlichen Standpunkt darlegen.³³ Der Senat kann ein Volksbegehren aus formellen Gründen (§§ 10, 13-16 AbstG-BE) oder aus materiell-rechtlichen Gründen (§§ 11, 12 AbstG-BE) für unzulässig erklären. Im ersten Fall können die Initianten Einspruch vor dem Berliner Verfassungsgericht einlegen,³⁴ im zweiten Fall muss die zuständige Senatsverwaltung die Sache von Amts wegen vor das Berliner Verfassungsgericht bringen.³⁵

Ist der Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens erfolgreich, wird dies innerhalb von 15 Tagen im Amtsblatt für Berlin bekannt gemacht. Die Bekanntmachung umfasst ua Namen und Anschrift des Trägers sowie den Wortlaut des Volksbegehrens.³⁶ Die Sammelfrist für das eigentliche Volksbegehren beginnt in der Regel 15 Tage nach der Veröffentlichung des Antrags im Amtsblatt und beträgt vier Monate.³⁷ Die Zahl der notwendigen Unterschriften richtet sich nach der Art der Vorlage. Volksbegehren für Neuwahlen oder Verfassungsänderungen sind von 20% der Stimmberechtigten zu unterzeichnen (ca 500.000), Volksbegehren für Gesetzesänderungen oder sonstige Gegenstände sind von 7% der Stimmberechtigten (ca 170.000) zu unterzeichnen.³⁸ Die Unterschriften können frei gesammelt werden oder in amtlichen Auslegungsstellen.³⁹

33 § 17 Abs 4 AbstG-BE.

34 Die Träger des Volksbegehrens erhalten eine begründete Entscheidung des Senats (§ 17 Abs 5 AbstG-BE), die angefochten werden kann.

35 § 17 Abs 6 AbstG-BE.

36 § 18 Abs 2 AbstG-BE. Auf die Möglichkeit des Abgeordnetenhauses, das Volksbegehren zu beraten und dessen Anliegen zu übernehmen – was die Unterschriftensammlung unter Umständen obsolet macht – wird hier nicht eingegangen. Vgl aber *Landesabstimmungsleiterin*, Demokratie 9.

37 § 18 Abs 3 AbstG-BE.

38 Art 63 LV-BE.

39 *Landesabstimmungsleiterin*, Demokratie 10.

IV. Informationsszenarien – am Beispiel amtlicher Information vor einer Volksabstimmung

A) Vorbemerkung

Die Stimmberechtigten müssen sich vor einer Volksabstimmung eine Meinung bilden und eine Entscheidung fällen können. Dazu bedarf es entsprechender Informationen über den Abstimmungsgegenstand.

Die Rechtslage zur (amtlichen) Information vor Volksabstimmungen ist in der Schweiz und in Deutschland sehr unterschiedlich. Im Folgenden werden die offiziellen Abstimmungserläuterungen in den beiden Ländern näher dargestellt. Dabei wird exemplarisch Bezug genommen auf die amtlichen Informationen auf Bundesebene in der Schweiz (B) und die amtlichen Informationen auf Länderebene in Deutschland, insbesondere am Beispiel der Volksabstimmung in Baden-Württemberg zu Stuttgart 21 (C).

Beide Beispiele zeigen, dass eine amtliche Information wichtig und gleichzeitig sensibel ist. Die Behörde hat einerseits einen Informationsauftrag zu erfüllen, und darf andererseits keine unzulässige Einflussnahme ausüben. Zentral ist deshalb, dass sich die Information immer an den Grundsätzen der Sachlichkeit, Ausgewogenheit und Verhältnismäßigkeit orientiert und dass den Argumenten der Initianten genügend Raum belassen wird.

B) Das Abstimmungsbüchlein in der Schweiz (Bundesebene)

In der Schweiz werden zum Zweck der Information vor jeder Abstimmung amtliche Erläuterungen an die Stimmberechtigten verschickt. Mindestens drei Wochen vor dem Abstimmungstermin erhalten die Stimmberechtigten das „Abstimmungsbüchlein“ (amtliche Abstimmungserläuterungen) zusammen mit den restlichen Abstimmungsunterlagen (Stimmzettel, Stimmausweis, Stimmcouvert) postalisch zugestellt. In elektronischer Form sind die Abstimmungserläuterungen bereits früher (mindestens sechs Wochen vor dem Abstimmungstermin) zugänglich.⁴⁰

⁴⁰ Art 11 Abs 3 BPR.

Herausgeber der Abstimmungserläuterungen ist der Bundesrat (= Regierung).⁴¹ In der Praxis werden die Abstimmungserläuterungen unter der Federführung der Bundeskanzlei (Stabstelle des Bundesrates) in Zusammenarbeit mit Fachexperten aus den zuständigen Departementen (= Ministerien) erstellt. Die Abstimmungserläuterungen müssen inhaltlich objektiv und hinreichend vollständig sein bzw dürfen sie über den Zweck und die Tragweite der Vorlage nicht falsch orientieren.⁴² Entscheid wesentliche Informationen müssen unbedingt Eingang in die behördlichen Informationen finden. Diese müssen mit hin ein umfassendes Bild einer Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine eigene Beurteilung ermöglichen.

So hat das Bundesgericht etwa die amtlichen Abstimmungserläuterungen zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 24. Februar 2008 über die Unternehmenssteuerreform als unvollständig und unsachlich beurteilt, da sie keine Informationen zu den einnahmeseitigen Folgen der neuen Besteuerungsform enthielten und auch nicht darauf hinwiesen, dass Schätzungen über allfällige Steuereinbußen nicht möglich waren.⁴³ Ein solcher Hinweis wäre aber laut Bundesgericht im Minimum notwendig gewesen, um es den Stimmberechtigten zu ermöglichen, sich eine sachgerechte Auffassung über die Vorlage zu bilden.⁴⁴

Grundsätzlich genießen die Abstimmungserläuterungen in der Schweiz ein hohes Ansehen und werden als ausgewogene Darstellung der zur Entscheidung anstehenden Punkte betrachtet. Dass amtliche Erläuterungen nicht kritischer beurteilt werden, hängt damit zusammen, dass die im Bundesrat vertretenen Regierungsparteien äußerst selten einer Meinung sind, was dazu beiträgt, dass eine Vorlage nicht einseitig dargestellt wird. Daneben ist es von zentraler Bedeutung, dass den Initianten und Referendumskomitees in den Erläuterungen genügend Platz gegeben wird, ihre Argumente in eigenen Worten darzulegen.

41 Art 11 Abs 2 BPR.

42 BGE 119 Ia 271, 273; BGE 118 Ia 259, 262; BGE 117 Ia 41, 46. BGE 138 I 61, 83. Die Vorgaben für die amtlichen Abstimmungserläuterungen wurden in der Rechtsprechung des Schweizer Bundesgerichts entwickelt. Sie sind seit 2009 (teilweise) in Art 10a BPR festgehalten.

43 BGE 138 I 61, 93 f.

44 BGE 138 I 61, 93. Die Volksabstimmung wurde allerdings aufgrund des Grundsatzes der Rechtssicherheit (Art 5 BV) und des Grundsatzes von Treu und Glauben (Art 9 BV) nicht aufgehoben; vgl BGE 138 I 61, 95.

C) Abstimmungsbroschüren in den deutschen Bundesländern, insbesondere die Informationsbroschüre zur Volksabstimmung über das SG21-Kündigungsgesetz (Baden-Württemberg)

Obwohl Volksentscheide in allen Bundesländern vorgesehen sind, ist die amtliche Informationstätigkeit sehr unterschiedlich normiert. Nur Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Saarland und Sachsen-Anhalt sehen die Möglichkeit von differenzierenden Abstimmungserläuterungen bzw. Stellungnahmen vor, in denen die Positionen des Landesgesetzgebers/der Landesregierung und der Träger des Volksbegehrens dargestellt werden.⁴⁵

In diesen Bundesländern ist die Information entweder zwingend oder optional („kann-Vorschrift“) vorgesehen. Die Berücksichtigung der Argumente der Antragsteller bzw. Initiatoren wird in den Regelungen entweder überhaupt nicht erwähnt, oder je nach Bundesland unterschiedlich gehandhabt. In einigen Bundesländern werden die Argumente von der Exekutive dargestellt, in anderen Bundesländern erhalten die Träger eines Volksbegehrens Platz für eine Stellungnahme in eigenen Worten und im gleichen Umfang wie die Landesregierung/das Landesparlament.

In Baden-Württemberg ist keine rechtliche Grundlage für Abstimmungserläuterungen vorgesehen.⁴⁶ Für die am 27. November 2011 durchgeführte Volksabstimmung über das S21-Kündigungsgesetz (Gesetzesvorlage der Landesregierung, die die Rücknahme der Landesbeteiligung an der Projektfinanzierung vorsah und die bereits vom Landtag abgelehnt worden war)⁴⁷ sollte aber auf Beschluss der Regierungskoalition eine vorgängige Information durch die Landesregierung erfolgen. Die Landesregierung sollte in einer Informationsbroschüre zu gleichen Teilen über pro und contra eines Ausstiegs aus dem Projekt „Stuttgart 21“ informieren.

Da amtliche Abstimmungserläuterungen im Volksabstimmungsgesetz nicht vorgesehen sind, konnten diese nicht zusammen mit der Stimmenbenachrichtigung durch die Gemeinden verschickt werden.

⁴⁵ Vgl. zum Folgenden ausführlich *Braun/Binder*, Staatliche Informationstätigkeit vor Volksentscheiden, in: Mörschel/Efler (Hg.), *Direkte Demokratie auf Bundesebene* (2013) 161 ff.

⁴⁶ Vgl. zum Folgenden ausführlich *Erlor/Braun/Binder*, Die Information der Landesregierung vor der Volksabstimmung über das S21-Kündigungsgesetz in Baden-Württemberg, in: Mörschel/Efler (Hg.), *Direkte Demokratie auf Bundesebene* (2013) 183 ff.

⁴⁷ Anlässlich dieser Abstimmung sprach sich eine Mehrheit gegen die Gesetzesvorlage und damit für den Beibehalt der Landesfinanzierung des Projekts aus. Vgl. <statistik-bw.de/Wahlen/Volksabstimmung_2011> (abgerufen am 28.10.2013).

Auch ein Zugriff auf das Wählerverzeichnis war aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht möglich. Deshalb wurde die Broschüre mit der Post an alle 5,4 Mio Haushalte in Baden-Württemberg verteilt. Die Auslieferung erfolgte in den Tagen um den 17. November 2011. Dies hatte zur Folge, dass die Informationsbroschüre nicht zeitgleich mit den Briefabstimmungsunterlagen oder unmittelbar danach bei den Bürgerinnen und Bürgern eintraf. Außerdem musste in Kauf genommen werden, dass auch nicht stimmberechtigte Personen eine Broschüre erhielten.

Eine repräsentative Studie⁴⁸ kam zum Schluss, dass die Informationsbroschüre mehrheitlich als informativ und verständlich, aber nur teilweise als ausgewogen bewertet wurde. Die fehlende gesetzliche Grundlage hat ebenfalls zu Kritik geführt.⁴⁹

V. Fazit

Aus den dargestellten Erfahrungen und Regelungen lässt sich zusammenfassend feststellen, dass den amtlichen Stellen – sei es im Rahmen von Vorprüfungsverfahren zu Volksinitiativen bzw Volksbegehren, sei es im Rahmen der Bereitstellung von Informationen – eine wichtige Rolle zukommt. Das Vertrauen der Bevölkerung in das Funktionieren der direkt-demokratischen Verfahren hängt nicht zuletzt vom Verhalten der amtlichen Stellen ab, die mit der Betreuung der Volksrechte beauftragt sind.

In der Regel geht es den Initianten darum, den ‚status quo‘ zu ändern, also etwas vorzuschlagen, was nicht mit bisherigen oder aktuellen politischen Entscheiden übereinstimmt. Die Behörde, an welche sich Initianten zu wenden haben, um Beratung für die geplante Initiative zu erhalten, wird dabei häufig als eine Stelle wahrgenommen, die den ‚status quo‘ wahren will bzw dessen Zustandekommen mitbefördert hat. Deshalb ist es von besonderer Notwendigkeit, dass die Behörde sich objektiv und sachlich verhält und zu keinem Zeitpunkt versucht, die Initianten in irgendeiner Weise zu beeinflussen. Gleichzeitig muss die Behörde ihrer Auskunftspflicht nach-

48 *Schmitt-Beck/Faas*, Meinungsbildung, Entscheidungsfindung und Legitimität politischer Entscheidungen anlässlich der Volksabstimmung zu Stuttgart 21, abrufbar unter <mzes.uni-mannheim.de>.

49 Vgl den Monitoring-Bericht von Mehr Demokratie e.V. zur Volksabstimmung vom 27.11.2011, abrufbar unter <mehr-demokratie.de> und das Urteil des Staatsgerichtshofs vom 22.5.2012 GR (V) 3/12.

kommen, um den Initianten zu ermöglichen, eine rechtskonforme Volksinitiative zu starten.

Analoges gilt im Hinblick auf die Bereitstellung der Abstimmungsinformationen. Zentrale Voraussetzung für die freie und unverfälschte Willensbildung der Stimmberechtigten und damit für die Verwirklichung der verfassungsmäßig verankerten Abstimmungsfreiheit⁵⁰ ist der Zugang zu Informationen. Den amtlichen Stellen kommt dabei eine wichtige Aufgabe zu: Sie haben einen Informationsauftrag zu erfüllen und die ihnen vorliegenden, objektiven Anhaltspunkte einfach verständlich mitzuteilen und dabei ausgewogen über die verschiedenen Positionen zu einem Thema zu informieren. Den Trägern eines Initiativ- oder Referendumsbegehrens ist ausreichend Platz zur Darstellung ihrer Argumente in ihren eigenen Worten einzuräumen.

All dies lässt sich am besten verwirklichen, wenn die für die Betreuung der Volksrechte zuständige Stelle mit der entsprechenden organisationsrechtlichen Unabhängigkeit ausgestattet ist. Zur Gewährleistung des Vertrauens sind ferner klare ‚Spielregeln‘ notwendig. Sind die gesetzlichen Grundlagen unklar formuliert oder bieten breite Auslegungsspielräume, kann dies beispielsweise zu unvorhersehbaren Ungültigkeitsentscheidungen führen. Die Rechtsgrundlagen sind so zu formulieren, dass für die Initianten klar absehbar ist, ob ihr Anliegen in materieller Hinsicht zulässig ist. Unvorhersehbare Ungültigkeitsentscheidungen führen – egal in welchem Verfahrensstadium – zu Frustration und stoßen auf Unverständnis. Abgesehen davon sind sie auch aus rechtsstaatlichen Erwägungen problematisch.

⁵⁰ Vgl Art 34 Abs 2 der Schweizer Bundesverfassung. Im deutschen Grundgesetz ist die Abstimmungsfreiheit nicht explizit erwähnt. Die in Art 38 Abs 1 GG festgehaltenen Stimmrechtsgrundsätze werden aber vom Bundesverfassungsgericht als ungeschriebenes demokratisches Verfassungsrecht auf sonstige politische Abstimmungen angewandt; vgl BVerfGE 49, 15 (19).

Direkte Demokratiekonzepte in der Weimarer Verfassung

I. Einleitung

Nach dem Ende des Ersten Weltkriegs wurden im Deutschen Reich sowohl die Monarchie als auch die obersten Staatsorgane beseitigt sowie das Reich in eine demokratische Republik umgeändert. Die innenpolitischen Probleme während des Ersten Weltkriegs hatten zu heftigen Diskussionen über Reformen über das bestehende Regierungssystem geführt, insbesondere über die Parlamentarisierung der Regierungsgewalt, über eine Demokratisierung des Wahlrechts, über die Bedeutung der Parteien im Staat und über die Einführung von direkt-demokratischen Elementen.¹

Ziel der im Jänner 1919 gewählten Nationalversammlung war die Ausarbeitung einer Verfassung, die schließlich am 11. August 1919 vom Reichspräsidenten *Friedrich Ebert* ausgefertigt wurde. Wesentliche Kennzeichen der sogenannten Weimarer Reichsverfassung (WRV) waren die Wahrung der nationalstaatlichen Einheit und der bundesstaatlichen Gliederung, der Ausbau des Rechtsstaats, der die Gewaltenteilung, Grundrechte und eine erweiterte Gerichtsbarkeit gewährleistete, die Umsetzung des Gleichheitsprinzips, der Übergang zur Demokratie und zum Parlamentarismus sowie das Ziel des Völkerfriedens.²

Die Weimarer Reichsverfassung bestimmte den Reichstag als Hauptorgan der Repräsentation der nationalen Einheit. Aufgaben des Reichstags waren die Bildung eines politischen Bewusstseins und die Fällung von Entscheidungen als Ausdruck eines gemeinsamen Willens. Um diese Aufgaben ordnungsgemäß zu erfüllen, sollte der Reichstag unabhängig von anderen Gewalten agieren. Der Weimarer Reichstag hatte eine verstärkte Kompetenz inne, da er neben der Gesetzgebung, der Budgetfeststellung und der Regierungskontrolle auch die Aufgabe

1 *Wiegand*, Direktdemokratische Elemente in der deutschen Verfassungsgeschichte (2006) 40 ff.

2 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band VI (1981) 23; *Kotulla*, Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Alten Reich bis Weimar (1495-1934) (2008) Rz 2252 ff.

hatte, an der Regierungsbildung teilzunehmen. Obwohl man sich in der Weimarer Reichsverfassung für das repräsentative System entschieden hatte, wurde dieses durch einzelne Elemente der unmittelbaren Volksentscheidung ergänzt. Einerseits gab es die unmittelbare Wahl des Reichspräsidenten, andererseits die Gesetzgebung durch Volksentscheid. Nach *Huber* war die Legislative durch Volksentscheid der parlamentarischen Gesetzgebung nicht gleichgestellt, der Volksentscheid stellte lediglich ein Gegengewicht zur Übermacht des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens dar.³

Direkt-demokratische Einrichtungen werden stets als Ergänzung zum repräsentativ-demokratischen parlamentarischen Regierungssystem angesehen. Sie haben komplementäre und korrigierende Aufgaben und stellen das Gegengewicht zu den Parteien in den Parlamenten und zu Regierungen dar. Im Allgemeinen versteht man unter dem Begriff „direkt-demokratische Elemente“ rechtlich institutionalisierte und geregelte Verfahren, die für die Äußerung der gesellschaftlich-politischen Willenbildungsprozesse der stimmberechtigten Bevölkerung zuständig sind. Auf Grund einzelner Anlässe werden diese Verfahren ausgeübt, insbesondere in der Form von Volksabstimmungen, in denen die Stimmberechtigten die souveräne Staatsgewalt ausüben. Können die Volksabstimmungen einen Erfolg und rechtliche Verbindlichkeit verzeichnen, wird der Bürgerwillen in den rechtlich relevanten Staatswillen umgewandelt. Sind die Volksabstimmungen erfolglos, entfalten sie dennoch politische Wirkungen in der Öffentlichkeit, vor allem auf die Träger der staatlichen Willensbildung. Im Gegensatz zu den direkt-demokratischen Elementen wird bei den indirekten oder repräsentativen Elementen der souveräne Volkswille über Wahlen von Repräsentanten von Parteien oder parteiunverbundenen Gruppierungen ermittelt. Direkt-demokratische Elemente können sich auf konkrete sachliche Gegenstände, Vorhaben, Maßnahmen und auf Entscheidungen personeller Art beziehen.⁴

3 *Huber*, Verfassungsgeschichte 36 ff.

4 *Wiegand*, Elemente 7 ff.

II. Einführung direkt-demokratischer Elemente in die Weimarer Verfassungsordnung

A) Volksabstimmungen in den Entwürfen zur Reichsverfassung

Die Entwürfe zur Weimarer Reichsverfassung beschäftigten sich mit der Einführung von direkt-demokratischen Konzepten und der Volkswahl des Reichspräsidenten. Manche Entwürfe sahen sogenannte arbitratorische Volksabstimmungen vor: Bei Streitigkeiten von Reichstag und Reichsrat über Gesetzesvorlagen sollte eine Volksabstimmung auf Antrag des Reichspräsidenten oder der Regierung durchgeführt werden. Des Weiteren sollten sie nur bei verfassungsändernden Gesetzen und bei hohen Quoren abgehalten werden. Befürworter der Volksgesetzgebung sahen einen Vorteil in der Durchsetzung der Volkssouveränität im Gegensatz zu einer einseitigen Parteienherrschaft im Parlament, ferner sollte die Volksgesetzgebung zur politischen Erziehung des Volkes beitragen. Die Gegner der Volksgesetzgebung vertraten die Ansicht, dass Volksentscheide für Großstaaten ungeeignet seien, weil sie eine Erschwernis für politische Sachentscheidungen bedeuteten und weil eine Reduktion auf „Ja bzw Nein“-Antworten erfolgte. Das Volk wurde ferner als nicht reif für solche Entscheidungen empfunden, Volksentscheide gefährdeten ebenfalls die Gesetzgebung, die vorwiegend vom Parlament ausgeübt werden sollte.⁵

Die in den Art 73 bis 76 und im Art 18 WRV enthaltenen Vorschriften über den Volksentscheid waren in den ersten beiden Entwürfen nur unvollständig festgehalten. Der Entwurf I umfasste das Volksbegehren und den Volksentscheid nur bei Verfassungsänderungen sowie einen Volksentscheid zur Regelung von Konflikten zwischen dem „Volkshaus“ und dem „Staatenhaus“. Die Entwürfe II und III sahen nur mehr den Volksentscheid bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Reichstag und Reichsrat auf Anordnung des Reichspräsidenten vor. Diese Variante wurde im Entwurf IV bei der Nationalversammlung zur Beratung eingebracht.⁶

⁵ Wiegand, Elemente 48 f.

⁶ Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919¹⁴ (1933) Art 73, 384; Wiegand, Elemente 51 f.

B) Beratungen der Weimarer Nationalversammlung

Sowohl im Verfassungsausschuss als auch im Plenum der Weimarer Nationalversammlung gab es ausführliche Beratungen über Volksabstimmungen hinsichtlich politischer Sachentscheidungen sowie über die Volkswahl des Reichspräsidenten. Im Verfassungsausschuss verlangten Verfassungsexperten der Parteien eine Ausdehnung der Fälle von Volksentscheiden, man versuchte weitere direkt-demokratische Elemente in der Verfassung unterzubringen, beispielsweise die Teilnahme des Volkes an der Gesetzgebung durch die Einbringung von Gesetzesentwürfen zur Beratung und Beschlussfassung durch den Reichstag. Bei einer Nichtannahme sollte ein Volksentscheid durchgeführt werden. Weiters forderte man, dass über Gesetze des Reichstags, die nicht als dringlich galten, auf Wunsch des Volkes binnen einer Frist von zwei bis drei Monaten ein Volksentscheid erfolgen sollte. Des Weiteren wurde ein obligatorisches Referendum bei verfassungsändernden Gesetzen mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit der Stimmberechtigten sowie die Auflösung des Reichstags gefordert, wenn diese von 10% der Stimmberechtigten verlangt wurde.⁷

Im Allgemeinen gab es noch viele weitere Ansätze und Vorschläge, die im Verfassungsausschuss diskutiert wurden, deren nähere Erörterung den Rahmen dieses Beitrags sprengen würde. Schließlich lehnte die Mehrheit des Ausschusses eine Parlamentsauflösung durch Volksentscheid und ein obligatorisches Verfassungsreferendum ab. Folgende Bestimmungen wurden im Verfassungsausschuss angenommen:

- Der Reichspräsident hatte das Recht eine Volksabstimmung über ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz binnen eines Monats vor dem Inkrafttreten anzuordnen.
- Wenn 10% der Stimmberechtigten es forderten, konnte der Reichspräsident einen Volksentscheid über ein Gesetz, dessen Verkündung auf Grund eines Drittels der Reichstagsabgeordneten aufgeschoben worden war, durchführen.
- Die Volksgesetzgebung sollte mittels eines Volksbegehrens mit einem ausgearbeiteten Gesetzesentwurf und einem Unterstützungsquorum von 10% der Stimmberechtigten umgesetzt werden.

⁷ Wiegand, Elemente 52 ff.

- Ausgenommen waren Volksentscheide über Abgabengesetze, Haushaltsplan und Besoldungsordnungen, außer der Reichspräsident verlangte einen Volksentscheid.
- Alles andere sollte von Ausführungsgesetzen geregelt werden.

Dieser Art 64a des „Entwurfs einer Verfassung des Deutschen Reichs“ stellte die Grundlage für die Verhandlungen im Plenum dar.⁸

Bei den Verhandlungen im Plenum wurden zum Thema „Volksabstimmungen“ nur wenige Neuerungen dargelegt. Befürworter waren der Meinung, dass Volksabstimmungen notwendige und wirksame Kontroll- und Korrekturfunktionen gegenüber dem Parlament und der Regierung seien, wenn deren Willen bei einzelnen Problemen vom Volkswillen abweiche. *Hugo Preuß*, der Mitte November 1918 mit den Vorarbeiten an der Reichsverfassung beauftragt wurde, hatte hingegen Bedenken gegen Volksbegehren und Volksentscheide, er sah darin eine Gefahr für die Demokratie, wenn die demokratische Regierung durch zu viele Kontrollen am Regieren behindert werde. Dennoch konnte er den Wunsch nach solchen Kontrollinstrumenten nachvollziehen, da ein Misstrauen des Volkes gegenüber der Regierenden vorhanden war. Schließlich wurde die Regelung des Verfassungsausschusses mit einigen Verbesserungen im Art 73 der Weimarer Reichsverfassung aufgenommen. Ein weiterer erfolgreicher Antrag behandelte die Außerkraftsetzung eines Reichstagsbeschlusses durch Volksentscheid, die von der Beteiligung von mindestens 50% der Stimmberechtigten abhängig war. Diese im Art 75 WRV aufgenommene Regelung stellte sich als verhängnisvoll für die Volksgesetzgebung dar, weil sie bereits 1919 von Staatsrechtlern auf die Bestimmung des Art 73 Abs 3 WRV erweitert wurde. Am 31. Juli 1919 wurde die Reichsverfassung angenommen.⁹

III. Direktdemokratische Elemente in der Weimarer Reichsverfassung

In Art 1 Abs 2 der Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 wurde folgendes festgehalten: „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus“.¹⁰ Die Verankerung der neuen Staatsform Demokratie löste das monarchische Prinzip endgültig ab. In Deutschland hatte man sich für

⁸ Wiegand, Elemente 57 f.

⁹ Wiegand, Elemente 58 ff.

¹⁰ Art 1 der Verfassung des Deutschen Reichs vom 11.8.1919, dRGBl 1919, 1383.

eine mittelbare Demokratie entschieden, das heißt dass die Staatsgewalt nicht durch das Volk selbst, sondern durch gewählte Organe ausgeübt wurde. Dieses Prinzip wurde jedoch an drei Stellen durchbrochen:

1. Volkswahl des Reichspräsidenten (Art 41, 43 Abs 2 WRV)
2. Volksbeteiligung an der Gesetzgebung (Art 73-76 WRV) und
3. Volksabstimmung über eine Gebietsneugliederung (Art 18 WRV).¹¹

A) Volkswahl des Reichspräsidenten

Art 41 WRV ordnete die Volkswahl des Reichspräsidenten an, passiv wählbar war jeder Deutsche über 35 Jahre. Das Gesetz über die Volkswahl des Reichspräsidenten wurde zur näheren Ausführung am 4. Mai 1920 erlassen. Der Reichspräsident konnte gemäß Art 43 Abs 2 auf Antrag des Reichstags, dessen Beschluss eine Zweidrittelmehrheit benötigte, durch eine Volksabstimmung abgesetzt werden. Ein Beschluss des Reichstags führte zu einer vorläufigen Verhinderung der Ausübung des Amts des Reichspräsidenten. Die Annahme des Antrags durch die Volksabstimmung entthob den Reichspräsidenten sofort aus seinem Amt, die Ablehnung galt als Neuwahl für eine volle neue Amtsperiode. Ein solcher Absetzungsantrag wurde in der Weimarer Republik nicht gestellt.¹²

B) Volksbeteiligung an der Gesetzgebung

Die Artikel 73 bis 76 der Reichsverfassung unterschieden bei den Volksabstimmungen zwischen dem Volksbegehren und dem Volksentscheid. Das Volksbegehren war beim Vorliegen eines Gesetzesentwurfs und durch die Unterstützung von einem Zehntel der Stimmberechtigten bei Art 73 Abs 3 WRV und von einem Zwanzigstel der Wahlberechtigten bei Art 73 Abs 2 WRV zulässig. Ein Volksentscheid konnte hingegen auf Grund unterschiedlicher Voraussetzungen durchgeführt werden: auf Initiative des Reichspräsidenten, des Reichsrats oder eines Volksbegehrens. Gegenstand des Volksentscheids konnte entweder der Erlass oder die Aufhebung eines Gesetzes sein.¹³

11 Frotsher, Direkte Demokratie in der Weimarer Verfassung, DVBl 1989, 541.

12 Huber, Verfassungsgeschichte 313; Rux, Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, KritV 2002, 273; Art 41 ff WRV, dRGBI 1919, 1391 f.

13 Gusy, Das Demokratiekonzept der Weimarer Reichsverfassung, Jura 1995, 226.

Das deutsche Volk konnte in der Form des Volksbegehrens und des Volksentscheids unmittelbar an der Gesetzgebung mitwirken. Der Volksentscheid stellte ein sekundäres Instrument der Gesetzgebung dar, das nur aushilfsweise zur Anwendung kam. Die Reichsverfassung legte fünf Fälle fest, in denen ein Volksentscheid durchgeführt werden konnte. Eine nähere Regelung erfolgte im Gesetz über den Volksentscheid (VEG) vom 27. Juni 1921. Ein Volksentscheid konnte gemäß § 1 VEG in folgenden Fällen abgehalten werden:

1. wenn der Reichspräsident den Volksentscheid über ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz binnen eines Monats nach der Beschlussfassung anordnete (Art 73 Abs 1 WRV)
2. wenn auf Verlangen eines Drittels des Reichstags die Verkündung eines Reichsgesetzes um zwei Monate ausgesetzt war und ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten den Volksentscheid beantragte (Art 73 Abs 2 in Verbindung mit Art 72 WRV)
3. wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzesentwurfs stellte und der begehrte Entwurf im Reichstag nicht unverändert angenommen wurde (Art 73 Abs 3 WRV)
4. wenn der Reichspräsident bei einer Meinungsverschiedenheit zwischen Reichstag und Reichsrat über ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz den Volksentscheid darüber anordnete (Art 74 Abs 3 WRV) und
5. wenn der Reichstag entgegen dem Einspruch des Reichsrats eine Verfassungsänderung beschlossen hatte und der Reichsrat binnen zwei Wochen den Volksentscheid verlangte (Art 76 Abs 2 WRV).¹⁴

1. *Der Volksentscheid nach Art 73 Abs 3 WRV*

Nach Art 73 Abs 3 WRV war ein Volksentscheid durchzuführen, wenn 10% der Wahlberechtigten das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzesentwurfs stellten. Grundlage dieses Volksbegehrens musste ein ausgearbeiteter Gesetzesentwurf sein. Über diesen wurde der Volksentscheid abgehalten, wenn der Reichstag, der die Pflicht hatte über das Begehren zu beschließen, den Gesetzesentwurf abänderte oder ablehnte. Wurde der Gesetzesentwurf vom Reichstag angenommen, war die Abhaltung des Volksentscheids überflüssig.¹⁵

¹⁴ Freytagh-Loringhoven, Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit (1924) 226; Fritsch, DVBl 1989, 544 f; § 1 VEG, dRGBI 1921, 790.

¹⁵ Anschütz, Verfassung Art 73, 388 f.

Bei Art 73 Abs 3 WRV kam die Gesetzesinitiative somit vom Volk, es war selber aktives Gesetzgebungsorgan und nicht auf andere Staatsorgane angewiesen. Man sprach daher in diesem Fall von Volksgesetzgebung im eigentlichen Sinne. Es lag ein außerordentliches Gesetzgebungsverfahren vor.¹⁶

Das Verfahren bei Volksentscheiden und Volksbegehren wurde im VEG näher ausgeführt. Bei Volksbegehren nach Art 73 Abs 2 und 3 WRV musste das in §§ 27 ff VEG vorgesehene Zulassungs- und Eintragungsverfahren eingehalten werden. Damit ein Volksbegehren stattfinden konnte, musste ein schriftlicher Zulassungsantrag an den Reichsminister des Inneren gerichtet werden, dieser musste nach § 27 Abs 1 VEG von 5000 Stimmberechtigten unterschrieben worden sein. Wurde der Antrag vom Vorstand einer Vereinigung eingebracht und konnte dieser nachweisen, dass dieser Antrag von 100.000 stimmberechtigten Mitgliedern der Vereinigung unterstützt wurde, war die Beibringung der 5000 Unterschriften nicht von Nöten.¹⁷

Bei Zulässigerklärung des Antrags durch den Reichsminister des Inneren wurde dieser im Reichsanzeiger veröffentlicht und Beginn und Ende der Eintragsfrist festgelegt. Die Frist begann frühestens zwei Wochen nach der Veröffentlichung und dauerte in der Regel 14 Tage (§ 31 Abs 2 VEG). Änderungen des Antrags waren nach der Zulassung nicht mehr zulässig, der Antrag konnte vom Vorstand der antragstellenden Vereinigung oder von mindestens der Hälfte der Antragsunterzeichner zurückgenommen werden (§ 32 VEG). Gemäß § 33 VEG waren alle Personen eintragungsberechtigt, die am Tag der Eintragung zum Reichstag wahlberechtigt¹⁸ waren. Beim Zustandekommen des Volksbegehrens wurde der Gesetzesentwurf von der Regierung mit einer Stellungnahme an den Reichstag weitergeleitet. Der Reichstag konnte sodann den Entwurf ablehnen, abändern oder ein völlig anderes Gesetz zum selben Gegenstand erlassen, in all diesen drei Fällen kam es schließlich zum Volksentscheid. Bei diesem kam nach § 3 VEG der eventuelle Parallel-Entwurf des Reichstags ebenfalls zur Abstimmung. Wenn der Reichstag den Entwurf des Begehrens

16 Frotzcher, DVBl 1989, 545.

17 Anschütz, Verfassung Art 73, 392; Rux, KritV 2002, 278; § 27 VEG, dRGBI 1921, 794.

18 Art 22 Abs 1 WRV, dRGBI 1919, 1388: „Die Abgeordneten werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von den über zwanzig Jahre alten Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt. Der Wahltag muß ein Sonntag oder öffentlicher Ruhetag sein.“

ohne Veränderungen annahm, fand kein Volksentscheid statt (Art 73 Abs 3 Satz 4 WRV).¹⁹

Das Abstimmungsverfahren beim Volksentscheid war dem Reichstagswahlverfahren nachgebildet. Stimmberechtigt war jeder, der das Wahlrecht zum Reichstag hatte. Abstimmungstag war ein Sonntag oder öffentlicher Ruhetag, die Abstimmung erfolgte unmittelbar und geheim (§§ 5 ff VEG). Gemäß § 15 VEG konnten sich die Stimmberechtigten für einen Entwurf aussprechen oder ihn ablehnen („Die Stimme lautet auf Ja oder auf Nein. Zusätze sind nicht zulässig.“). Der Volksentscheid erfolgte in allen Fällen durch die einfache Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen, bei Art 75 WRV (Außerkräftsetzung eines Beschlusses des Reichstags) musste darüber hinaus die Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung teilnehmen. Bei einer Verfassungsänderung musste nach Art 76 Abs 1 Satz 4 die Mehrheit der Zustimmenden zugleich die Mehrheit der Stimmberechtigten sein. Als Beschluss im Sinne des Art 75 WRV wurde nach der herrschenden Lehre und der Praxis auch die Ablehnung eines Volksbegehrens durch den Reichstag aufgefasst. Bei Ablehnung eines Volksbegehrens durch den Reichstag, wurde der Entwurf, der dem Volksbegehren zugrunde lag, nur bei der Teilnahme der Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung angenommen. Durch diese weite Auslegung des Art 75 WRV konnten die Gegner des Volksbegehrens mit Hilfe eines Boykottsaufrufs gegen das Volksbegehren und den Volksentscheid vorgehen. Man konnte nämlich davon ausgehen, dass das Beteiligungsquorum des Art 75 WRV nicht erreicht werde, wenn nur Verfechter des Volksbegehrens an der Abstimmung teilnahmen. Weiters war auf Grund dieses Vorgehens das Abstimmungsgeheimnis geradezu aufgehoben, da man annehmen konnte, dass sich trotz Boykottsaufrufs nur Befürworter an der Abstimmung beteiligten und somit ihre Zustimmung zum Entwurf des Volksbegehrens offenlegten.²⁰

2. *Der Volksentscheid auf Anordnung des Reichspräsidenten*

Art 73 Abs 1 WRV regelte, dass der Reichspräsident über jedes vom Reichstag erlassene Reichsgesetz vor der Verkündung eine Volksabstimmung abhalten konnte, er musste dieses Recht jedoch innerhalb der Verkündungsfrist von einem Monat geltend machen. Bei der Abstimmung kamen die gleichen Regelungen zur Anwendung wie beim

¹⁹ Rux, KritV 2002, 280 f.

²⁰ Anschütz, Verfassung Art 73, 392; Rux, KritV 2002, 281 f; §§ 5 ff VEG, dRGBI 1921, 791 f.

Volksentscheid nach Art 73 Abs 3 WRV. Eine Ablehnung des Gesetzes erfolgte dann, wenn sich die Mehrheit der Abstimmenden dagegen aussprach sowie wenn die Hälfte der Stimmberechtigten an der Abstimmung teilgenommen hatte (siehe Art 75 WRV). Der Reichspräsident war jedoch bei allen seinen Amtshandlungen auf die Gegenzeichnung durch den Reichskanzler bzw den zuständigen Reichsminister angewiesen. Der Reichspräsident musste sich nicht an die Beschränkungen des Art 73 Abs 4 WRV halten, er konnte auch über den Haushaltsplan, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen eine Volksabstimmung anordnen.²¹

Der Reichspräsident hatte eine sehr starke Stellung im Weimarer Verfassungssystem und stellte ferner ein stabiles Gegengewicht gegenüber dem Parlament dar. Der Reichspräsident konnte sich nach Art 73 Abs 1 WRV am Gesetzgebungsverfahren beteiligen und versuchen bei schwerwiegenden Differenzen mit dem Parlament eine Verwerfung des Gesetzes zu erreichen. Im Verfahren zum Volksentscheid nahm das Volk die Rolle eines Schiedsrichters ein und konnte das Gesetz bestätigen oder nicht bestätigen. Art 73 Abs 1 WRV wurde in der Praxis jedoch nie umgesetzt, weil eine solche Vorgehensweise einerseits Gefahren für den Reichspräsidenten auf Grund des offenen Konflikts mit dem Parlament bedeutete und andererseits war ein Vorgehen nach diesen Artikel politisch beinahe ausgeschlossen, da gemäß Art 50 WRV für die Anordnung des Reichspräsidenten die Gegenzeichnung des zuständigen Ministers oder Kanzlers notwendig war, diese aber vom Vertrauen des Parlaments abhängig waren.²²

Es stellt sich nun die Frage, ob man sich bei der Ausarbeitung der Weimarer Reichsverfassung versehentlich oder absichtlich für die erforderliche Gegenzeichnung des Art 50 WRV entschieden hatte, um die Durchsetzung der Volksgesetzgebung zu beeinträchtigen. Im Verfassungsausschuss der Nationalversammlung gab es Entwürfe, die keine Gegenzeichnungspflicht bei der Anordnung von Referenden, bei der Ernennung des Reichskanzlers und bei der Auflösung des Reichstags vorsahen²³ und somit eine Erleichterung für den Reichspräsidenten bei der Anordnung eines Volksentscheids bedeutet hätten. Da sich diese Ansichten jedoch nicht durchsetzen konnten, kann man davon ausgehen, dass es sich bei der Regelung des Art 50 WRV um kein Versehen handelte und die Verfassungsexperten bewusst diese

21 Rux, KritV 2002, 283.

22 Frotzcher, DVBl 1989, 545.

23 Rux, KritV2002, 283.

Variante gewählt haben, um die Anordnung eines Volksentscheids durch den Reichspräsidenten wesentlich zu erschweren.

Eine weitere Möglichkeit dem Volk auf Anordnung des Reichspräsidenten einen Gesetzesentwurf zur Abstimmung vorzulegen, bestand nach Art 74 Abs 3 WRV, wenn der Reichsrat gegen ein Gesetz des Reichstags Einspruch erhoben hatte und in der nochmaligen Beschlussfassung im Reichstag keine Überstimmung zwischen Reichsrat und Reichstag zustande kam. Der Reichspräsident hatte drei Monate Zeit über das Gesetz eine Volksabstimmung durchzuführen, legte er es dem Volk nicht vor, dann galt das Gesetz als nicht angenommen. Wenn der Reichstag seinen Gesetzesentwurf trotz des Einspruchs des Reichsrats mit einer Zweidrittelmehrheit bestätigte, musste der Reichspräsident das Gesetz innerhalb von drei Monaten entweder in der vom Reichstag beschlossenen Form verkünden oder darüber einen Volksentscheid durchführen (Art 74 Abs 3 Satz 4 WRV).²⁴

3. *Der Volksentscheid auf Antrag eines Drittels der Mitglieder des Reichstags*

Ein Volksentscheid konnte nach Art 73 Abs 2 WRV durchgeführt werden, wenn ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten es verlangte und wenn die Verkündung des Gesetzes um zwei Monate auf Antrag von mindestens einem Drittel des Reichstags zum Zwecke der Durchführung des Volksentscheids ausgesetzt war (Art 72 Abs 1 WRV). Die Aussetzung der Verkündung bildete die Voraussetzung für die Zulässigkeit des Volksbegehrens nach Art 73 Abs 2 WRV. Die Frist für die Antragstellung betrug einen Monat. Der Reichspräsident konnte das Gesetz trotzdem verkünden, wenn der Reichstag und der Reichsrat das Gesetz einvernehmlich als dringlich ansahen, eine Pflicht zur Verkündung bestand aber nicht. Gab es keine Dringlichkeitserklärung oder setzte der Reichspräsident die Verkündung trotz der Dringlichkeitserklärung aus, kam dasselbe Verfahren zur Anwendung, wie bei einem Volksbegehren und Volksentscheid auf Grund eines Volksantrags nach Art 73 Abs 3 WRV. Unterschiedlich zum Verfahren nach Art 73 Abs 3 WRV war, dass das Volksbegehren nur von 5% der Stimmberechtigten unterstützt werden musste.²⁵

In dieser Variante hatte der Volksentscheid eine Vetofunktion, das Volk konnte lediglich mit einer Minderheit des Parlaments gegen die

²⁴ Anschütz, Verfassung Art 74, 396; Art 74 Abs 3 WRV, dRGBI 1919, 1397.

²⁵ Anschütz, Verfassung Art 73, 388; Rux, KritV 2002, 282 f.

Verabschiedung eines Gesetzes vorgehen, jedoch ohne aktiv an der Gesetzgebung mitzuwirken. Man kann quasi von einem Recht der Opposition sprechen, das die Kontrolle der Übereinstimmung der Regierungs- und Parlamentsmehrheit mit dem Volkswillen umfasste. Ein Volksentscheid nach Art 73 Abs 2 WRV wurde in der Weimarer Republik nicht durchgeführt.²⁶

4. *Der Volksentscheid nach Art 76 Abs 2 WRV*

Kam es bei einem verfassungsändernden Gesetz zu keiner Einigung zwischen Reichstag und Reichsrat, konnte der Reichsrat nach Art 76 Abs 2 WRV binnen zwei Wochen nach einer abermaligen Erlassung der Verfassungsänderung im Reichstag eine Volksabstimmung verlangen. In diesem Fall hatte der Reichspräsident die Pflicht einen Volksentscheid durchzuführen.²⁷

Bei den Volksentscheiden nach Art 74 Abs 3 und Art 76 Abs 2 WRV ähnelte sich die Ausgangsposition: Thema der Volksentscheide war die Meinungsverschiedenheit zwischen Reichstag und Reichsrat über ein bestimmtes Gesetz. Das Volk legte hier nicht selbst einen Gesetzesentwurf vor, sondern das Volk hatte wiederum die Funktion eines Schiedsrichters, der sich für oder gegen das Gesetz entscheiden konnte.²⁸

5. *Exkurs: Aufhebung und Abänderung volksbeschlossener Gesetze*

Ein Problem der zuvor dargestellten Volksgesetzgebung der Weimarer Reichsverfassung stellte die Frage dar, ob ein vom Volk beschlossenes Gesetz nur vom Volk oder auch vom Reichstag aufgehoben bzw modifiziert werden konnte.

Die Reichsverfassung, deren Materialien sowie das Gesetz über den Volksentscheid enthielten keine Regelung über das Rangverhältnis zwischen Gesetzen des Reichstags und Volksgesetzen,²⁹ man konnte daher bei der Lösung dieser Fragestellung auf keine gesetzlich niedergeschriebene Regelung zurückgreifen. Zur Zeit der Weimarer

26 Frotscher, DVBl 1989, 545.

27 Rux, KritV 2002, 283 f.

28 Frotscher, DVBl 1989, 545.

29 Huber, Verfassungsgeschichte 431; Thoma, Grundbegriffe und Grundsätze, in: Anschütz/Thoma (Hg), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band II (1932) 108.

Republik setzten sich schließlich zwei Ansichten durch, die Lösungsvorschläge für dieses Problem vorbrachten.

Aus dem Text der Reichsverfassung lässt sich entnehmen, dass der Volksentscheid eine akzessorische Institution war, die in einigen Fällen angewendet werden konnte, aber nicht die herrschende Stellung des Reichstags schmälern sollte. Daher wurde in den Anfangsjahren der Weimarer Republik die Auffassung vertreten, dass Volksgesetze keinen höheren Rang als vom Reichstag beschlossene Gesetze einnahmen. Sie galten somit als gleichrangig, das heißt der Reichstag war dazu ermächtigt, ein Volksgesetz jederzeit abzuändern oder aufzuheben. Dadurch konnte dieser problemlos gegen Volksgesetze, die gegen seinen Willen entstanden waren, vorgehen und diese beseitigen. Man versuchte hiermit eine Einbüßung der Regelungskompetenzen des Reichstags zu verhindern, die befürchtet wurde, wenn volksbeschlossene Gesetze ausschließlich durch das Volk geändert und aufgehoben werden durften.³⁰

Das Prinzip der Gleichordnung wurde bereits Ende der 1920er Jahre kritisiert und insbesondere zwei Bedenken dagegen vorgebracht. Einerseits wurde im Verfassungsausschuss die Ansicht vertreten, dass die unmittelbare Volksgesetzgebung letzte und höchste Instanz der Demokratie sei. Andererseits wurde ein bestimmter Vorrang volksbeschlossener Gesetze vor Reichstagsgesetzen positivrechtlich verwirklicht: Hätte beispielsweise der Reichstag die unmittelbare Volksgesetzgebung durch verfassungsänderndes Gesetz beseitigt oder eingeschränkt, hätte ein Volksentscheid durchgeführt werden bzw ein Volksbegehren gegen dieses Gesetz eingebracht werden können. Eine Vorschrift, die die Möglichkeit zur Erhebung eines Volksentscheids gegen ein solches „Entrechtungsgesetz“ ausgeschlossen hätte, wäre auf Grund einer missbräuchlichen Verfassungsdurchbrechung rechtswidrig gewesen, der Reichspräsident hätte sodann die Verkündung des Gesetzes verweigern müssen. Hingegen konnte der Reichstag verfassungsändernden Gesetzen, die durch Volksentscheid beschlossen wurden, nichts mehr entgegenbringen, da die Reichsverfassung gegen ein Volksgesetz keine weitere Berufungsmöglichkeit vorsah.³¹

Diese neuere Lehre räumte den Volksgesetzen einen höheren Rang ein und begründete diese Auffassung damit, dass die Volksgesetzgebung von der Reichsverfassung geschützt werde. Die Verankerung der Volksgesetzgebung in der Reichsverfassung ermöglichte dem

30 Rux, KritV 2002, 277; Thoma, Grundbegriffe 114.

31 Thoma, Grundbegriffe 114.

Volk den Parlamentswillen umzuändern und zu verbessern. Nach dieser Ansicht war somit lediglich das Volk ermächtigt, die von ihnen beschlossenen Gesetze zu modifizieren und aufzuheben. Um der Gefahr einer Blockade der Politik auf Grund des absoluten Vorrangs der Volksgesetzgebung entgegenzutreten, unterlag diese Befugnis allerdings einer Einschränkung: Es war nur der jeweilige Reichstag an Volksgesetze gebunden, ein neu gewählter Reichstag konnte vorherige Volksgesetze aufheben und abändern.³²

Die Lösung der Frage – wer die Befugnis hatte, ein Volksgesetz aufzuheben oder abzuändern – war in der Praxis jedoch bedeutungslos, weil während der Weimarer Republik kein einziges Gesetz durch Volksentscheid beschlossen wurde.

C) Abstimmung über die Neugliederung des Reichsgebietes

Die Abstimmung über die Neugliederung des Reichsgebietes nach Art 18 WRV soll nur vollständigkeithalber erwähnt werden, weil es keine Abstimmungen des Reichsvolks waren, sondern Abstimmungen der Einwohner des betreffenden Gebietes.³³

IV. Grenzen der Volksabstimmungen nach der Weimarer Verfassung

Die Volksabstimmung musste sich gemäß der Weimarer Verfassung an drei Beschränkungen halten:

1. Die Volksabstimmung war nur in Bezug auf ein Gesetz oder gegen ein Gesetz zulässig, inklusive verfassungsändernder Gesetze. Dadurch versuchte man unmittelbare Einwirkungen des Volkes auf die Exekutive zu verhindern. In der Praxis wurde dieses Prinzip jedoch nur mangelhaft umgesetzt: Zwei Volksbegehren auf Ebene des Reichs, nämlich „Panzerkreuzer“ und „Young-Plan“, waren nur formell Gesetze. Eigentlich waren es Einzelweisungen an die Reichsregierung bestimmte Handlungen zu unterlassen. Da es bei den Volksentscheiden aber eine Einschränkung auf den Handlungsbereich der Gesetzgebung gab, hätten die Volksentscheide in die-

32 Huber, Verfassungsgeschichte 431; Jacobi, Reichsverfassungsänderung, in: Schreiber (Hg), Die Reichsgerichtspraxis im deutschen Rechtsleben, Band I (1929) 233; Jellinek, Das einfache Reichsgesetz, in: Anschütz/Thoma (Hg), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band II (1932) 160; Rux, KritV 2002, 277.

33 Rux, KritV 2002, 284.

sen beiden Fällen unzulässig sein müssen. Dennoch wurden sie als verfassungsdurchbrechende Volksbegehren zugelassen.

2. Ferner musste die verfassungsrechtliche Grenze des Art 73 Abs 4 WRV berücksichtigt werden. Über den Haushaltsplan sowie über Abgaben- und Besoldungsgesetze konnte nur auf Anordnung des Reichspräsidenten ein Volksentscheid abgehalten werden.
3. Ein weiteres Erschwernis der Durchsetzung eines Volksbegehrens bzw -entscheids stellten die hohen Beteiligungs- und Zustimmungsquoren dar. Ein Volksbegehren musste nämlich von 5% bzw von 10% der Stimmberechtigten unterstützt werden (Art 73 Abs 2 und 3 WRV). Beim Volksentscheid über die Außerkraftsetzung eines Reichstagsbeschlusses musste sich nach Art 75 WRV die Mehrheit der Stimmberechtigten beteiligen. Bei einer Änderung der Verfassung war eine Zustimmung von mehr als 50% der Stimmberechtigten erforderlich (Art 76 Abs 1 Satz 4 WRV).³⁴ Das hohe Zustimmungsquorum von 50% galt sowohl für verfassungsändernde als auch für einfache Gesetze. Auf Grund dessen war es enorm schwierig für die Volksgesetzgebung ihre gesetzgeberische Ergänzungsfunktion wahrzunehmen.³⁵

V. Anwendungsfälle

In der Weimarer Republik wurden die Direktwahl des Reichspräsidenten und die Volksbegehren und Volksentscheide nach Art 73 Abs 3 WRV in der Praxis umgesetzt. Es gab fünf Versuche Art 73 Abs 2 WRV zu verwirklichen, jedoch scheiterten alle, weil einerseits das erforderliche Drittel der Reichstagsabgeordneten keinen entsprechenden Antrag stellte oder weil andererseits die Reichstagsmehrheit eine Dringlichkeitserklärung zum Gesetz abgab. *Paul von Hindenburg* war der einzige direkt vom Volk gewählte Reichspräsident der Weimarer Republik. Sein Vorgänger *Ebert* wurde von der Nationalversammlung und nicht vom Volk gewählt, von *Ebert* geforderte Wahlen wurden auf Grund der instabilen politischen Lage immer wieder verschoben, bis sie mit dem Tod *Eberts* im Jahr 1925 unvermeidbar wurden. Von 1919 bis zur Machtübernahme der Nationalsozialisten 1933 gab es acht ernstzunehmende Versuche einen Volksentscheid nach Art 73 Abs 3

³⁴ Gusy, Jura 1995, 227 f.

³⁵ Wiegand, Elemente 65 f.

WRV durchzuführen, jedoch wurde kein einziges Gesetz auf Grund eines Volksentscheids erlassen.³⁶

Das erste Volksbegehren auf Reichsebene wurde 1922 vom „Reichsbund für Siedlung und Pachtung“ eingeleitet, dieser beantragte eine Änderung des Reichssiedlungsgesetzes von 1919, insbesondere die Schaffung einer entschädigungslosen Bodenreform. Der Volksantrag wurde zwar zugelassen, auf Grund heftiger Kritik wurde das Vorhaben aber eingestellt. Das Verfahren konnte daher nicht fortgesetzt werden, eine Einstellung durch die Regierung war im VEG nicht vorgesehen, deshalb kam es zu einer Novellierung des VEG, die dem Reichsminister des Inneren das Recht einräumte, das Verfahren einzustellen, sowie den Initianten die Aufbringung der Barauslagen für die Listen und einen Kostenvorschuss auftrug. Im Jahr 1923 stellte der Reichsbund abermals seinen Antrag mit einer Erweiterung des Vorhabens, die eine einmalige Vermögensabgabe und die Gewährung von laufenden Leistungen für Kriegsgeschädigte vorsah. Der Antrag wurde aber auf Grund der Unvereinbarkeit mit Art 73 Abs 4 WRV als unzulässig zurückgewiesen, da es sich um eine Abgabenregelung handelte. Um die Einleitung von Volksbegehren zu behindern, wurde die Verordnung über die Kosten eines Volksbegehrens vom 13. Februar 1924 verabschiedet: Die Initianten mussten neben den oben erwähnten Barauslagen dem Reichsminister für Inneres eine bestimmte Pauschale bezahlen, die dieser nach eigenem Ermessen festlegen konnte.³⁷

In den Jahren 1922/23 kam es auf Grund der Inflation zur Entwertung von Millionen Menschen durch Entwertung der Sparguthaben. 1926 stellte der Sparerbund einen Antrag beim Reichsminister des Inneren mit dem Ziel die Sparguthaben um 50% aufzuwerten. Die Regierung reagierte mit dem Versuch die Ausnahmeregelungen des Art 73 Abs 4 WRV um Aufwertungsfragen zu erweitern, um das Volksbegehren zu verhindern. Da aber in der Zwischenzeit ein weiterer Volksentscheid zur Fürstenenteignung erfolglos war, nahm man von einem neuen Gesetz Abstand und erklärte den Antrag des Sparerbunds für unzulässig. Begründet wurde es damit, dass die Aufwertung öffentlicher Anleihen einen erheblichen Einfluss auf den gesamten Haushaltsplan hätte und somit nach Art 73 Abs 4 WRV unzulässig sei. Daraufhin brachte die Reichsarbeitsgemeinschaft der Aufwertungsgeschädigten 1926 einen weiteren Antrag ein, der eine Aufwertung um

36 Rux, KritV 2002, 286 f.

37 Wiegand, Elemente 72 f.

100% vorsah. Dieser Antrag wurde wiederum wegen eines Verstoßes gegen Art 73 Abs 4 WRV zurückgewiesen.³⁸

Des Weiteren brachte die KPD gemeinsam mit der SPD 1926 einen Gesetzesentwurf ein, der eine entschädigungslose Enteignung der Fürsten vorsah. Etwa 32% der Wahlberechtigten unterstützten das Volksbegehren, es wurde jedoch im Mai 1926 vom Reichstag abgelehnt, was schließlich zur ersten Ansetzung eines Volksentscheids führte. Die Gegner riefen zum Boykott der Abstimmung auf und ließen die Abstimmungslokale am Tag der Abstimmung überwachen, in dem sie die Namen der Abstimmenden notierten. Dennoch kam es dazu, dass sich 14,5 Mio Bürger für die Fürstenenteignung aussprachen. Da aber das Beteiligungsquorum von 50% des Art 75 WRV nicht erreicht wurde, blieb das Volksbegehren zur Fürstenenteignung ohne Erfolg.³⁹

Im Jahr 1928 wurde der Volksantrag betreffend dem Verbot des Baus von Panzerschiffen und Kreuzern jeder Art von der KPD beim Reichsminister des Inneren eingereicht. Das Volksbegehren scheiterte, da es von den erforderlichen 10% nur von 2,94% der Stimmberechtigten unterstützt wurde. Die Zulässigerklärung wurde heftig kritisiert, da der Antrag keinen ausgearbeiteten Gesetzesentwurf enthielt und in den Haushalt eingriff. Der Reichsminister ließ den Antrag dennoch aus politischen Gründen zu, um der KPD zu schaden.⁴⁰

Nachdem das Deutsche Reich als Verlierer des Ersten Weltkriegs hervorgegangen war, musste es Reparationszahlungen leisten. Dazu wurde der sogenannte „Young-Plan“ ausgearbeitet. Dieser wurde Gegenstand eines Volksbegehrens der DNVP und der „Stahlhelm“, die sich gegen dessen Ratifikation aussprachen. Die NSDAP schloss sich diesem Vorhaben an und gemeinsam wurde der Gesetzesentwurf gegen „die Versklavung des Deutschen Volkes – Freiheitsgesetz“ dem Volksbegehren zugrunde gelegt, in dem man die Kriegsschuld Deutschlands negierte. Nach der Zulassung des Antrags kam es auch in diesem Fall zu einem heftigen Abstimmungskampf, letztlich stimmten 10,02% für das Volksbegehren, der Entwurf des Gesetzes wurde im Reichstag mit überragender Mehrheit abgelehnt. Bei der Volksabstimmung wurde von den Gegnern wieder ein Boykottaufruf getätigt, da aber nur 14,9% der Stimmberechtigten teilnahmen, scheiterte der Volksentscheid erneut am hohen Beteiligungsquorum. Die Sache kam aber nochmals ins Parlament: Der Reichstag stimmte im

38 Rux, KritV 2002, 288.

39 Rux, KritV 2002, 289 f; Wiegand, Elemente 78 f.

40 Wiegand, Elemente 82 ff.

März 1930 dem Haager Abkommen über den Young-Plan zu, die NDSAP, die DNVP und die KPD waren dagegen. Deswegen versuchten sie den Art 72 WRV anzuwenden: Die Reichstagsmehrheit reagierte auf den Aussetzungsantrag eines Drittels der Reichstagsabgeordneten mit einer Dringlichkeitserklärung, der Reichsrat folgte dieser Ansicht und unterließ einen Einspruch. Der Reichspräsident hielt das Gesetz ebenso für dringlich, fertigte es aus und verhinderte somit die Anwendung des Art 73 Abs 2 WRV, der die Durchführung eines Volksentscheids vorsah.⁴¹

Im Jahr 1932 wurde der letzte Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens von der SPD gegen die Notverordnung des Reichspräsidenten vom 4. September 1932 eingebracht. Die Notverordnung hielt in ihrem zweiten Teil eine Ermächtigung der Arbeitgeber zur Kürzung der Löhne aller Arbeitnehmer um 12,5% bei Neueinstellungen fest. Da dieser Teil der Notverordnung aber noch während des Zulassungsverfahrens vom Reichstag zurückgenommen wurde, hatte sich der Antrag erledigt.⁴²

VI. Bewertung der direkt-demokratischen Verfahren der Weimarer Verfassung

Die Bewertung der direkt-demokratischen Verfahren der Weimarer Verfassung ist seit jeher in der Literatur umstritten. Einerseits sprachen sich Staatsrechtler für die Teilnahme einzelner Bürger an der Gesetzgebung aus, um über einzelne allgemeinverständliche Probleme mit „Ja oder Nein“ abzustimmen. Andererseits ging man auf Grund der starken Macht des Reichspräsidenten und des Reichsrats sowie der Verbindung von direkter und indirekter Demokratie von einer Schwächung des parlamentarischen Systems aus. Es setzte sich sogar die Auffassung durch, dass die direkten Elemente der Reichsverfassung als antiparlamentarische Instrumente zur Zerstörung des Weimarer Regierungssystems beigetragen haben, andere erkannten keinen Zusammenhang zwischen den Volksabstimmungen und der zunehmenden politischen Radikalisierung bzw dem Untergang der Weimarer Republik. *Frotscher* ist der Meinung, dass die Weimarer Republik nicht an den direkten Verfahren gescheitert ist, sondern dass die Weimarer Verfassungsordnung von den Bürgern nicht anerkannt wurde. Es bestand kein Grundkonsens über die Demokratie, anti-

⁴¹ *Rux*, KritV 2002, 291 f; *Wiegand*, Elemente 87 ff.

⁴² *Rux*, KritV 2002, 292.

demokratisches Denken und Handeln war in allen Schichten vorherrschend und auch Volksabstimmungen konnten an dieser Einstellung nichts ändern.⁴³

Ferner gab es erhebliche Einschränkungen für den Anwendungsbereich der Volksentscheide, da den Bürgern kein Mitspracherecht in finanziellen Entscheidungen eingeräumt wurde und sehr hohe Beteiligungs- und Zustimmungsquoren erforderlich waren. Auch die Bestimmungen des VEG trugen zu einer Verschärfung der Anforderungen bei, da der Reichstag gegen eine Stärkung des Volkes als konkurrierenden Gesetzgeber war. Beispielsweise mussten beim Volksbegehren nicht nur viele Unterschriften, sondern diese auch innerhalb von zwei Wochen ohne Unterstützung von staatlichen Stellen gesammelt werden. Auf Grund dieser nicht überwindbaren Hindernisse war die Erfolglosigkeit der Volksabstimmungen vorausbestimmt. Nichtsdestotrotz konnte man mit der Volksgesetzgebung politische Ziele verfolgen und Regierungen und Regierungsparteien benachteiligen. Die Volksgesetzgebung konnte entweder zu einem Gebrauch verfassungskonformer Zwecke politischer Willensbildung oder zu einem Missbrauch verfassungswidriger Zwecke führen. *Preuß* stellte auch klar, dass Volksabstimmungen zwar gesetzgeberische ineffektive Instrumente waren, aber trotz ihrer eingeschränkten Verwendbarkeit konnten sie dennoch Verbesserungen der Entscheidungen der Regierungen und der sie stützenden Parteien herbeiführen. Erst wenn die Träger des parlamentarischen Systems, die Parteien, ihre Aufgaben und Funktionen nicht mehr systemgerecht wahrnahmen, konnte es zu einer zerstörerischen Wirkung der Volksgesetzgebung kommen. Da die direkt-demokratischen Elemente der Weimarer Verfassung lediglich von Parteien genutzt und als Mittel für den Wahlkampf eingesetzt wurden, vereitelte man den eigentlichen Zweck, nämlich die Durchsetzung des *volonté générale*. Nach *Rux* waren die direktdemokratischen Elemente der Weimarer Verfassung hinsichtlich der Volksabstimmungen nur Scheinzugeständnisse an die unmittelbare Demokratie. Obwohl man durch die Volksgesetzgebung eine Destabilisierung des Systems befürchtete, kann man letztendlich festhalten, dass die Volksbegehren und Volksentscheide zwar bestehende Konflikte deutlicher hervorhoben, aber nicht zu einer Destabilisierung führten.⁴⁴

⁴³ *Frotscher*, DVBl 1989, 547 f.

⁴⁴ *Rux*, KritV 2002, 293 ff; *Wiegand*, Elemente 66.

Direkte Demokratie in Österreich. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage

I. Vorwort

Die Arbeitsgruppe „International Vergleichende Sozialforschung“ (IVS) am Institut für Soziologie der Karl-Franzens-Universität Graz führt seit 1985 meist in Zusammenarbeit mit dem Institut für Empirische Sozialforschung (IFES) in Wien die österreichischen Erhebungen im Rahmen des *International Social Survey Programme* (ISSP) durch. Dies ist ein weltweiter Forschungsverbund von rund 50 Ländern, in welchem jedes Jahr ein repräsentativer Bevölkerungsquerschnitt in allen Teilnehmerländern zu gesellschaftlich und politisch relevanten Themen befragt wird. Die österreichische Arbeitsgruppe unter Leitung von Prof. Max Haller hat maßgeblich zur Entwicklung von ISSP beigetragen, unter anderem durch zahlreiche Publikationen. Zuletzt (2009) organisierte sie die ISSP-Jubiläumskonferenz in Wien und gab den (von der *American Sociological Association* mit einem Preis gewürdigten) umfangreichen Band „The International Social Survey Programme 1984-2009. Charting the Globe“ heraus.

Ein wichtiges Thema der ISSP-Erhebungen sind Fragen der nationalen Identität, Staatsbürgerschaft und der politischen Einstellungen und Partizipation. Hier zeigt sich für Österreich ein widersprüchliches Bild: Einerseits ein sehr hoher Nationalstolz, andererseits ein geringes politisches Interesse und abnehmende Partizipation. Ersteres ist vielleicht erklärbar durch die hohe Stabilität der Zweiten im Gegensatz zur Ersten Republik, wie auch durch den geradezu phänomenalen wirtschaftlichen Aufholprozess dieses Landes und die Erfolge in der Bewältigung der jüngsten Wirtschaftskrise, die Österreich zum EU-Land mit der geringsten Arbeitslosenrate machten. Besonders im Ausland sehr kritisch beobachtet wurde und wird aber auch der Aufstieg einer der europaweit stärksten rechtsorientierten Parteien, die immer wieder mit fragwürdigen ausländerfeindlichen Parolen an die Öffentlichkeit tritt.

Die Erhebung, auf welche sich dieser Artikel bezieht, wurde durchgeführt aus Eigenmitteln der Forscher an der Universität Graz und am

Institut für Empirische Sozialforschung in Wien, das sich seit seiner Gründung auch immer wieder gesellschaftspolitischen Themen gewidmet hat. Sie wurde völlig unabhängig von irgendwelchen Geldgebern oder politischen Institutionen umgesetzt. Die Studie geht davon aus, dass es dringend notwendig ist, die Erstarrung des so lange erfolgreichen politischen Konkordanzsystems Österreichs aufzubrechen, um zu vermeiden, dass die politische Entwicklung weiterhin der wirtschaftlichen gewissermaßen hinterher hinkt. Die Befunde haben die Erwartung der Autoren, dass die direkte Demokratie einen neuen Weg in dieser Richtung weisen könnte, in vollem Umfange bestätigt.

Abschließend noch eine Anmerkung zur wissenschaftlichen und politischen Bedeutung von Bevölkerungsumfragen. Wir möchten uns hier einerseits abgrenzen von der tagespolitischen Instrumentalisierung von Umfragen für politische und kommerzielle Zwecke; Umfragen dieser Art beruhen meist auch auf fragwürdigen Stichproben und Methoden. Es wäre grundsätzlich verfehlt, Ergebnisse von Meinungsumfragen an sich als relevant für Entscheidungsprozesse zu sehen. Sie sind zu hinterfragen in Bezug auf Interessen und Wissensstand der Befragten sowie die jeweiligen politischen Rahmenbedingungen. Aus einer solchen kritisch-reflexiven Sicht haben Bevölkerungsumfragen jedoch eine sehr große Bedeutung. Diese wird in eher institutionalistisch-normativ ausgerichteten politikwissenschaftlichen Ansätzen sträflich vernachlässigt, welche glauben, allein anstatt theoretisch-normativer Modelle (etwa in Bezug auf Staatsbürgerschaftsrechte) oder Erfahrungen in anderen Ländern Folgerungen für Reformen in Österreich ableiten zu können. Umfrageergebnisse sind aus dieser Sicht in doppelter Hinsicht von Bedeutung: Zum Ersten wissen die „einfachen“ Bürger oft viel mehr, als elitär denkende Sozialwissenschaftler und Politiker dies glauben wollen; zum Zweiten sind die Meinungen der Bevölkerung an sich von zentralem Interesse in einer Demokratie, die ja den Willen der Bürger zu allererst respektieren muss. Es hat sich vielfach gezeigt – gerade auch bei den bislang zwei einzigen verbindlichen Volksabstimmungen in Österreich –, dass die Bürgerinnen und Bürger sich sehr wohl gut informieren – vor allem dann, wenn sie fühlen, dass ihre Stimme wirklich zählt – und zu vernünftigen Entscheidungen kommen können.

II. Hauptergebnisse in Kurzform

Das Interesse der österreichischen Bevölkerung an der Politik ist gering und nimmt im Zeitverlauf noch deutlich ab. Dies gilt in besonderem Maße für die unter 30-Jährigen. Dieser demokratiepolitisch höchst unerfreulichen Entwicklung liegt auch das zunehmend schlechter werdende Image der Politik und ihrer Repräsentant/innen zugrunde. Die Zufriedenheit mit dem demokratischen System fällt eher mäßig aus; jene mit den gewählten Volksvertretern ist noch geringer. Nur ein Drittel der Bevölkerung hat von der Arbeit des Parlaments ein positives Bild. Vor diesem Hintergrund ist es sehr bemerkenswert, dass unter den Österreicherinnen und Österreichern ein breiter Konsens darüber herrscht, dass ein Ausbau der direkten Demokratie wünschenswert ist. Dies betrifft vor allem die politisch verbindlichen Volksabstimmungen; aber auch Volksbefragungen und Volksbegehren werden mehrheitlich befürwortet. Die bekundete Teilnahmebereitschaft hängt auch vom jeweiligen Thema ab, ist aber generell hoch. Von einer breiten Mehrheit wird das Schweizer Modell der direkten Demokratie als ein Vorbild auch für unser Land angesehen. Die Bevölkerung ist sich durchaus darüber im Klaren, dass mehr Mitentscheidungsmöglichkeiten auch Gefahren mit sich bringen können (Populismus, Mehrheitsentscheidungen gegen Minderheiten, verstärkter Einfluss von Massenmedien, verzögerte Entscheidungen usw.). Mehrheitlich meint man dementsprechend auch, dass nicht über jedes Thema abgestimmt werden sollte. Die positiven Effekte durch einen Ausbau der direkten Demokratie werden aber deutlich stärker gesehen. Dabei denkt man vor allem an ein damit einhergehendes wachsendes Interesse an Politik, an eine Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, an bessere Entscheidungen zum Wohle des Landes und seiner Bewohner und daraus resultierend an eine höhere Zufriedenheit mit unserem politischen System.

III. Problemstellung, Themen und Daten

Die Krise der Demokratie ist nicht nur ein spezifisch österreichisches Phänomen. Weltweit zeigen sich in allen fortgeschrittenen Ländern

und Demokratien ähnliche Probleme, und direkte Demokratie wird von vielen AutorInnen als ein Weg zur Lösung gesehen¹:

- Rückgehende aktive politische Beteiligung, insbesondere der Wahlbeteiligung;
- Rückgehende Bereitschaft zur Mitgliedschaft und Mitarbeit in formellen Organisationen, wie politischen Parteien, Gewerkschaften usw.;
- sehr niedriges und abnehmendes Image der PolitikerInnen;
- geringes Vertrauen in die politischen Institutionen.

Nicht ohne Grund fordern führende Politik- und Sozialwissenschaftler, aber auch reflexiv und selbstkritisch denkende Politikerinnen und Politiker selbst, dass man über neue Formen der politischen Partizipation nachdenken müsse.

In der vorliegenden Arbeit werden erstmals Ergebnisse über die bislang einzige umfassende Erhebung zu diesem Thema in Österreich präsentiert. Um die Problematik möglichst systematisch zu beleuchten, wurden die folgenden Themenbereiche eingeschlossen:

- Das politische Interesse
- Die Zufriedenheit mit der Demokratie und ihren Repräsentanten
- Fragen zur politischen Beteiligung
- Fragen zu den derzeit bestehenden Möglichkeiten direkter Mitentscheidung der Bürger
- Generelle Einstellungen zur direkten Demokratie
- Bereitschaft, ob man sich an direkten Abstimmungen beteiligen würde
- Die Problematik unterschiedlicher Abstimmungsthemen
- Die Schweiz als Vorbild einer direkten Demokratie als Modell für Österreich
- Vermutete Gewinner und Verlierer von mehr direkter Mitbestimmung
- Generelle Vor- und Nachteile von mehr direkter Demokratie.

¹ Vgl. dazu für Österreich: *Pelinka*, Demokratie: Österreich 1900 – Österreich 2000, in: Gärtner/Appelt (Hg), *Blitzlichter* (1999) 9; *derselbe*, Direkte Demokratie – mehr als nur Illusion, aber kein Rezept, *SWS-Rundschau* 2/1999, 109; *Campell/Schaller* (Hg), Demokratiequalität in Österreich (2002); *Riederer/Teitzer*, Effekte der sozialen Position auf Vertrauen in Politik und Demokratie in Österreich, *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 37 (2012), 5; international: *Barber*, Starke Demokratie – Über die Teilhabe am Politischen (1994); *Schiller* (Hg), Direkte Demokratie: Forschung und Perspektiven (2002); *Kost*, Direkte Demokratie (2008); *Walter-Rogg*, Direkte Demokratie, in: Gabriel/Kropp (Hg), *Die EU-Staaten im Vergleich*³ (2008) 236; *Maduz*, Direct Democracy, *Living Reviews in Democracy*, Vol 2 (2010), verfügbar unter <living-reviews.org>; *Altman*, *Direct Democracy Worldwide* (2011).

Es wurden also bewusst auch Fragen zu möglicherweise problematischen Implikationen direkter Demokratie gestellt, um ein möglichst ausgewogenes Bild zu erhalten.

Befragt wurden 2000 Personen ab 15 Jahren, ausgewählt in einer bundesweit repräsentativen Stichprobe im August-September 2012. Die Grundlage bildete ein von uns selbst entwickelter neuer, relativ umfangreicher Themenkatalog, der 56 Fragen bzw Aussagen zur Thematik enthielt. Die Erhebung in der Form von *face-to-face*-Interviews wurde vom Institut für Empirische Sozialforschung (IFES) Wien durchgeführt.

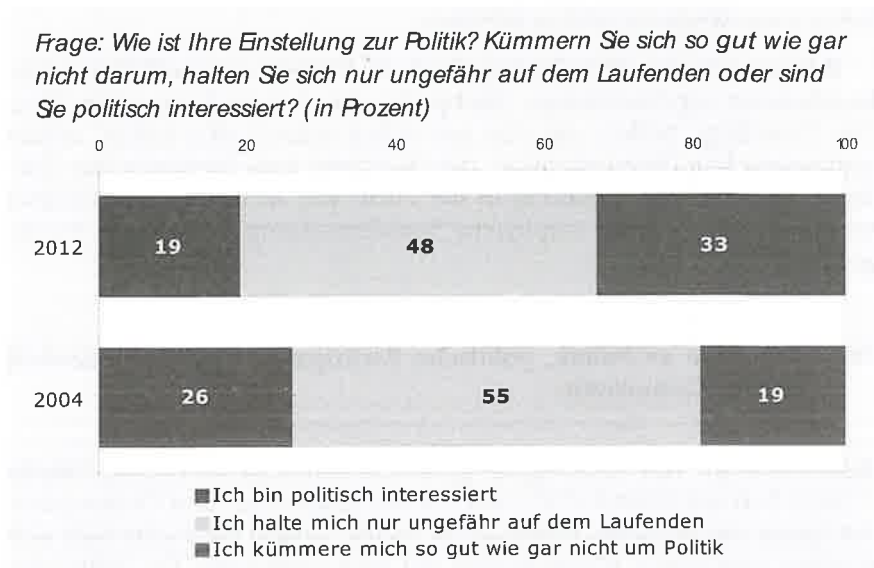
IV. Interesse an Politik, politische Partizipation und Zufriedenheit mit der Demokratie

Betrachten wir zum Einstieg das generelle Interesse an Politik. Tabelle 1 zeigt: Nur ein Fünftel (19%) der Österreicherinnen und Österreicher hat heute ein größeres Interesse an Politik. Knapp die Hälfte hält sich darüber wenigstens einigermaßen auf dem Laufenden. Ein Drittel der Bevölkerung bekundet so gut wie kein Interesse. Diese negativen Befunde haben sich auch in anderen Studien von österreichischen Politik- und Sozialwissenschaftlern/innen gezeigt², wenngleich nicht immer in dieser Schärfe.

Innerhalb der letzten acht Jahre ist das politische Interesse deutlich zurückgegangen. Im Jahr 2004 bezeichneten sich bei der methodisch vergleichbaren Parlamentarismusstudie noch 26% als politisch interessiert und nur 19% als desinteressiert. Das bereits damals sehr mäßig ausgefallene politische Interesse hat sich mittlerweile also noch deutlich verringert.

2 Vgl zB Holm, Sozialstruktur, politische Grundorientierungen und Parteipräferenz, in: Haller/Holm (Hg), Werthaltungen und Lebensformen in Österreich (1986) 191.

Tabelle 1: Die Grundeinstellung zur Politik

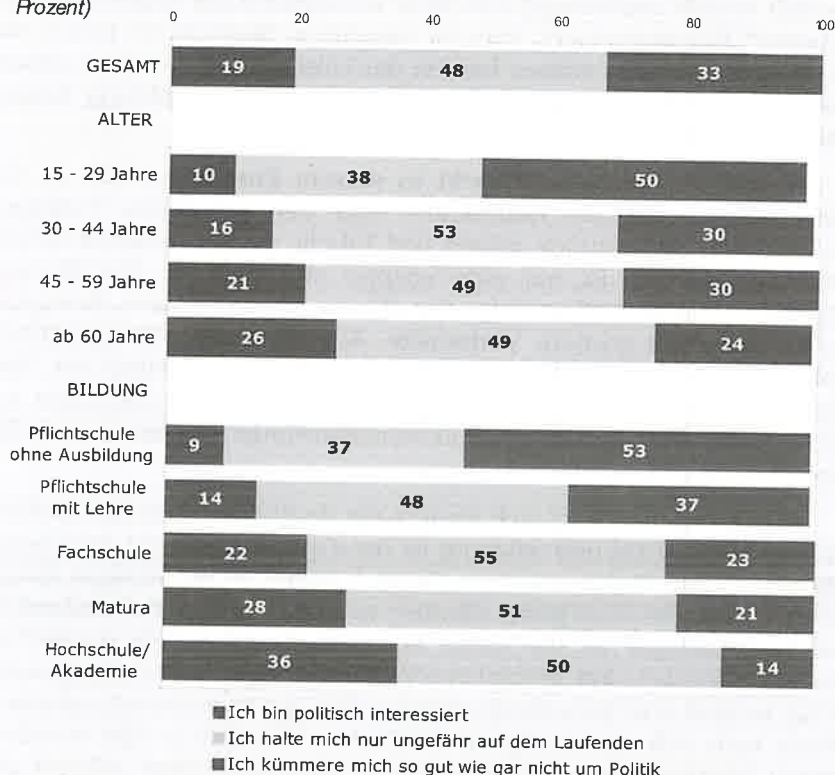


Problematisch ist vor allem das starke und zunehmende Desinteresse bei den Jüngeren (vgl. Tabelle 2). Von den unter 30-Jährigen gab die Hälfte an, sich nicht um Politik zu kümmern (im Jahr 2004 waren es mit 43% bereits überdurchschnittlich viele). Bei den mittleren Altersgruppen beläuft sich die entsprechende Quote auf 30%, bei den Älteren auf rund ein Viertel. Auch zwischen den Geschlechtern gibt es signifikante Unterschiede: Frauen interessieren sich im Schnitt weniger für Politik als Männer („kümmere mich nicht darum“: Frauen: 38%, Männer: 27%).

Ein wesentlicher Hintergrundfaktor für das politische Interesse ist der formale Bildungsabschluss: Mehr als die Hälfte der Pflichtschulabsolvent/innen gab an, sich für Politik nicht zu interessieren; bei der obersten Bildungsschicht sind es nur 14%. Aber selbst bei der Gruppe der Maturant/innen und Akademiker/innen äußert nur eine Minderheit ein erhebliches Interesse an Politik.

Tabelle 2: Das politische Interesse insgesamt und nach Alter und Geschlecht

Frage: Wie ist Ihre Einstellung zur Politik? Kümmern Sie sich so gut wie gar nicht darum, halten Sie sich nur ungefähr auf dem Laufenden oder sind Sie politisch interessiert? (in Prozent)



Besorgniserregend ist insbesondere der Umstand, dass sich nicht nur viele der jüngeren und mittleren Altersgruppen von der derzeitigen Politik abwenden, sondern dass diese Alterskorrelation auch innerhalb der Bildungsschichten überaus stark ist. Nur ein knappes Viertel der unter 45-Jährigen mit Matura oder Hochschule bekundet ein nennenswertes politisches Interesse; bei den über 60-Jährigen ab Matura ist der entsprechende Anteil mehr als doppelt so hoch.

Besonders wichtig ist die Frage, in welchem Ausmaß die Bürger neben der Wahlbeteiligung noch politisch aktiv sind. Es zeigt sich, dass sich die politische Beteiligung der Österreicherinnen und Österreicher diesbezüglich vor allem auf zwei Möglichkeiten beschränkt: Beteili-

gung an Unterschriftenaktionen (49%) und einem Volksbegehren oder an einer Volksbefragung (38%). Nur 12% sagten, dass sie sich an Demonstrationen beteiligen bzw dies schon einmal gemacht haben; noch weniger beteiligten sich an einer Bürgerinitiative (8%) oder haben selbst eine politische Funktion ausgeübt (3%). Bei all diesen Formen handelt es sich unabhängig vom Alter vorwiegend um Angehörige der „oberen“ Bildungsschicht. Dies ist besonders deutlich bei jenen, die bei Bürgerinitiativen mittun; hier ist der Unterschied zwischen Absolventen einer Pflichtschule und jenen einer höheren Bildung besonders hoch (4% zu 18%).

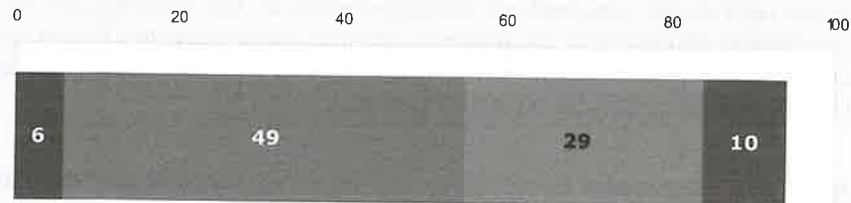
Ein weiterer wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist die Zufriedenheit mit der Demokratie und den gewählten Volksvertreter/innen. Die Befunde zeigen (vgl Tabelle 3): Mit unserem demokratischen System ist nur eine knappe Mehrheit der Bevölkerung zumindest einigermaßen zufrieden (55 %). Vier von zehn Befragten haben da schon größere Vorbehalte. Auf der Ebene der gewählten politischen Vertreter fallen die Ergebnisse noch schlechter aus. Nur drei von zehn Österreicherinnen und Österreichern sind damit zufrieden, wie ihre gewählten Volksvertreter/innen die Interessen der Bevölkerung wahrnehmen.

Bei dieser Frage zeigt sich weiters ein deutliches West-Ost-Gefälle: In Vorarlberg, Tirol und Salzburg ist die Zufriedenheit mit der Demokratie und den Parlamentariern deutlich höher als im übrigen Österreich. Das Schlusslicht bildet Kärnten; es ist das einzige Bundesland, in welchem weniger als die Hälfte der Befragten mit dem politischen System zufrieden sind, gefolgt von Wien und Niederösterreich (jeweils 51%). In Tirol und Vorarlberg dagegen sind gut zwei Drittel zufrieden. Wenn man sich die Häufigkeit politischer Skandale in den verschiedenen Bundesländern in jüngster Zeit vergegenwärtigt, scheint das Urteil der Bevölkerung auch in diesem Punkt die Realität sehr gut widerzuspiegeln. Sehr viel seltener zufrieden (33%) mit dem Funktionieren der Demokratie sind des Weiteren die Anhänger der FPÖ.

Wie steht es mit der Beurteilung der Arbeit des österreichischen Nationalrats? Von der Arbeit der Abgeordneten im Parlament machen sich viele kein besonders gutes Bild. Nur rund ein Drittel der Befragten hat hier einen guten Eindruck, 43% dagegen einen „eher schlechten“ und 10% einen „ganz schlechten“. Per Saldo überwiegen bei allen größeren Bevölkerungssegmenten die Vorbehalte – weitgehend unabhängig von Geschlecht, Alter, Bildung und politischem Interesse. Bedenklich ist auch der Befund bei Schülern und Studierenden: 37% wollen oder können zu dieser Frage keine Stellung nehmen.

Tabelle 3: Die Zufriedenheit mit der Demokratie und den gewählten Volksvertretern

Frage: Sind Sie mit dem Funktionieren unserer Demokratie alles in allem gesehen...? (in Prozent)



■ sehr zufrieden ■ eher schon zufrieden ■ eher nicht zufrieden ■ gar nicht zufrieden

Frage: Und wie zufrieden sind Sie damit, wie unsere gewählten Volksvertreter die Interessen der Bevölkerung vertreten? (in Prozent)



■ sehr zufrieden ■ eher schon zufrieden ■ eher nicht zufrieden ■ gar nicht zufrieden

Das Image der Parlamentarier hat sich in den letzten acht Jahren weiter verschlechtert. In der Parlamentarismusstudie im Jahr 2004 sagten noch 45% der Befragten, dass sie von der Arbeit des Österreichischen Nationalrates insgesamt gesehen einen (eher) guten Eindruck haben – dieser Anteil ist mittlerweile um 10%-Punkte geschrumpft.

Man muss sich bei diesen negativen Befunden allerdings auch fragen, welches Wissen über die Arbeit und Wirkung des Parlaments die Befragten wirklich haben. Vielleicht ist dieses negative Image auch eine Folge der zu geringen Vermittlung der Arbeit des Nationalrats durch die Medien an die Öffentlichkeit.

V. Einstellungen zum Ausbau der direkten Demokratie

Kommen wir nun zum zentralen Thema der Studie, den Einstellungen zum Ausbau der direkten Demokratie. Zu dieser Frage wurden drei Themenblöcke erfasst: Die allgemeine Beurteilung der direkten Demokratie und die Bereitschaft zur Beteiligung daran; die Themen, die man für direkte Demokratie als geeignet oder als nicht geeignet findet; die vermuteten Gewinner und Verlierer der direkten Demokratie und ihre Effekte auf das politische System Österreichs.

A) *Die allgemeine Beurteilung der direkten Demokratie und die Bereitschaft zur Beteiligung daran*

Betrachten wir als Einstieg in diese Thematik zunächst die Frage, wie die aktuell bestehenden Gelegenheiten zur politischen Mitentscheidung beurteilt werden. Es wurde eine Liste von acht Möglichkeiten vorgegeben (Wahlen, Bürgerinitiativen, Mitarbeit in Parteien, in Bürgerinitiativen, bei Kammern, in Mitgliedschaft in Parteien, in Vereinen, Leserbriefe und Internet-Postings). Die Ergebnisse zeigten: Die Mehrzahl der Bevölkerung sieht nur in Wahlen eine echte Gelegenheit zur demokratischen Mitentscheidung (71%). 35% nannten Bürgerinitiativen; etwas mehr als ein Viertel verwies auf die Möglichkeit, bei einer politischen Partei mitzuarbeiten sowie auf Bürgerbeteiligungen. Alle anderen Nennungsanteile liegen unter der 20%-Marke. Auch die unter 30-Jährigen liegen hier in etwa im Gesamtschnitt.

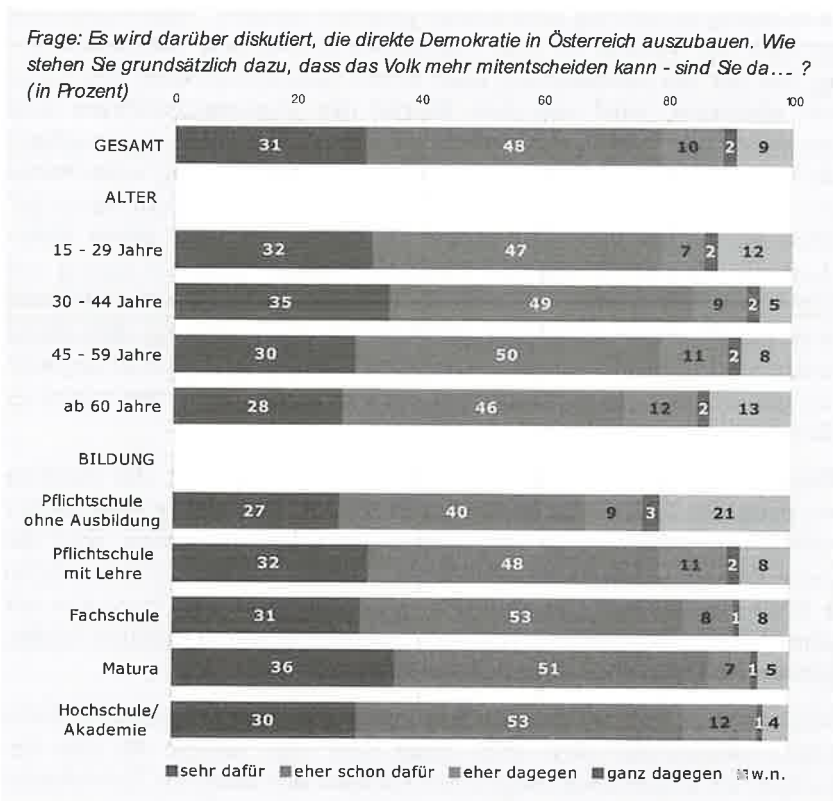
Interessant sind die Differenzen nach verschiedenen Gruppen der Bevölkerung. Innerhalb jener, die politisch interessiert sind, sehen überdurchschnittlich viele in Bürgerinitiativen (55%) und Bürgerbeteiligungen (42%) wesentlich demokratische Mitentscheidungsmöglichkeiten für die Bevölkerung. Auch die Unterschiede nach Bildungsabschluss sind stark: In Bürgerinitiativen sehen Akademiker/innen zu 56% eine Möglichkeit der Mitentscheidung, dagegen nur ein Fünftel der Pflichtschulabsolventen; in der obersten Schicht A sind es 48%, in der untersten Schicht E nur 19%.³

Das wichtigste Ergebnis der Umfrage, das sich in Tabelle 4 sehr deutlich zeigt, lautet: Es besteht ein breiter Konsens bei den Österreicherinnen und Österreichern darüber, dass ein Ausbau der direkten

3 Vgl. auch *Collingwood*, Levels of Education and Support for Direct Democracy, *American Politics Research* 40 (2012), 571 für die USA.

Demokratie wünschenswert ist. Dem stimmen quer durch alle Bevölkerungsschichten rund acht von zehn Befragten zu. Dazu zählen auch die Jüngeren und generell jene, die sich derzeit für Politik wenig bis gar nicht interessieren. Für mehr Mitentscheidungsmöglichkeiten sprechen sich nicht nur die politisch einigermaßen Interessierten aus, sondern mit großer Mehrheit auch jene, welche der derzeitigen Politik wenig Aufmerksamkeit zuwenden und die generell mit unserer realen Demokratie und den vorhandenen Partizipationsmöglichkeiten unzufrieden sind. Im Hinblick auf die Nähe zu den politischen Parteien zeigt sich: Für mehr direkte Demokratie sind vor allem Anhänger von FPÖ und BZÖ.

Tabelle 4: Die Einstellung zum Ausbau der direkten Demokratie



Mehr Mitentscheidungsoptionen könnten sicher dazu beitragen, auch diese Gruppen stärker für Politik einzunehmen und deren derzeitige Unzufriedenheit mit unserem politischen System zu verringern. Dies legt Tabelle 5 sehr deutlich nahe: An der Politik Interessierte und mit der derzeitigen Demokratie Unzufriedene wünschen sich viel häufiger einen Ausbau der direkten Demokratie. Besonders starke Befürworter der direkten Demokratie sind: Politische Interessierte (zu 84%), Anhänger der Oppositionsparteien (zu ca 90%), mit der gelebten Demokratie Unzufriedene (zu 82%), Vorarlberger (88%). Eine sehr hohe Zustimmung zeigt sich aber auch bei unter 30-Jährigen (zu 79%), politisch weniger Interessierten (zu 70%) und Anhängern der Regierungsparteien (zu ca 75%).

Kommen wir nun zur Frage, welche Formen der politischen Mitentscheidung als wichtig und positiv gesehen werden. Hier ergibt sich Folgendes (vgl Tabelle 5): Eine Volksabstimmung bzw Volksentscheidung, bei der die Bevölkerung über einen Gesetzesentwurf des Parlaments abstimmt, wird von drei Viertel der Österreicherinnen und Österreicher als wichtige Möglichkeit der Mitbestimmung erachtet. Auch Volksbegehren, die bei ausreichender Beteiligung vom Parlament behandelt werden müssen, dieses aber inhaltlich nicht daran gebunden ist, halten zwei Drittel der Befragten für eine echte Gelegenheit zur Mitentscheidung. Hinsichtlich einer Volksbefragung auf Initiative von Politik oder Verwaltung, die den Mehrheitswunsch dann aber ebenfalls nicht umsetzen müssen, stimmen 60% zu. Alle diese Befunde sind über alle sozialen Gruppen hinweg weitgehend ähnlich. Sie zeigen deutlich: Je verbindlicher ein Verfahren, desto mehr wird es befürwortet.

Bemerkenswert sind zwei Ergebnisse: Zum einen ist die positive Bewertung der Volksentscheidung mit 95% in Vorarlberg weit höher als sonst wo in Österreich. Hier muss man wohl annehmen, dass die bessere Kenntnis der starken direkten Demokratie der Schweiz dabei eine Rolle gespielt hat. Das andere Ergebnis: Jüngere und Personen mit Pflichtschulbildung befürworten die politisch unverbindlichen Volksbegehren und Volksbefragungen deutlich seltener.

Wie sieht es mit der Bereitschaft zur eigenen Beteiligung an mehr direkter Demokratie aus? Hier zeigt sich (vgl Tabelle 6): Die Bereitschaft, an diesen drei möglichen Formen der direkten Demokratie auch teilzunehmen, ist durchaus hoch. Knapp die Hälfte der Befragten sagte, dass sie bei einer Volksentscheidung mitmachen würden; bei Volksbegehren und bei Volksbefragungen bestätigten dies rund vier von zehn Personen. Hoch ist auch der Anteil derer, die sagten, dass für

sie eine Teilnahme von der Themenstellung abhängen würde. Jeweils nur eine sehr kleine Minderheit bekundete gar kein persönliches Interesse an diesen Formen der Mitbestimmungsmöglichkeiten.

Tabelle 5: Einstellungen zu den drei Möglichkeiten direkter Demokratie in Österreich

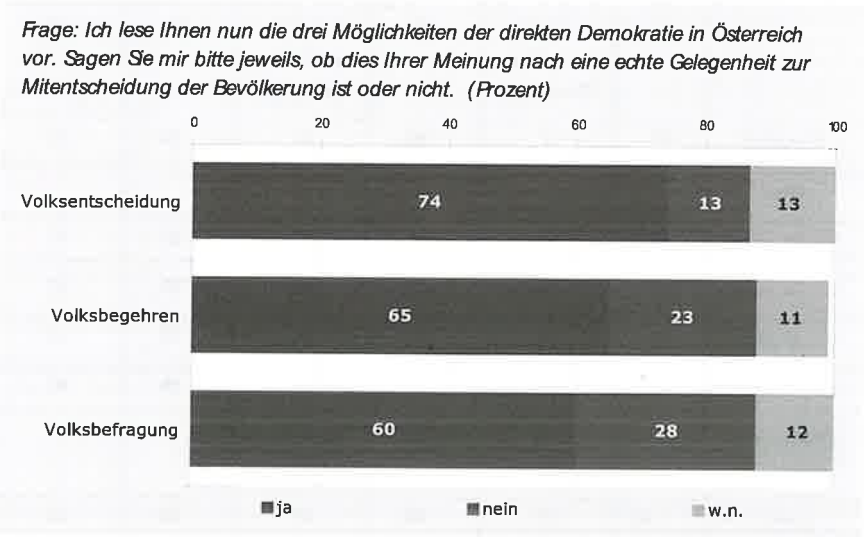


Tabelle 6: Bereitschaft zur Beteiligung an verschiedenen Formen direkter Demokratie in Österreich

Frage: Wenn es mehr direkte Demokratie in Österreich geben würde, würden Sie sich daran beteiligen? (in Prozent)						
	Volksentscheidung		Volksbegehren		Volksbefragung	
	ja	kommt auf das Thema an	ja	kommt auf das Thema an	ja	kommt auf das Thema an
Gesamt	47	37	39	45	39	45
Alter						
15 - 29 Jahre	50	35	41	45	39	47
30 - 44 Jahre	53	36	43	45	40	45
45 - 59 Jahre	47	39	38	49	39	48
ab 60 Jahre	41	37	34	43	36	42
Politisches Interesse						
groß	62	28	55	37	53	37
mittel	49	39	39	48	39	48
gering	37	39	30	46	30	45

Es zeigt sich weiters: Auch die gegenwärtig politisch vielfach absenten Jüngeren liegen bei der Teilnahmebereitschaft bei allen diesen Optionen im Gesamtschnitt. Selbst von der Gesamtgruppe der politisch bislang wenig bis gar nicht Interessierten sagte eine Mehrheit, dass man sich zumindest bei hinreichend relevanten Themen an der politischen Willensbildung sicher beteiligen würde.

B) Welche Themen sind für direkte Demokratie geeignet?

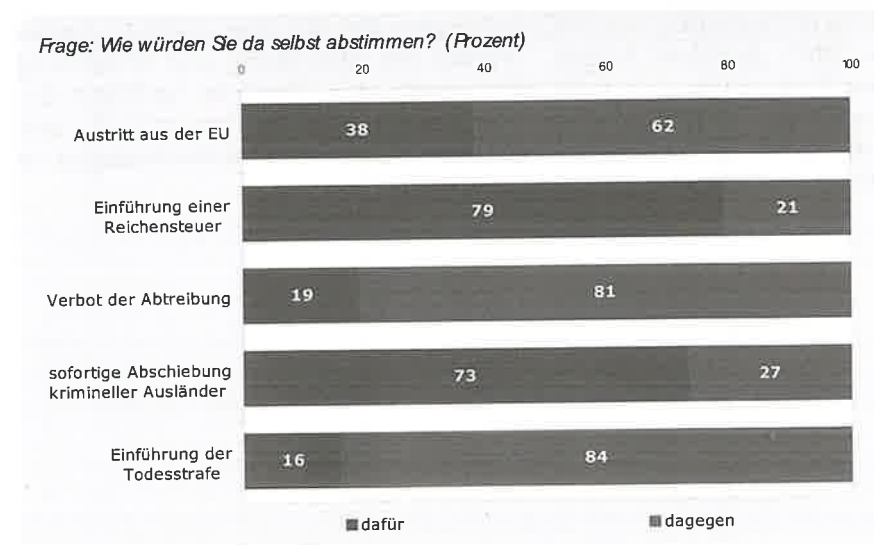
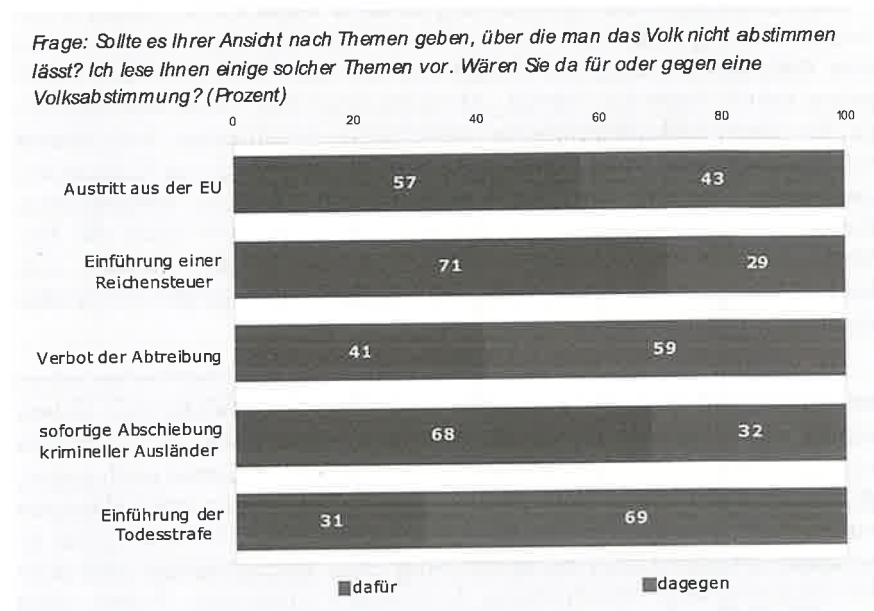
Ein gewichtiges Argument gegen den Ausbau der Mitsprache der Bevölkerung lautet, dass es heikle Themen gibt, die man keiner Volksentscheidung unterziehen sollte. Dies betrifft vor allem mögliche Ab-

stimmungsergebnisse, die einen Verstoß gegen die Menschenrechte bedeuten würden.

Dies sieht auch die Bevölkerung je nach Thematik durchaus differenziert. Demgemäß ist eine klare Mehrheit dagegen, dass es etwa eine Volksabstimmung zur Einführung der Todesstrafe in Österreich geben sollte. Auch das Thema „Abtreibungsverbot“ wird mehrheitlich als für eine Volksabstimmung ungeeignet empfunden. Umgekehrt würden aber rund zwei Drittel eine Volksabstimmung zur Frage einer sofortigen Abschiebung von kriminellen Ausländern befürworten. Ebenso groß ist der Konsens darüber, dass das Volk über die Einführung einer Reichensteuer verbindlich entscheiden können soll. Auch die Frage eines EU-Austritts wird mehrheitlich als für eine Volksabstimmung geeignet betrachtet.

Wir wollten mit unserer Befragung jedoch auch herausfinden, ob es bei politischen Themen eventuell tatsächlich Entscheidungen geben könnte, die gegen international akzeptierte Grundnormen verstoßen würden. Daher sollten die Befragten zu all diesen Themen auch sagen, ob sie im Falle einer Volksabstimmung selber dafür oder dagegen votieren würden. Die Ergebnisse zeigen: klare Pro-Mehrheiten gäbe es bei einem Plebiszit über die Einführung einer Reichensteuer und über die unverzügliche Abschiebung krimineller Ausländer. Beides wird von Personen in niedrigen sozialen Schichten eher befürwortet, letzteres insbesondere von FPÖ-Anhängern. Bei den zwei anderen grundrechtlich „heiklen“ Fragen – Verbot der Abtreibung und Einführung der Todesstrafe – spräche sich jedoch eine deutliche Mehrheit dagegen aus. Es gibt in dieser Hinsicht nur geringe Unterschiede zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen. Befürchtungen in dieser Hinsicht sind also nicht begründet.

Tabelle 7: Geeignete Themen für direkte Demokratie und eigenes Abstimmungsverhalten dabei



Unser Nachbarland Schweiz stellt weltweit ein Vorbild im Hinblick auf direkte Demokratie dar; es werden dort jährlich zahlreiche, verbindliche Volksabstimmungen durchgeführt. Sieben von zehn Österreicherinnen und Österreichern (25% sehr, 47% eher schon) sehen die Schweiz durchaus als demokratiepolitisches Vorbild für unser Land an. Dies betrifft konkret die Regelung, wonach die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit haben, selbst eine Volksabstimmung einzuleiten, die im Falle einer mehrheitlichen Befürwortung in den Gesetzesrang gehoben wird. Dieser breite Meinungskonsens bildet sich wieder in allen ausgewerteten Bevölkerungsgruppen ab. Auch zwischen den Geschlechtern, den Altersgruppen und den Bildungsschichten herrscht hier große Einigkeit. Überdurchschnittlich hoch ist die Zustimmung dazu wieder in dem an die Schweiz grenzenden Bundesland Vorarlberg (94%). Diese Auffassung der Bürger ist sehr bemerkenswert, steht sie doch in deutlichem Gegensatz zur Meinung fast aller Verfassungsexperten in Österreich, die skeptisch sind, das ganz andere System der Schweiz auf Österreich zu übertragen. Man muss sich jedoch fragen, wer über eine solche Frage letztlich entscheiden soll: Experten oder Bürger? Die österreichische Verfassung spricht sich dazu eindeutig aus: „Österreich ist eine Republik. Ihr Recht geht vom Volke aus“ (Art 1 B-VG).

C) *Vermutete Gewinner und Verlierer der direkten Demokratie*

Eine ganz wichtige Frage betrifft jene nach den Gewinnern und Verlierern bei mehr direkter Demokratie in Österreich. Von ihr hängen ja auch die Durchsetzungschancen von mehr direkter Demokratie entscheidend ab. Unsere Umfrage erbrachte zur Frage, welche Gruppen nach Einschätzung der Befragten eher Vorteile oder eher Nachteile im Falle eines Ausbaus der direkten Demokratie in Österreich haben würden, ebenfalls sehr klare Ergebnisse. Vermutlich eher wenig Freude mit einem Ausbau der direkten Demokratie hätten nach Ansicht der Bevölkerung die etablierten Politikerinnen und Politiker respektive die Parlamentarier und die Regierungsparteien – also jene, die derzeit die Politik maßgeblich bestimmen. Von mehr direkter Demokratie würde in den Augen der Befragten hingegen die Bevölkerung insgesamt und hier vor allem wiederum die mittleren und schwächeren sozialen Schichten profitieren. Zu einem gewissen Teil träfe das auch auf die Oppositionsparteien zu. Bei allen anderen abgefragten Gruppen halten sich die angenommenen Vor- und Nachteile in etwa die Waage. Und relativ viele können sich da weder in die eine

oder andere Richtung nennenswerte Effekte vorstellen, was ja auch objektiv schwer zu prognostizieren ist.

Alle bisher angeführten Ergebnisse belegen, dass sich die Bevölkerung mit großer Entschiedenheit mehr direkte Demokratie in Österreich wünscht. Das bedeutet aber noch nicht, dass man darin nur Vorteile sieht. Es werden durchaus auch Bedenken angeführt, die man im Zuge eines Ausbaus der Mitbestimmungsmöglichkeiten ins Kalkül ziehen sollte. Zu dieser Thematik wurden zwölf Aussagen vorgelesen, wobei die Befragten jeweils angeben konnten, in welchem Ausmaß sie diesen zustimmen oder nicht zustimmen.

Betrachten wir zuerst die klar als positiv eingeschätzten Effekte eines Ausbaus der direkten Demokratie. Mehrheitlich ist man davon überzeugt, dass mehr direkte Demokratie Folgendes bewirken würde:

- Eine Erhöhung des Bevölkerungsinteresses an Politik (76%);
- Mehr Zufriedenheit mit dem politischen System (71%);
- Bessere Entscheidungen zum Wohle des Landes (70%);
- Eine Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts (64%);
- Eine Stärkung der Bundesländer (55%).

Zwei Drittel der Befragten gehen davon aus, dass die Bevölkerung durchaus in der Lage ist, sich auch bei komplexeren Fragen ein richtiges Urteil bilden zu können – die Voraussetzung dafür wäre natürlich eine ausreichende Information und ein darauf basierender öffentlicher Diskurs. Ein breiter Konsens besteht auch darüber, dass die Stärkung des Persönlichkeitswahlrechts ein wesentlicher Beitrag zu mehr direkter Demokratie wäre.

Tabelle 8: Vermutete Gewinner und Verlierer der direkten Demokratie

Frage: Welche der folgenden Gruppen würde Ihrer Einschätzung nach von mehr direkter Demokratie einen Vorteil oder einen Nachteil haben? (in Prozent)



Auf der anderen Seite gibt es durchaus auch Vorbehalte im Zusammenhang mit einem Ausbau der direkten Demokratie. Solche signalisieren viele der Befragten bei folgenden Aspekten:

- Gefahr, dass Minderheiten ihre Rechte verlieren (66 %);
- Instrumentalisierung durch Parteien für ihre Zwecke (65 %);
- Die beeinflussende Rolle der Massenmedien (63 %);
- Politische Entscheidungen verzögern sich (52 %);
- Populistische Führer können an Einfluss gewinnen (51 %).

Die Mehrzahl der Österreicherinnen und Österreicher ist also ganz offenkundig in der Lage, eine differenzierte Einschätzung der Vor- und

Nachteile im Zusammenhang mit einer Ausweitung der direkten Demokratie vorzunehmen. Auch dies spricht für einen Ausbau derselben.

VI. Resümee

Die Demokratie befindet sich weltweit in Krise: Rückgang der Wahlbeteiligung, schwindendes Vertrauen in politische Institutionen und Entscheidungsträger, abnehmende Parteienbindung und politische Mitarbeit sind nur die auffallendsten Symptome. Die europäische Integration hat diese Tendenzen durch die gestiegene Komplexität der Entscheidungsprozesse auf mehreren Ebenen noch verstärkt. Österreich ist von diesen Entwicklungen besonders stark betroffen. Die Beteiligung bei Nationalratswahlen ist von früher über 90% auf 78% gesunken, jene bei Europawahlen auf nur mehr 45%. Den – inzwischen gar nicht mehr so „großen“ – Koalitionen wird weithin Reformunfähigkeit attestiert. Besonders dramatisch ist das niedrige politische Interesse bei Jugendlichen.

Die Stärkung der direkten Demokratie könnte einen entscheidenden Schritt zu einer Korrektur dieser höchst problematischen Entwicklung darstellen. Unsere Befunde zeigen, dass diese einhellig über alle Bevölkerungsschichten hinweg befürwortet wird. Erfahrungen mit direkter Demokratie in der Schweiz widerlegen viele der hierzulande geäußerten Vorbehalte: Die direkte Demokratie führt weder zu einer verantwortungslosen Ausgabenpolitik der öffentlichen Institutionen – das Gegenteil ist der Fall – noch zu einer nationalistisch-chauvinistischen Politik. Dafür ist die Zufriedenheit mit der Politik in der Schweiz europaweit eine der höchsten.⁴ Unsere eigene Umfrage hat ergeben, dass die Bürger/innen bei menschenrechtlich besonders heiklen Themen (zB Todesstrafe) durchaus in einem modern-aufgeklärten Sinne abstimmen würden. Auch die bislang zwei einzigen Volksabstimmungen in Österreich – zur Atomkraft 1978 und zum EU-Beitritt 1994 – haben gezeigt, dass durch die intensiven öffentlichen Diskussionen im Vorfeld hohes Interesse in der Bevölkerung erzeugt wird und die

4 Vgl. Stutzer/Frey, Stärkere Volksrechte – Zufriedenere Bürger: eine mikroökometrische Untersuchung für die Schweiz, *Swiss Political Science Review* 6 (2000), 1; Ladner/Fiechter, The Influence of Direct Democracy on Political Interest, Electoral Turnout and Other Forms of Citizens' Participation in Swiss Municipalities, *Local Government Studies* 38 (2002), 437; allgemein Bernhard, Direkte Demokratie wagen?, *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 25 (2012), 47.

Entscheidungen in der Folge sehr verantwortungsbewusst getroffen werden.

Durch die direkte Demokratie ist auch kein Bedeutungsverlust des Parlaments zu befürchten. Vom steigenden politischen Interesse würden letztlich die gewählten Volksvertreter/innen selbst profitieren. Neue Formen politischer Beteiligung stellen keine Alternative zu direkter Demokratie im Sinne von allgemeinen Abstimmungen, bei denen jede Stimme gleich viel zählt, dar. Sie sind auch wichtig und ein positives Zeichen, aber werden vor allem von jenen Bevölkerungsgruppen genutzt, welche ohnehin guten Zugang zu Entscheidungsträgern haben, sich öffentlich artikulieren und im Bedarfsfalle auch organisieren können. Dagegen würden durch direkt-demokratische Abstimmungen vor allem Menschen in einfachen sozialen Schichten und junge Menschen angesprochen.⁵ Sie sind es auch, welche jetzt überproportional Parteien wie der FPÖ ihre Stimme geben. Da diese ihrerseits von anderen Parteien als nicht „koalitionsfähig“ eingestuft wird, verstärkt sich die Lähmung des politischen Lebens in Österreich.

Entscheidend ist allerdings, in welcher Form direkte Demokratie realisiert wird. Die bisher in Österreich dominante Form der Volksbegehren, die selbst bei hoher Teilnehmerzahl völlig ohne Konsequenz bleiben, ist kontraproduktiv; sie trägt vermutlich eher zu Politikverdrossenheit bei. Ausschlaggebend für eine positive demokratiepolitische Wirkung von Volksabstimmungen sind zwei Aspekte. Zum einen muss die Mitbestimmung in Form der direkten Demokratie eben unmittelbar, also „direkt“, zu politischen Konsequenzen führen. Damit dies in einer für Gesellschaft und Politik konstruktiven Form geschehen kann, ist zum Zweiten auch eine umfassende und objektive Information der Bevölkerung notwendig. Dann entfällt auch das Argument, dass einfache Menschen sich keine fundierte Meinung über komplexe politische Entscheidungen machen können. Denn bei grundlegenden Fragen, die für Volksabstimmungen geeignet sind, gibt es ohnehin keine „richtigen“ oder „falschen“ Entscheidungen, sondern in aller Regel mehrere gute Gründe, die sowohl für als auch gegen bestimmte Lösungsvorschläge sprechen.

⁵ Vgl. auch *Gabriel*, Partizipation, Interessenvermittlung und politische Gleichheit, in: *Klingemann/Neidhardt* (Hg), *Zur Zukunft der Demokratie* (2000) 99; *Matsuoka*, Direct Democracy Works, *Journal of Economic Perspectives* 19 (2005), 185; *Höglinger*, Verschafft die direkte Demokratie den Benachteiligten mehr Gehör?, *Swiss Political Science Review* 14 (2008), 207; *Moore/Ravishankar*, Who loses in direct democracy?, *Social Science Research* 41 (2012), 646.

Direkte Demokratie und BürgerInnenbeteiligung in der österreichischen Bundesverfassung – unter Berücksichtigung aktueller Gesetzesinitiativen*

I.

Vorausschicken möchte ich, dass die im österreichischen Bundesverfassungsrecht vorgesehenen Instrumente der direkten Demokratie das Thema „Bürgerbeteiligung“ nicht erschöpfen. Bürgerbeteiligung ist ein weiterer Begriff als direkte Demokratie. Es gibt Arten und Weisen der Mitwirkung der Bürger an öffentlichen Angelegenheiten, die vielfältiger sind als die „klassischen“ Instrumente der direkten Demokratie, die aber rechtlich (sofern überhaupt geregelt) unterhalb der Ebene der Bundesverfassung angesiedelt sind. Diese Arten der Bürgerbeteiligung sind gewiss noch ausbaufähig, vor allem auf der kommunalen Ebene. Ich halte es daher für problematisch, dass sich die aktuelle Diskussion so sehr auf die Bundesebene konzentriert. Bürgerbeteiligung muss von unten wachsen, das zeigt gerade das Beispiel der Schweiz. Auf den unteren Ebenen des Staates kann das Interesse, aber auch das Verständnis der Bürger wie der Politiker für die Möglichkeiten und die Grenzen der direkten Demokratie am besten entwickelt werden. Erst auf einer solchen Grundlage kann dann direkte Demokratie auch auf der gesamtstaatlichen Ebene zufriedenstellend funktionieren, was derzeit offensichtlich nicht ganz der Fall ist.

* Referat im Rahmen der Enquete des Bundesrates am 9.4.2013. Die Vortragsform wurde beibehalten; einzelne Einwände in der anschließenden Diskussion wurden aber berücksichtigt (Punkt IV.3 und 4). Das Referat hat der nachfolgenden öffentlichen Diskussion offensichtlich einige Impulse vermittelt (siehe profil 28/2013, 8). Darauf kann hier allerdings, solange diese Entwicklung noch im Fluss ist, nicht eingegangen werden.

II.

Damit bin ich bei dem mir vorgegebenen Thema. Die Bundesverfassung kennt bekanntlich drei Instrumente der direkten Demokratie: Volksbegehren, Volksabstimmung und Volksbefragung. Ich muss sie hier nicht näher vorstellen. Nur einen Punkt möchte ich in Erinnerung rufen: Alle drei Instrumente sind auf einen **Gesetzesbeschluss des Nationalrats fokussiert**. Es gibt auf der Bundesebene keine direkte Demokratie außerhalb der Gesetzgebung, und es gibt insbesondere keine direkte Demokratie, die sich gegen den Willen der Mehrheit des Nationalrats durchsetzen könnte.

Für den Verfassungsgerichtshof bildet diese Dominanz des parlamentarischen Gesetzgebers ein Element des **demokratischen Grundprinzips der Bundesverfassung**. Die Einführung eines Verfahrens, das einen Gesetzesbeschluss gegen den Willen des Nationalrates ermöglichte, wäre daher eine **Gesamtänderung der Bundesverfassung**, die selbst einer direktdemokratischen Legitimation bedürfte. Der Verfassungsgerichtshof hat diese These in Bezug auf die **Landesgesetzgebung** entwickelt, obwohl sich die einschlägigen Regelungen der Bundesverfassung explizit nur auf die Bundesgesetzgebung beziehen. Das ist zu Recht kritisiert worden, tut aber hier nichts zur Sache. Denn das, was der Verfassungsgerichtshof für die Länder aus Regelungen des B-VG ableitet, die explizit nur den Bund betreffen, muss selbstverständlich umso mehr für die Bundesgesetzgebung selbst gelten. Ein Ausbau der direkten Demokratie im Bund durch „einfaches“ Verfassungsrecht ohne eine Volksabstimmung stößt also sehr rasch an verfassungsrechtliche Grenzen.

III.

Volksabstimmungen gab es in der Geschichte der demokratischen Republik auf Bundesebene bislang nur zweimal (Zwentendorf und EU-Beitritt), eine Volksbefragung überhaupt nur ein einziges Mal, nämlich kürzlich über die Wehrpflicht. Lediglich Volksbegehren kamen bereits mehr als 30 Mal zustande. Weil dies das einzige direkt-demokratische Instrument ist, das von den Bürgern selbst initiiert werden kann, und seine vergleichsweise häufige Inanspruchnahme indiziert daher ein gewisses Bedürfnis der Bevölkerung nach mehr direkter Demokratie.

Alle Volksbegehren endeten allerdings bislang regelmäßig mit einem für die Initiatoren enttäuschenden Ergebnis. Noch nie wurde

unmittelbar auf der Grundlage dieser Form der Gesetzesinitiative (Art 41 Abs 2 B-VG) ein Gesetzgebungsverfahren in Gang gebracht. Das Volksbegehren ist zu einer Art besserer Petition verkümmert, die die ihm von der Verfassung zugedachte Funktion einer Gesetzesinitiative nicht erfüllt.

Illustrativ ist das Schicksal der letzten Initiative, des **Bildungs-volksbegehrens**. Es war dies eine der eher seltenen Initiativen, die tatsächlich von der Zivilgesellschaft ausging und nicht maßgeblich von einer der im Parlament vertretenen und daher ohnehin zur Gesetzesinitiative kompetenten politischen Parteien organisiert wurde. Es hat in den Medien eine breite Resonanz erfahren. Dass die Anzahl der 383.724 Unterstützungserklärungen hinter den Erwartungen der Proponenten zurückblieb, ist wohl auch mit einer wachsenden Frustration über die parlamentarische Behandlung bisheriger Volksbegehren zu erklären. Immerhin wurde die verfassungsgesetzlich erforderliche Anzahl (100.000) bei weitem überschritten. Der Nationalrat hat auf diese Initiative auch stärker als in der üblichen Weise reagiert, indem er einen Besonderen Ausschuss gemäß § 87 Abs 1 GOG-NR zu seiner Behandlung einsetzte. Nach Pressemeldungen aus dem Parlament gab es in diesem Ausschuss eine durchaus breite und die Grenzen der Fraktionen überschreitende Zustimmung zu vielen Punkten. Am Ende aber stand ein Ausschussbericht, der auf vier seiner insgesamt sechs Seiten das Anliegen des Volksbegehrens in dessen eigenen Worten darstellt, sodann auf nahezu zwei Seiten (und insofern eine recht intensive Diskussion dokumentierend) aufzählt, welche Abgeordneten und Experten sich wann zu Wort meldeten (ohne aber den Inhalt der Äußerungen wiederzugeben). Das „Ergebnis“ beschränkte sich dann auf eine Zeile: auf den „Antrag, der Nationalrat wolle diesen Bericht zur Kenntnis nehmen“. Für die Initiatoren war das verständlicherweise enttäuschend.

IV.

1. Genau auf diese „Schwäche“ des Institutes Volksbegehren zielt ein Vorschlag, der nicht neu ist, seit einiger Zeit aber besonders intensiv diskutiert wird und auch Gegenstand eines aktuellen Volksbegehrens (Demokratiebegehren der Initiative „MeinOE“) bildet: Über ein Volksbegehren, das die Hürde einer bestimmten (höheren) Anzahl von Unterstützungserklärungen nimmt, soll **zwingend eine Volksabstimmung stattfinden**, wenn der Nationalrat das Begehren nicht oder nicht ausreichend durch einen entsprechenden Gesetzesbeschluss

erfüllt. „MeinOE“ setzt die Anzahl der erforderlichen Unterstützungserklärungen mit 300.000 an; andere Vorschläge oszillieren zwischen 100.000 und 650.000.

Ein ähnliches Modell gibt es heute in allen deutschen Bundesländern (allerdings nicht auch auf Bundesebene). Die Praxis zeigt, dass seine Wirkung nicht darin besteht, dass Volksabstimmungen am laufenden Band stattfinden. (Bislang gab es in den 16 deutschen Ländern nicht viel mehr als 20 derartige Abstimmungen). Die primäre Auswirkung dieses Modells besteht vielmehr darin, dass sich der Landtag mit einer entsprechend unterstützten Volksinitiative intensiv auseinandersetzt. Die Volksabstimmung ist gewissermaßen nur die **Sanktion einer unzulänglichen parlamentarischen Reaktion auf ein Volksbegehren, die man nach Möglichkeit zu vermeiden versucht**.

Dass ein solches Modell in Österreich in ähnlicher Weise funktionieren könnte, belegen jene wenigen Volksbegehren, über die – nicht unmittelbar im Parlament, aber mit den zuständigen Bundesministern – Verhandlungen geführt wurden, die dann auch zu einem für die Initiatoren akzeptablen Ergebnis führten. So mussten etwa beim Gentechnik-Volksbegehren 1997 aus europarechtlichen Gründen viele Abstriche gemacht werden, deren Notwendigkeit aber den Initiatoren durchaus vermittelt werden konnte.

Die verfassungsrechtliche Umsetzung dieses Modells würde in Österreich, wie schon gesagt, selbst einer Volksabstimmung bedürfen. Ich hätte keine Zweifel am positiven Ausgang einer solchen Abstimmung. Es gibt aber auch gravierende sachliche Bedenken gegen eine solchen **Automatismus für Volksabstimmungen**. Sie kommen indirekt, aber sehr deutlich in den Überlegungen über inhaltliche Grenzen der direkten Demokratie zum Ausdruck. Selbst radikale Protagonisten einer Volksgesetzgebung räumen ein, dass **nicht über alles und jedes abgestimmt werden können soll**: nicht über Grundrechte, nicht über Rechte von Minderheiten, nicht über finanzielle Fragen usw. Solche Negativlisten nicht-abstimmungsfähiger Themen lassen sich aber nur schwer präzise fassen. Das hat der Streit über die Zulässigkeit einer Abstimmung über das Parkpickerl in Wien im vergangenen Herbst gezeigt oder auch die etwas ernstere Diskussion, inwieweit die Minarett-Volksabstimmung in der Schweiz die Religionsfreiheit verletzte. Zu Letzterem hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte eine klare Aussage bislang offensichtlich bewusst vermieden – wohl auch deshalb, weil man in Straßburg ein Gefühl für die Provokation hat, die es darstellt, wenn ein Gremium nur sehr indirekt demokratisch legitimierter Juristen über einen direkt-demo-

kratischen Volksentscheid urteilt. Daran wird zugleich deutlich, wie schwierig es ist, ein adäquates Kontrollverfahren für Schranken der direkten Demokratie zu etablieren.

Letztlich widersprechen solche Schranken der **Grundidee der direkten Demokratie, dass das Volk der Souverän ist**. Die jüngst in den Mittelpunkt der Diskussionen geratene Bestimmung der Wiener Stadtverfassung, dass über Gemeindeabgaben, Entgelte und Tarife nicht einmal eine – rechtlich unverbindliche – Volksbefragung stattfinden darf, kommt einer Verhöhnung des mündigen Bürgers nahe. Zwar finden sich ähnliche Schranken auch in den deutschen Landesverfassungen. Wenn man aber die Bürger zur Beurteilung solcher Fragen nicht für fähig hält, ist es eigentlich nur **konsequent, auf direkte Demokratie überhaupt zu verzichten**.

Meines Erachtens ließe sich nur zwingendes Völkerrecht und Europarecht als verfassungsgesetzliche Grenzen volksinitiiertter Volksabstimmungen einigermaßen widerspruchsfrei normieren, denn Völkerrecht und Europarecht binden alle staatlichen Organe, also auch das „Volk“ in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber. Es bleibt dann aber immer noch die schwierige Frage, wer diese Grenzen im Einzelfall feststellen und ihre Beachtung kontrollieren soll.

2. Einen Ausweg aus diesen Dilemmata könnte der Vorschlag bilden, dass über ein (entsprechend unterstütztes) Volksbegehren, dem der Nationalrat nicht ausreichend Rechnung trägt, zwingend eine **Volksbefragung** stattfinden soll. Das Ergebnis einer solchen Befragung ist bekanntlich rechtlich nicht bindend und belässt daher die **Letztverantwortung beim Nationalrat**. Daher würde eine solche Befragung wohl auch keine Gesamtänderung der Bundesverfassung implizieren. Trotzdem würde eine solche Befragung der Volksmeinung einen sehr kräftigen Ausdruck verleihen, dem sich der Nationalrat nur mit starken Argumenten – aber, wenn solche bestehen (wie etwa Unionsrechts-, Völkerrechts- oder Menschenrechtswidrigkeit), eben dann doch – entziehen kann.

Eine Volksbefragung im Rahmen eines solchen komplexen Verfahrens verknüpft also die positiven Seiten einer direkten Volksbeteiligung an der Gesetzgebung mit dem Vorzug der repräsentativen Demokratie, nämlich auf Argumente und Gegenargumente eingehen und Kompromisse finden zu können.

3. Zurückhaltender ist der jüngst von *Cap* und *Stürzenbecher* im Österreichischen Jahrbuch für Politik 2012 präsentierte Vorschlag, bei Volksbegehren ab einer noch näher zu bestimmenden höheren Unterstützung obligatorisch eine **Enquetekommission des Nationalrates** einzusetzen, „in der sich über einen längeren Zeitraum und transparent ParlamentarierInnen, die InitiatorInnen, WissenschaftlerInnen und MedienvertreterInnen intensiv mit dem Anliegen des Volksbegehrens befassen und dem Nationalrat einen Bericht zu liefern haben, welcher auch konkrete Vorschläge für die legislative Umsetzung des Anliegens haben kann oder soll“. Von einer Gesamtänderung der Bundesverfassung ist dieser Vorschlag bereits weit entfernt. Seine Effektivität würde von der Ausgestaltung in den Details und seiner praktischen Anwendung abhängen. Mit einer entsprechenden medialen Unterstützung (die ein sinnvolles Volksbegehren durchaus erwarten darf) könnte aber doch einiger Druck auf eine legislative Umsetzung eines Volksbegehrens entstehen.

4. Sehr bescheiden bleibt in dieser Hinsicht dagegen der aktuelle **Initiativantrag 2177/A XXIV. GP** („Demokratiepaket“). Er sieht vor, dass jedes gültige, also von mindestens 100.000 Bürgern unterstützte Volksbegehren in einer **speziellen Plenarsitzung** („Erste Volksbegehren-Sitzung“) zu diskutieren ist, wobei auch ein Bevollmächtigter des Volksbegehrens – maximal zehn Minuten – vom Rednerpult aus sprechen darf. Auch der zuständige Bundesminister soll dazu Stellung nehmen. Es soll dann eine Beratung in einem **Besonderen Ausschuss** stattfinden, der binnen vier Monaten einen Bericht zu erstatten hat. Dann hätte eine „Zweite Volksbegehren-Sitzung“ zu folgen, in der die Initiatoren aber nicht mehr zu Wort kommen sollen.

Die Erläuterungen des Initiativantrages erwarten sich von dieser Regelung eine Aufwertung der parlamentarischen Behandlung von Volksbegehren. Es wird aber dadurch in keiner Weise garantiert, dass es auch zur Einleitung eines parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens kommt und das Volksbegehren so die ihm verfassungsrechtlich zugedachte Funktion einer Gesetzesinitiative tatsächlich erfüllt. Die Qualität der Institution Volksbegehren als Gesetzesinitiative wird somit durch diese Regelung nicht verbessert. Es ist vielmehr zu erwarten, dass der Besondere Ausschuss auch nach diesem Verfahren zum gleichen „Ergebnis“ kommt wie im Fall des Bildungsvolksbegehrens und daher auch die Frustration der Initiatoren die gleiche bleiben wird.

Positiv zu bewerten ist, dass die Unterstützung von Volksbegehren sowohl im Einleitungs- als auch im Eintragungsverfahren in Zukunft auf elektronischem Weg erfolgen können wird. Die direkte Demokratie ist damit – ich würde sagen: endlich – im digitalen Zeitalter angelangt. Auch in diesem Punkt setzt allerdings die Judikatur des Verfassungsgerichtshofs enge Grenzen.

V.

Damit aus einem Volksbegehren im Parlament selbst ein Gesetz entstehen könnte (was, wie gesagt, der verfassungsrechtliche Sinn eines Volksbegehrens ist), müssten freilich zwei Voraussetzungen erfüllt sein.

1. Das enttäuschende Ergebnis etwa des Bildungsvolksbegehrens lässt sich auch damit erklären, dass diese „Gesetzesinitiative“ keinen Gesetzesentwurf zum Inhalt hatte, sondern die Möglichkeit eines formlosen Antrags (oder eigentlich einer Fülle solcher Anträge) nutzte. Diese Möglichkeit wurde 1988 eingeführt und damals als demokratische Errungenschaft gefeiert. Tatsächlich wurde dadurch zwar die Einleitung eines Volksbegehrens erheblich erleichtert, aber zugleich seine Erfolgchancen reduziert. Denn es ist für einen Ausschuss des Nationalrats schlicht und einfach nicht möglich, einen inhaltlich so komplexen, aber nicht rechtlich ausformulierten Antrag, wie es das Bildungsvolksbegehren war, selbst in einen Gesetzesbeschluss zu transformieren. Den Nationalrat dazu imstande zu setzen, würde einen (an sich wünschenswerten – ich komme darauf sogleich zurück) Ausbau der parlamentarischen Hilfsdienste erfordern, der alle vernünftigen, auch finanziellen Dimensionen sprengt.

Hinter die Änderung des Jahres 1988 wird man freilich nicht mehr zurückgehen können. Aber es läge im Interesse der Initiatoren selbst, mit einem konkreten Gesetzesentwurf Druck auf die Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens auszuüben. Das müsste kein verfassungsrechtlich und legistisch perfekter Entwurf sein; ein Rohentwurf, der die Absicht der Proponenten einigermaßen klar erkennen lässt, würde für diesen Zweck ausreichen. Ein solcher Gesetzesentwurf ist nicht so kostspielig, wie gelegentlich behauptet wird, sondern ließe sich in der Zivilgesellschaft wohl auch ohne großen finanziellen Aufwand herstellen lassen. Das belegen die Beispiele älterer Volksbegehren, wie etwa jenes bezüglich des ORF – also eines jener seltenen Beispiele,

das, wenn schon nicht sogleich, so jedenfalls längerfristig zu einem Erfolg führte.

2. Es müsste aber auch die **legislatorische Kompetenz des Parlaments** – durch einen Ausbau der parlamentarischen Hilfsdienste – verbessert werden. Gewiss ist es schon aus finanziellen Gründen nicht möglich und in der Sache auch gar nicht notwendig, einen den legistischen Abteilungen der Bundesministerien in ihrer Gesamtheit gleichwertigen Hilfsdienst im Parlament einzurichten. Aber eine dem Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst in etwa gleichwertige Institution sollte es im Parlament geben, wobei man durchaus auch über eine Verlagerung von Abteilungen des Verfassungsdienstes in das Parlament diskutieren könnte. Es sollte ferner den parlamentarischen Ausschüssen der Zugriff auf die legistischen Abteilungen der Bundesministerien erleichtert werden: durch ein formloses Ersuchen, über das nicht erst in Form einer Resolution im Plenum abgestimmt werden muss. Eine solche Hilfeleistung der Ministerien gegenüber dem Parlament würde durchaus im Einklang mit dem parlamentarischen Regierungssystem der Bundesverfassung stehen.

Verknüpft man den Ausbau der direkten Demokratie mit einer solchen Stärkung des Parlaments, so würde die Demokratie in Österreich insgesamt gewinnen.

VI.

Der Initiativantrag 2171/A sieht auch eine neue Form der Bürgerbeteiligung im engeren Sinne vor: die **Bürger-Fragestunde**. Sie wird an das parlamentarische Fragerecht (Art 52 B-VG) angehängt, soll also eine Art „Direktdemokratisierung“ der parlamentarischen Kontrolle bedeuten.

Das entscheidende Element dieser Bürger-Fragestunde besteht nicht darin, dass Bürger überhaupt Fragen an ein Mitglied der Bundesregierung stellen können und ein Recht auf eine Antwort haben. Das haben sie bereits nach der geltenden Rechtslage auf Grund der Auskunftspflicht nach Art 20 Abs 4 B-VG. Das Wesentliche der neuen Bürgeranfrage besteht vielmehr darin, dass sie **im Plenum des Nationalrates öffentlich zu beantworten ist**.

Sie soll elektronisch eingebracht und von mindestens 10.000 Wahlberechtigten elektronisch mittels Verwendung der Bürgerkarte unterstützt werden. Das schließt wohl immer noch eine nicht unerhebliche

Anzahl von Bürgern von vornherein aus und ist daher im Lichte des Gleichheitsgrundsatzes nicht unproblematisch. Maximal 28 solcher Anfragen sollen jährlich, aufgeteilt auf vier Sitzungen des Nationalrates und gereiht nach der Anzahl der Unterstützungserklärungen, zum Zuge kommen. Zusatzfragen dürfen nur Abgeordnete, und zwar je einer pro Fraktion, nicht aber auch die Initiatoren der Bürgeranfrage stellen. An eine eingehende Diskussion ist also offenbar nicht gedacht. Die Anzahl der erforderlichen Unterstützungen erscheint etwas hoch, der Unterstützungszeitraum mit einer Woche dagegen sehr knapp. Jedenfalls sollten Fragen, die nicht die vorgesehene Anzahl von Unterstützungen erreichen, entgegen dem Wortlaut des vorgeschlagenen § 96b Abs 9 und 10 GOG-NR nicht einfach gelöscht werden, sondern zumindest nach den Bestimmungen des Auskunftspflichtgesetzes bzw seiner in Diskussion stehenden Nachfolgeregelung zu beantworten sein. Kleinlich erscheint mir die Anordnung, dass die Frage kurz und konkret sein muss, und vor allem, dass sie nicht in Unterfragen geteilt sein darf. Wie soll so ein Problem, das tausende Menschen bewegt, aber komplex ist, vor den Nationalrat gebracht werden?

All das sind Details einer Regelung, die zweieinhalb eng beschriebene A4-Seiten füllt. Auf nicht rechtskundige Bürger dürfte eine so umfangreiche und komplizierte Regelung eher abschreckend wirken. Die Debatte über mehr direkte Demokratie wird mit diesem Vorschlag jedenfalls nicht so bald zu Ende sein.

Post scriptum: Das zuvor (IV.1) erörterte „Demokratiepaket“ wurde im Juni 2013 durch einen neuen Initiativantrag ersetzt, der den in diesem Referat (IV.2) präsentierten Gedanken einer Volksbefragung über ein entsprechend unterstütztes Volksbegehren, über dessen Umsetzung im Nationalrat keine Einigung mit den Protagonisten erreicht werden kann, aufgriff (Abänderungsantrag zu 2177/A XXIV. GP). Zu einer Beschlussfassung kam es aber trotz einer Verfassungsmehrheit im Verfassungsausschuss des Nationalrats vor der Wahl am 29. September 2013 nicht mehr. Das Schicksal dieses neuen „Demokratiepakets“ ist vorerst (November 2013) offen.

Demokratie und Rechtsstaat. Zur Bewertung von Vorschlägen zum Ausbau direkter Demokratie

I. Perspektivenerweiterung

Die gegenwärtigen Debatten um den Ausbau direkt-demokratischer Instrumente in Staaten wie Österreich oder Deutschland sind durch eine Vielzahl von Erwartungen und Befürchtungen geprägt. Politische und sozialwissenschaftliche Auseinandersetzungen betonen folglich auch die Komplexität möglicher Veränderungen und der damit verbundenen Fragestellungen.¹ Diese Komplexität wird auch in der juristischen Auseinandersetzung mit Demokratiereformen nicht in Frage gestellt. Dennoch betont diese primär zwei Aspekte: die Bewertung von Reformvorschlägen anhand des jeweils vorgegebenen Demokratiekonzepts einer Verfassung und die Frage notwendiger bzw. zulässiger Grenzen direkter Demokratie.²

An dieser Beschränkung fällt auf, dass Demokratiereformfragen immer im Kontext des vorgefundenen Demokratiemodells aber nicht notwendigerweise im Kontext des ebenso vorgefundenen Rechtsstaatsmodells diskutiert werden. Das ist insofern bemerkenswert, als das Verhältnis von Demokratie und Rechtsstaat zu den Grundfragen von Verfassungstheorie und -dogmatik zählt.³ Eine Befassung mit Instrumenten direkter Demokratie im Spannungsverhältnis von Demokratie und Rechtsstaat hat bislang aber auch in den Politikwissenschaften gefehlt. Erst vor kurzem hat *Anna Christmann* eine wichtige

* Ich danke *Alexandra Becker* und *Barbara Blümel* für die Durchsicht des Manuskripts und ihre wichtigen Kommentare.

¹ Siehe aus der Vielzahl von Beiträgen etwa *Patzelt*, Populäre Missverständnisse „direkter Demokratie“ als Herausforderung von Politik und politischer Bildung, in: *Neumann/Regner* (Hg), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext (2010) 211 ff; *Merkel*, Volksabstimmungen: Illusion und Realität, APuZ 44-45/2011, 47 ff.

² Vgl für eine grundlegende Übersicht zu den österreichischen Debatten *Öhlinger*, Direkte Demokratie: Möglichkeiten und Grenzen, ÖJZ 2012, 1054 ff; *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 83 ff.

³ Siehe dazu im österreichischen Kontext insbesondere *Wiederin*, Denken vom Recht her, in: *Schulze-Fielitz* (Hg), Staatsrechtslehre als Wissenschaft (2007) 293 (303 ff); *Pernthaler*, Sind Demokratie und Rechtsstaat wirklich „an der Wurzel eins“?, in: *FS Adamovich* (2002) 631 ff; *Öhlinger*, Der Stufenbau der Rechtsordnung (1975) 32 ff.

Arbeit dazu vorgelegt, in der sie eine Theorie direkter Demokratie im Spannungsfeld von Demokratie und Rechtsstaat und in Auseinandersetzung mit empirischer Forschung entwickelt.⁴

In Anlehnung an *Christmann* möchte ich im Folgenden einen Vorschlag für eine Erweiterung der Maßstäbe für eine Beurteilung von Vorschlägen zum Ausbau direkter Demokratie aus verfassungsrechtlicher Perspektive formulieren. Dazu gehe ich zunächst auf zwei grundlegende Modelle von Rechtsstaat und Demokratie heute und die Bedingungen demokratischer Gesetzgebung darin ein (II). Anschließend stelle ich die wesentlichen Argumente von *Christmann* vor (III). Auf dieser Grundlage wende ich mich dann der österreichischen Debatte zu (IV). Ich möchte an dieser Stelle festhalten, dass sich die folgenden Überlegungen auf grundsätzliche (Vor)Fragen der rechtlichen und politischen Befassung mit dem Ausbau der direkten Demokratie beschränken. Sie stellen keine umfassenden oder abschließenden Aussagen und Bewertungen dazu dar.

II. Rechtsstaatliche Demokratie und demokratischer Rechtsstaat

Die theoretische und historische Entwicklung des Verfassungsstaats lässt sich – sehr grob – durch ein zunehmendes Maß an Bindung und Disziplinierung (staatlicher) Herrschaftsmacht sowie formaler und tatsächlicher Beschränkung von Handlungsoptionen beschreiben. Die damit verbundenen Absichten und Auswirkungen werden seit jeher unter vielfältigen Gesichtspunkten bewertet und interpretiert. Die unterschiedlichen Erklärungsansätze teilen aber zwei Einschätzungen: Zum einen beschreiben sie das Paradox, dass erst die Beschränkung und Teilung von Herrschaftsmacht eine Vorbedingung zu deren Ausweitung und Stabilisierung in personeller, substantieller und zeitlicher Hinsicht wird. Zum anderen betonen sie, dass die Souveränitätsmodelle der klassischen politischen Theorie, die letztlich von einem – unter Umständen aber kollektiven – Akteur ausgehen, im modernen Verfassungsstaat nicht mehr aufrecht zu erhalten sind. Moderne

4 *Christmann*, Die Grenzen direkter Demokratie (2012).

Verfassungsstaaten sind heute weder institutionell klar eingrenzbar noch folgen sie einem einheitlichen politischen Willen.⁵

Besonders deutlich wird dies an der Entwicklung der Staatlichkeit und des politischen Denkens in Westeuropa nach dem Zweiten Weltkrieg. Beide werden von einem Leitbild von Demokratie gekennzeichnet, das zum einen durchaus starken Einschränkungen durch nicht allgemein gewählte und unabhängige Institutionen unterliegt, zB Verfassungsgerichten, und zum anderen durch eine große Skepsis gegenüber Idealen unbegrenzter Volkssouveränität gekennzeichnet ist. Ergänzt wird dieses Leitbild durch den Aufbau des demokratischen Wohlfahrtsstaates und die europäische Integration. Diese Entwicklungen können weithin als Reaktion auf die totalitären und autoritären Entwicklungen im 20. Jahrhundert gesehen werden.⁶ Sie stellen hohe Ansprüche an die Akteure des politischen Systems, zeichnen deren Handlungsmöglichkeiten vor und bedingen auch einen hohen Bedarf an politischer und vor allem rechtlicher Steuerung, der zu einem großen Anstieg gesetzlicher und richterlicher Normenproduktion führt.⁷

Die theoretische Rechtfertigung des modernen Verfassungs- und Wohlfahrtsstaats ist in Folge vor allem durch die Bestimmung des Verhältnisses von Demokratie und Rechtsstaat geprägt. In Weiterentwicklung älterer Theoriestränge lassen sich heute grob republikanische, prozeduralistische bzw partizipatorische, deliberative und liberale Demokratietheorien differenzieren. Je nach Ausprägung der einzelnen Elemente können moderne Verfassungsstaaten (liberale Demokratien) in zwei Grundtypen eingeteilt werden: die rechtsstaatliche Demokratie und den demokratischen Rechtsstaat.⁸ Der entscheidende Unterschied liegt dabei in der Schwerpunktsetzung bezüglich der beiden wesentlichen Prinzipien dieser Systeme. In der

5 Die Absage an diese Vorstellungen souveräner Macht findet sich als zentrales Element bei *Kelsen*, *Der soziologische und juristische Staatsbegriff*² (1928). Vgl zur Gegenwartsposition etwa im Sinne einer realistischen Einschätzung dieser Entwicklungen *Holmes*, *Constitutions and Constitutionalism*, in: *Rosenfeld/Sajó* (Hg), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (2012) 189 ff; aus republikanischer Perspektive *Meyer*, *Kritik der Postdemokratie*, *Leviathan* 2011, 21 (34 ff); oder aus kosmopolitischer Perspektive *Somek*, *Die Verfassung im Zeitalter ihrer transnationalen Reproduzierbarkeit*, in: *Franzius/Mayer/Neyer* (Hg), *Strukturfragen der Europäischen Union* (2010) 135 ff.

6 *Müller*, *Das demokratische Zeitalter* (2013) 14 f, 247 ff.

7 Siehe zu einer vergleichenden Untersuchung im Zeitverlauf und mit Blick auf das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative *Lindseth*, *The Paradoxes of Parliamentary Supremacy*, *Yale Law Journal* 2004, 1341 ff.

8 Ich folge mit dieser Unterscheidung und Charakterisierung *Christmann*, *Grenzen* 43 f.

rechtsstaatlichen Demokratie werden idealtypisch prozedurale und republikanische Elemente vereint. Das heißt, dass Verfahren und nicht primär materielle Inhalte Gesetzgebungsprozesse prägen und der Mehrheitsregel entscheidende Bedeutung zukommt. Zugleich gehen solche Modelle davon aus, dass idealerweise alle Bürgerinnen und Bürger in mittelbarer und/oder unmittelbarer Form in Entscheidungsprozesse involviert sein sollen. Im demokratischen Rechtsstaat kommt, wiederum idealtypisch, den rechtsstaatlichen Institutionen die entscheidende Rolle zu. Sie werden vom demokratischen Prozess getragen aber nicht ausschließlich bestimmt. Das bedeutet insbesondere, dass Grundrechte weitgehend politischer Gestaltungsmacht entzogen sind und Gerichten bzw gerichtsbezogenen Diskursen entsprechende Bedeutung zukommt.

Von Bedeutung ist, dass in jedem der beiden Modelle die Kompetenzen von Gesetzgebungsorganen – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – formellen und materiellen Grenzen unterliegen. Diese werden vor allem durch Verfassung und Grundrechte, die jeweiligen Ausprägungen von Gewaltentrennung und -verbindung sowie die Rechtssprechung durch Gerichte und die Aufgabenübertragung an unabhängige Organe markiert.⁹ Besonders deutlich und mit vergleichbaren Auswirkungen auf beide Grundmodelle wird diese Begrenzung aber in all jenen Bereichen, wo eine Einbindung des Staates in inter- und supranationale Organisationen vorliegt.¹⁰

Das bedeutet in einer – zunächst – allgemeinen Perspektive, dass im modernen Verfassungs- und Wohlfahrtsstaat jede Form und jedes Verfahren der Gesetzgebung bestimmten Grenzen unterliegt. Insoweit besteht in dieser Hinsicht kein Unterschied zwischen repräsentativer und direkter Demokratie. Beide Formen der Willensbildung sind Ergebnis demokratischer Verfahren. Beide funktionieren daher auch immer vermittelt und sind nie Ausdruck souveräner im Sinne unmittelbarer und unbedingter Willensäußerung.¹¹ Die Unterschiede zwischen beiden Formen liegen vielmehr in der Frage des Vorhandenseins institutioneller Orte und Verfahren, also den Möglichkeiten zur Versteti-

9 Siehe für Österreich und im Kontext aktueller Debatten über Rationalitätsanforderungen an die staatliches und gesetzgeberisches Handeln *Lienbacher*, Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtsetzung im demokratischen Rechtsstaat, VVDStRL 71 (2012), 7 ff.

10 Dazu hat sich in jüngerer Zeit eine intensive verfassungsrechtliche und politikwissenschaftliche Debatte entwickelt, die sich insbesondere mit der Rolle von Gerichten und gerichtsähnlichen Organen internationaler Organisationen befasst. Siehe dazu zB im Überblick und in kritischer Absicht *Ehs*, Die neue Machtverteilung, *Momentum Quarterly* 2012, 233 ff.

11 *Möllers*, Demokratie – Zumutungen und Versprechungen (2008) 29.

gung demokratischer Willensbildung und den Einflussmöglichkeiten auf die Entscheidungsfindung durch Formen der Auseinandersetzung und Kompromissbildung.¹²

III. Grenzen direkter Demokratie

Dieser theoretisch begründete und empirisch feststellbare Kontext moderner Verfassungs- und Wohlfahrtsstaaten bildet den Hintergrund für *Christmanns* Frage nach dem Verhältnis direkter Demokratie zu den Systemen der rechtsstaatlichen Demokratie und des demokratischen Rechtsstaats. Sie kommt dabei zu folgendem Ergebnis:

„In einer rechtsstaatlichen Demokratie, die bereits durch starke mehrheitsdemokratische Züge geprägt ist, führt direkte Demokratie zu einem Übergewicht des demokratischen gegenüber dem rechtsstaatlichen Prinzip. [Im demokratischen Rechtsstaat] verbessert die Einführung direktdemokratischer Instrumente das Gleichgewicht zwischen diesen beiden Prinzipien hingegen.“¹³

Diese Hypothese baut auf einer Typologie direkt-demokratischer Instrumente auf, die die Identifikation von Konfliktpotenzialen mit dem Rechtsstaat ermöglicht. *Christmann* unterscheidet¹⁴ vier Typen solcher Instrumente: das obligatorische Referendum (Verfassungsreferendum/zwingende Volksabstimmung), das aktive Referendum über eine Regierungsvorlage (fakultatives Referendum/Volksabstimmung), das aktive Referendum über eine Oppositionsvorlage (Volksinitiative) und das nicht-obligatorische oder passive Referendum (Plebiszit).

Das *obligatorische Referendum* muss zwingend über vom Parlament beschlossene Gesetze oder Verfassungsänderungen erfolgen. Damit wird zum einen unterstellt, dass der parlamentarische Prozess bereits eine rechtliche Prüfung ermöglicht hat. Zugleich wird eine Stärkung des demokratischen Prinzips ermöglicht, da Vorlagen – sollen sie erfolgreich sein – auf die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger abgestimmt sein müssen.

Das *aktive Referendum über eine Regierungsvorlage* bezieht sich ebenso auf eine bereits im Parlament behandelte Vorlage. Allerdings

¹² Möllers, ebdt.

¹³ *Christmann*, Grenzen 50 (Anm Ch. K.: In eckiger Klammer wurde ein offensichtlicher Druckfehler richtiggestellt.).

¹⁴ In Anknüpfung an *Hug*, Occurrence and Policy Consequences of Referendums, *Journal of Theoretical Politics* 2004, 321 ff.

findet es nur statt, wenn eine Oppositionskraft sich gegen die Vorlage wendet. Das kann etwa der Fall sein, wenn Bürger die Möglichkeit haben, eine Abstimmung darüber zu initiieren. Es liegt an diesen, die notwendige Unterstützung dafür zu mobilisieren. Die Auswirkungen auf das demokratische Prinzip variieren daher je nach Anforderungen an die Initiantinnen und Initianten.

Das *aktive Referendum in Opposition zur Regierungsmehrheit*¹⁵ bezeichnet das, was in der Schweiz als Volksinitiative oder in Deutschland und Österreich als Volksgesetzgebung bekannt ist. Das heißt, dass die Initiative „aus dem Volk“ entstanden ist und von bestimmten Gruppen wie Verbänden, Parteien, der parlamentarischen Opposition etc. angestoßen und beworben wurde. Eine solche Initiative kann, aber sie muss im Vorhinein nicht notwendigerweise einen parlamentarischen Prozess oder eine rechtliche Prüfung durchlaufen.

Das *nichtobligatorische passive Referendum* meint schließlich Volksabstimmungen über Vorlagen, die von der Regierungsmehrheit selbst initiiert werden, und den parlamentarischen Prozess durchlaufen haben. In diesem Fall liegt es also an der Regierungsmehrheit selbst, zu entscheiden, wann und ob sie eine politische Frage einem Referendum unterzieht.

Aus dieser Typologie folgt, dass es nur in einem Fall, dem aktiven Referendum in Opposition zur Regierungsmehrheit (Volksgesetzgebung), möglich ist, dass eine Vorlage – unter Umständen – ohne vorherige parlamentarische Einbindung einer Volksabstimmung unterzogen werden kann und damit rechtsverbindlich wird. Das heißt, dass unter Umständen eine vorherige Prüfung ausgeschlossen sein kann (zur nachfolgenden Prüfung siehe sogleich).

In weiterer Folge identifiziert Christmann Konfliktpotenziale dieser Instrumente mit dem Rechtsstaat und unterscheidet – jeweils in einem weiten Sinn – *grundrechtsneutrale Vorlagen* von *grundrechtsrelevanten Vorlagen*, die umgesetzt werden müssen, um grundrechtskonform zu handeln, sowie von *grundrechtsproblematische Vorlagen*, welche bei der Umsetzung zu erheblichen Problemen führen könnten. Auf Grundlage dieser Unterscheidung zeigt sich, dass im anzunehmenden Regelfall die Wahrscheinlichkeit problematischer Vorlagen bei Vorhaben, die bereits den parlamentarischen Prozess durchlaufen haben,

15 Ich habe die Formulierung von Christmann im Sinne der besseren Verständlichkeit im österreichischen Kontext angepasst. Sie selbst spricht von einem „*aktiven Referendum über eine Oppositionsvorlage*“ und folgt damit der in der Schweiz gebräuchlichen Terminologie.

eher gering sein wird. Zu Problemen kann es hier nur kommen, wenn grundrechtsrelevante Vorlagen abgelehnt werden, und damit – zB internationalen – Vorgaben nicht nachgekommen werden kann. Anders stellt sich hingegen die Situation bei Volksinitiativen dar, die einen grundrechtsproblematischen Inhalt haben, und die eine Mehrheit finden. Vor diesem Hintergrund lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass sich die Einfügung von Referenden und Initiativen in ein bestimmtes System unterschiedlich auf das Gleichgewicht zwischen Demokratie und Rechtsstaat auswirken wird.¹⁶

Das kann nun aber zu der – in der Hypothese angekündigten – Konsequenz führen. Betrachtet man nämlich die möglichen Dysfunktionen direkter Demokratie,¹⁷ vor allem die Gefährdung von Minderheiten- und Grundrechten, die fehlende Verantwortung der Stimmbürgerinnen und -bürger für getroffene Entscheidungen oder die Gefahr der Polarisierung, so kann argumentiert werden, dass diese insbesondere in einer rechtsstaatlichen Demokratie zum Ausdruck kommen können. Der – im Vergleich – geringere Ausbau des Rechtsstaates kann nämlich dazu führen, dass Effekte problematischer Initiativen innerhalb des bestehenden politischen Systems nicht ausgeglichen werden können.¹⁸

Die damit aufgestellte Hypothese wurde von *Christmann* empirisch anhand der Schweiz (auf bundesstaatlicher Ebene) und Kaliforniens untersucht. Die Schweiz bildet dabei ein Beispiel für eine rechtsstaatliche Demokratie, während Kalifornien im Kontext des politischen und rechtlichen Systems der USA klar dem demokratischen Rechtsstaat zugeordnet werden kann. *Christmann* hat auch erstmals eine Untersuchung der rechtlichen Stimmotive der Bürgerinnen und Bürger bei Abstimmungen in der Schweiz und Kalifornien vorgenommen und diese um Textanalysen und Interviews mit führenden Akteuren beider Systeme (Verwaltungsbedienstete, Politiker/innen, Richter/innen) ergänzt. Die Schlüsse, die *Christmann* daraus zieht, legen nahe, dass die rechtliche Überprüfung von Initiativen eher Gerichten zukommen sollte, da diese am ehesten in der Lage sind, unabhängig von Stimmbürgerinnen und -bürgern sowie von politischen Präferenzen bzw Strategien zu handeln. Dies wird durch eine Untersuchung der Einstellungen der Akteure in Kalifornien und der Schweiz

¹⁶ Ausführlich *Christmann*, Grenzen 56 ff.

¹⁷ Dazu *Christmann*, Grenzen 62 ff.

¹⁸ Siehe jetzt aber das Urteil des Schweizer Bundesgerichts 2C_828/2011 vom 12.10.2012 in dem festgestellt wird, dass in bestimmten Fällen Völkerrecht dem Schweizer Verfassungsrecht vorgeht.

zu institutionellen Veränderungen und damit zur Bestimmung von Grenzen direkter Demokratie bestätigt. Dabei zeigt sich überall eine grundsätzliche Unterstützung für eine rechtliche Überprüfung von Vorlagen, die unabhängig von der Einstellung gegenüber direkter Demokratie ist. Dem steht insbesondere in der Schweiz aber eine große Zurückhaltung der politischen Parteien gegenüber.

Im Ergebnis folgt daraus für *Christmann* sowohl aus theoretischer als auch aus empirischer Sicht eine klare Präferenz für eine institutionell abgesicherte, unabhängige und transparente Überprüfung von Volksinitiativen und damit für den Ausbau des demokratischen Rechtsstaats. In diesem Rahmen kann die Gefährdung von Grundrechten kein Grundsatzargument gegen direkte Demokratie sein. Vielmehr kann sie – wie die theoretischen und empirischen Befunde gezeigt haben – ein wichtiges Instrument in der politischen Auseinandersetzung und Entscheidungsfindung sein, das andere Instrumente und Organe ergänzt und ebenso wie diese durch andere Teile des politischen Systems begrenzt sind.

IV. Zum Ausbau direkter Demokratie in Österreich

Die Anwendung der Thesen von *Christmann* auf das österreichische Verfassungsrecht liegt nahe, da sowohl Verfassungstext als auch Verfassungstheorie durch ein besonders enges Verhältnis von Demokratie und Rechtsstaat geprägt sind. Dazu ist aber festzuhalten, dass *Christmann* von einem materiell geprägten Rechtsstaatsverständnis ausgeht. Eine im Wesentlichen funktional geprägte und mit dem Rechtspositivismus eng verbundene Verfassung wie jene Österreichs wäre nach ihrem Schema (zunächst) der rechtsstaatlichen Demokratie zuzuordnen. Im Lichte der Entwicklung von (Verfassungs-)Gesetzgebung, Rechtsprechung und Lehre in Österreich zeigt sich jedoch, dass auch ein formelles Verfassungsverständnis, einen starken Rechtsstaat, der Gesetzgebung in vieler Hinsicht begrenzt, befördern kann. Zugleich ist zu beachten, dass sich in Österreich spätestens seit den 1980er Jahren ein neueres, materiell bestimmtes und an der verfassungsrechtlichen Grundordnung und den Grundrechten als Bewertungsmaßstab ausgerichtetes Verständnis der Verfassung ausgebildet hat.

Sowohl der Text des B-VG (jedenfalls in seiner Stammfassung und bis heute im Hinblick auf Gesetzgebung, Bindung der Vollziehung und den Garantien von Verfassung und Verwaltung) als auch dessen theo-

retische Grundlagen sind von einem funktionalen Verfassungsverständnis geprägt. Die Verfassung ist demnach Spielregel für die politische Interessensaustragung. Das – von *Hans Kelsen* geprägte – Demokratiemodell ist folglich auch entlang prozeduraler und pluralistischer Elemente formuliert.¹⁹ Die im B-VG vorgezeichnete und durch dieses geprägte Stufenbaulehre ermöglicht es aber, Rechtsstaat und Demokratie als Einheit zu sehen. Grundgedanke dieser Theorie ist bekanntlich, dass Recht seine eigene Erzeugung und Vernichtung regelt und dass sich beide – Produktion und Derogation – in Stufen vollziehen. Ermächtigungsnormen legen die Bedingungen für die Erzeugung von Recht fest, Derogationsnormen regeln, wie Recht vernichtet werden kann.²⁰ Daraus folgt, dass parlamentarische Rechtssetzung immer auch Rechtsanwendung – nämlich Anwendung der Verfassung – ist.²¹ Als Rechtsanwendung muss sie konsequenterweise auch einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich sein, was Grundlage und demokratietheoretische Rechtfertigung der Verfassungsgerichtsbarkeit bildet: In einem funktionalen Verfassungsverständnis bildet diese „ein Glied in dem System rechtstechnischer Maßnahmen, die den Zweck haben, die Rechtmäßigkeit der Staatsfunktionen zu sichern.“²²

Diese theoretische Grundlegung ist mit drei Entwicklungslinien in Rechtsanwendung und Rechtslehre konfrontiert:

Zunächst ist festzuhalten, dass der von Gerichten, Verwaltung und Lehre gebrauchte Rechtsstaatsbegriff durch die späte Habsburgermonarchie und deren liberale Systemkonstruktion²³ geprägt ist. Er musste in der Republik erst mit Demokratie in Einklang gebracht werden. Dieser spezifische Rechtsstaatsbegriff zeichnet sich durch eine Neigung zum Zentralismus aus, der auch die Vorstellung des Gesetzgebers als Zentralorgan umfasst. Damit verbunden war (und kann wohl auch noch sein) eine Skepsis gegenüber direkter Demo-

19 Das kommt vor allem an der Betonung von Verfahren und der Mehrheitsregel zum Ausdruck, es zeigt sich aber auch an der zentralen Stellung des Parlamentarismus. Siehe dazu vor allem *Kelsen*, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*² (1929); siehe zum Verhältnis dieses Demokratiekonzepts zu (unverfügbaren) Grundrechten jetzt *Vasek*, *Relativität und Revisibilität, Rechtstheorie* 2010, 499.

20 *Wiederin*, *Denken* 301.

21 *Öhlinger*, *Stufenbau* 33; *Pernthaler*, *Bundesstaatsrecht* 643.

22 *Kelsen*, *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, *VVDStRL* 5 (1929), 30; siehe zum demokratietheoretischen Kontext dieser Aussage *van Ooyen*, *Die Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit in der pluralistischen Demokratie und die Kontroverse um den „Hüter der Verfassung“*, in: derselbe (Hg), *Hans Kelsen. Wer soll der Hüter der Verfassung sein?* (2008) XIII.

23 Anschaulich zum (Selbst-)Verständnis des Liberalismus dieser Zeit *Müller*, *Zeitalter* 23 ff.

kratie, die die relativ zentrale Rechtserzeugung – ab 1918 über das Parlament – in Frage stellt.²⁴

Das Modell des Stufenbaus hat insbesondere ab den 1950er Jahren Entwicklungen begünstigt, die das dem Grunde nach offene Demokratiemodell im Sinne *Kelsens* stark begrenzt haben. Das formelle Verfassungsverständnis und die im internationalen Vergleich extreme Flexibilität und Abänderbarkeit der Bundesverfassung haben diese zu einem Instrument der Politik gemacht. Diese hat Verfassungsrecht zur Absicherung von Koalitionsregierungen (und Bindung von Nachfolgeregierungen), zur Stärkung bzw. Überwindung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern und als Reaktion auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (VfGH) benutzt. Letzteres geschah durch reaktive oder präventive Erlassung bestimmter Regelungen als Verfassungsrecht, um die Kontrolle durch den VfGH zu unterlaufen.²⁵ Diese Entwicklungen korrelieren mit spezifischen Ausprägungen der österreichischen Verfassungslehre und Rechtsprechung:²⁶ Beide haben die Tendenz entwickelt, Verfassungsrecht nach den gleichen Regeln wie einfaches Gesetzesrecht und nicht unbedingt als grundsätzliche Regelungen zu verstehen und auszulegen. Das hat dazu geführt, dass Verfassungsrecht in vieler Hinsicht detaillierter und komplexer geworden ist. Zugleich stieg das Erfordernis, eine Vielzahl von Regelungen aus primär rechtstechnischen Überlegungen verfassungsrechtlich „abzusichern“.

Unter dem Einfluss des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte hat sich schließlich seit Ende der 1970er Jahre die Judikatur des VfGH maßgeblich verändert. Sie hat zum einen die Grundrechte zum wesentlichen Maßstab verfassungsgerichtlicher Gesetzesprüfung gemacht, und zum anderen das Konzept der verfassungsrechtlichen Grundordnung maßgeblich weiterentwickelt. Beides lenkt die österreichische Bundesverfassung zu materiellen Rechtsstaatskonzeptionen.²⁷ Dazu kommt seit dem EU-Beitritt die unbestrittene Anerkennung des Vorrangs des Unionsrechts auch vor dem (einfachen) Ver-

24 Vgl. Mantl, Der österreichische Rechtsstaat zwischen habsburgischer Tradition und europäischer Zukunft, in: derselbe (Hg), Politikanalysen (2007) 125 (128 f.); Hammer, Direkte Demokratie im österreichischen Verfassungsrecht, in: Marko/Stolz (Hg), Demokratie und Wirtschaft (1987) 89 (93 und passim).

25 Vgl. im Überblick dazu Öhlinger, Verfassung und Verfassungsrecht zwischen Recht und Politik, in: Ehs/Gschiegl/Ucakar/Welan (Hg), Politik und Recht (2012) 51 (59 ff.).

26 Siehe dazu im Überblick und mit weiteren Nachweisen Öhlinger, Verfassung 61 f.

27 Siehe wiederum im Überblick Öhlinger, Verfassung 63 f.

fassungsrecht durch den VfGH. Vorbehalte bestehen nur gegenüber der verfassungsrechtlichen Grundordnung.²⁸

Das bedeutet im Ergebnis, dass Rechtsbestand, Rechtsprechung und Rechtslehre – jedenfalls der einfachen – Gesetzgebung in Österreich relativ enge Grenzen setzen können, insbesondere dann, wenn Regierungen über keine Verfassungsmehrheit im Parlament verfügen.²⁹ Die grundsätzlich hohe positive Akzeptanz des VfGH in Bevölkerung, Verwaltung und Politik und vor allem dessen neuerer, grundrechtsorientierter Rechtsprechung kann auch dazu führen, dass ebenso die Grenzsetzungen durch den VfGH akzeptiert und befolgt werden.

Unter diesen Gesichtspunkten lässt sich das Verständnis des demokratischen Rechtsstaats nach *Christmann* auch auf eine Verfassung wie jene Österreichs ausweiten. Die rechtsstaatliche Komponente der Verfassung und des politischen Systems beschränkt demnach jede Form von Gesetzgebung – egal ob sie auf parlamentarischem Weg oder durch (neue) Instrumente direkter Demokratie, insbesondere der „Volksgesetzgebung“, geschieht. Das gilt im Sinne der vorangegangenen Ausführungen jedenfalls dann, wenn sich die Gesetzesinitiativen auf einfache Gesetze beschränken und nicht zur Änderung der Verfassung herangezogen werden können.³⁰ Auch Gesetze, die – in welcher Form auch immer – im Wege von Volksgesetzgebung geschaffen würden, würden jedenfalls im Nachhinein der verfassungsgerichtlichen Überprüfung und möglichen Aufhebung unterliegen. Damit wäre auch ein Ausgleich für mögliche rechtsstaatliche und grundrechtliche Defizite solcher Gesetze vorhanden.³¹

Damit wird aber der vorherrschende Zugang, jeden Vorschlag für den Ausbau direkter Demokratie in Österreich am „Demokratie-

28 *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht⁴ (2011) 84 f.

29 Vgl. zu den Auswirkungen, die das auf Regieren (mit einfachen Mehrheiten) in Österreich hat, *Öhlinger*, Verfassung und Demokratie in Österreich zu Beginn des 21. Jahrhunderts, in: *FS Welan* (2002) 217 ff.

30 *Öhlinger*, Die Verfassung der demokratischen Republik: ein europäischer Sonderfall?, in: *Helms/Wineroither* (Hg), Die österreichische Demokratie im Vergleich (2012) 81 (84).

31 In diesem Kontext ist auch auf die Entwicklung der Diskussion über die Partizipation an Verwaltungsentscheidungen hinzuweisen. Diese geht im Grunde von einer ähnlichen Fragestellung aus und setzt sich in ihrer Entwicklung in zunehmenden Maße mit der rechtsstaatlichen Einbindung und Verankerung partizipatorischer Ansätze auseinander. Siehe zur älteren Diskussion zB *Öhlinger*, Repräsentative, direkte und parlamentarische [richtig: partizipatorische, *Anm. Ch. K.*] Demokratie, in: *Krawietz/Topitsch/Koller* (Hg), Ideologiekritik und Demokratietheorie bei Hans Kelsen (1982) 215 ff; *Hammer*, Demokratie 98 ff; zur neueren Diskussion zB die Beiträge in *ÖJK* (Hg), Recht und Öffentlichkeit (2004).

konzept des B-VG“ zu messen, in Frage gestellt.³² Zum einen ist daran zu erinnern, dass ein solcher Zugang den Demokratiebegriff eindimensional auf die empirische Ebene geschichtlich fixierter Organisationsmodelle begrenzt und den – auch im europäischen Vergleich – maßgeblichen Aspekt stetiger Reflexion und Entwicklung von Demokratie außer Acht lässt.³³ Zum anderen machen die Überlegungen zum Verhältnis von Demokratie und Rechtsstaat deutlich, dass die Überprüfung von Vorschlägen am vorgefundenen Demokratiekonzept notwendig aber nicht ausreichend ist. Wenn die theoretisch denkbaren und empirisch fassbaren Auswirkungen direkt-demokratischer Instrumente auf das Gefüge von Demokratie und Rechtsstaat mitbedacht werden, wird eine alleinige Berufung auf ein Demokratiekonzept rasch zum Grundsatzargument gegen jede Form direkter Demokratie. Die Einbeziehung des Rechtsstaatskonzepts im Sinne *Christmanns* lenkt hingegen den Blick auf die letztlich entscheidende Frage der Ausgestaltung direkter Demokratie innerhalb eines bestimmten politischen und verfassungsrechtlichen Systems.³⁴

V. Ausblick

Die Bewertung von Vorschlägen zum Ausbau direkter Demokratie anhand des Schemas von *Christmann* könnte in verfassungsrechtlicher, verfassungspolitischer und demokratiepolitischer Hinsicht Perspektiven eröffnen.

Eine verfassungsrechtliche Bewertung solcher Vorschläge, die auch rechtsstaatliche Aspekte miteinbezieht, könnte es ermöglichen, die Reichweite, Auswirkungen und Grenzen von Demokratiereformvorhaben im Gesamtkontext der Bundesverfassung präziser zu fassen als eine Bewertung, die nur auf ein bestimmtes Demokratiekonzept abstellt. Mit einer solchen Perspektivenerweiterung könnte zugleich ein Anschluss an die – insbesondere im verwaltungsrechtlichen Diskurs bekannte – Vielfalt demokratischer Legitimationsquellen, Rechtsetzungsvorgänge und Steuerungsinstrumente vorgenommen werden, die traditionell im Kontext von Demokratie *und* Rechtsstaat

32 Siehe zur Kritik daran insbesondere *Hammer*, Demokratie 94; vgl. zu weiteren kritischen Positionen *Oberndorfer*, Art 1 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2000) Rz 15; *Öhlinger*, Bundesverfassungsrechtliche Grenzen der Volksgesetzgebung, Montfort 2000, 402 ff; *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 85 ff.

33 *Hammer*, Demokratie 94, 97 f.

34 *Christmann*, Grenzen 254.

bewertet werden.³⁵ Damit könnten Instrumente direkter Demokratie in das (auch im europäischen Vergleich) vorzufindende Leitbild „komplexer Demokratien“ eingefügt werden. Eine solche zeichnet sich – jetzt in politikwissenschaftlicher Terminologie – durch eine größere Zahl lose mit einander verbundener Arenen und Steuerungskreise aus.³⁶ Die Anschlussfähigkeit im Kontext der Bundesverfassung zeigt sich darin, dass diese neben parlamentarischer Gesetzgebung, auch Formen kooperativen Handelns kennt (zB als Art 15a B-VG-Vereinbarungen) oder diesen entgegensteht (zB der Landeshauptleutekonferenz), verschiedene Arten der Partizipation im Verwaltungsverfahren anerkennt oder durchaus weite Ermessensspielräume der Verwaltung zulässt. Rechtssetzung im Wege direkter Demokratie würde als weiteres Element hinzutreten und nicht andere ersetzen oder verdrängen.

In verfassungs- und rechtspolitischer Sicht könnte eine Bewertung von Vorschlägen zum Ausbau direkter Demokratie, wie ich sie hier vertrete, zum einen eine Reflexion über Stil, Auslegung und Anwendung von Verfassungsrecht und einfachen Bundesgesetzen anstoßen.³⁷ Zum anderen könnte nicht ausgeschlossen werden, dass die Ermöglichung direkt-demokratischer Rechtssetzung (welche erfahrungsgemäß immer in begrenztem Rahmen erfolgen würde), Impulse für tatsächliche Veränderungen von Gesetzgebung und Gesetzauslegung bewirkt. Unter diesem Gesichtspunkt könnte der Ausbau direkter Demokratie im Unterschied bzw in Ergänzung zur oft konstatierten Ausgleichsfunktion im Hinblick auf die „Parteiendemokratie“ auch die ebenso oft festgestellten Defizite des Rechts- und Verwaltungsstaates ausgleichen helfen.

In demokratiepolitischer Hinsicht könnten Diskussionen über den Ausbau von direkter Demokratie im hier vorgeschlagenen Sinn zu einer Aktualisierung der Bedeutung und Verteidigung des Rechtsstaates und seiner Einrichtungen führen. Es ginge also nicht nur darum, Grenzen direkter Demokratie zu setzen, sondern in argumentativer Begründung die Grenzen jedweder politischer Entscheidungskompetenzen deutlich zu machen und vor Überhöhungen zu bewahren.

35 Siehe dazu gegen die Verkürzung durch ein Legitimationsmonopol des (parlamentarischen) Gesetzes und im Rechtsvergleich *Schindler*, Verwaltungsermessens (2010) 243 ff.

36 Vgl *Benz*, Postparlamentarische Demokratie?, in: Greven (Hg), Demokratie – eine Kultur des Westens? (1998) 201 (215 ff).

37 Vgl in diesem Sinne *Öhlinger*, Verfassung.

Instrumente und Praxis direkter Demokratie in Österreich auf Länder- und Gemeindeebene*

I. Zur Entwicklung der direkten Demokratie auf Länder- und Gemeindeebene in Österreich

Mit dem Bundes-Verfassungsgesetz 1920 wurde in der Ersten Republik in Österreich eine wesentliche Richtungsentscheidung getroffen:¹ Während die konstituierende Nationalversammlung der Republik Deutschösterreich in der Märzverfassung 1919 eine obligatorische Volksabstimmung über jede einzelne weitere Verfassungsänderung vorgesehen hatte und auch mehrere Verfassungsentwürfe umfangreiche Instrumente der direkten Demokratie enthielten, nahm der Bundesverfassungsgesetzgeber 1920 eine Weichenstellung in Richtung einer (durchwegs) repräsentativ-demokratischen Ausrichtung der Bundesverfassung mit bloß „dekorativer“ Anreicherung² durch Instrumente der direkten Demokratie vor.

Auch die Bundesländer folgten in der Ersten Republik dieser Grundorientierung. Während die Vorarlberger Landesverfassung 1919 noch stark direktdemokratisch geprägt war, kam es mit der Landesverfassung 1923 zu einer Anpassung an die Ausrichtung der Bundesverfassung und einer Reduktion bzw Abschwächung der Instrumente der direkten Demokratie,³ was damals quasi eine „Entschweizerung“ der Vorarlberger Landesverfassung bedeutete. Direkt-demokratische Mitbestimmung war neben dem Beispiel Vorarlbergs in der Ersten

* Referat im Rahmen der parlamentarischen Enquete des Bundesrates „Mehr direkte Demokratie, mehr Chancen für die Bürgerinnen und Bürger in den Ländern und Gemeinden“ am 9.4.2013 in Wien. Die Vortragsform wurde grundsätzlich beibehalten, der Text mit Nach- und Hinweisen versehen. Eine adaptierte Kurzfassung des Vortrags erschien unter Poier, Instrumente und Praxis direkter Demokratie auf Länder- und Gemeindeebene, in: Parlamentsdirektion (Hg), Tätigkeitsbericht des Bundesrates 2012/2013 (2013) 14.

1 Vgl dazu schon Poier, Direkte Demokratie – Rückblick und Ausblick, in: FS Korinek (2010) 67 (69 ff) mwN.

2 Vgl etwa Strele, Rechtsstaat und Demokratie im neuen Österreich (1931) 46.

3 Siehe dazu auch den Beitrag von Bußjäger in diesem Band.

Republik im Übrigen nur in den Landesverfassungen von Tirol und Salzburg verankert.⁴

Ab den 1970er Jahren kam es gerade auf Länderebene zu einer Intensivierung der Diskussion um mehr direkte Demokratie, was einerseits Folge der allgemeinen gesellschaftlichen Strömungen in Richtung mehr Partizipation und demokratischer Durchflutung aller Lebensbereiche war.⁵ Andererseits spielte das neue Verständnis von Landesverfassungsautonomie in Theorie und Praxis eine entscheidende Rolle. Die Landesverfassungen wurden aufgewertet und die Länder erkannten vielfach den Bereich der „inneren Demokratie“ einschließlich Volksrechte als durchaus attraktive „Spielwiese“ der Verfassungspolitik und -gestaltung.⁶ In weiterer Folge kam es flächendeckend in den österreichischen Bundesländern zu einem Ausbau der direkten Demokratie auf Länder- und Gemeindeebene.⁷

II. Zum aktuellen Stand der Rechtslage der direkten Demokratie auf Länder- und Gemeindeebene

Auch im internationalen Vergleich wurde dabei auf Länder- und Gemeindeebene in Österreich eine durchaus beachtliche Palette an Instrumenten der direkten Demokratie geschaffen. In der Folge kann hier nur ein kursorischer Überblick über die Rechtslage geboten werden:⁸ Das gleichsam schärfste direktdemokratische Instrument, das obligatorische Referendum, ist auf Landesebene in zwei Bundesländern bekannt⁹, und zwar jeweils bei einer grundlegenden Änderung wesentlicher Verfassungsprinzipien. Alle Bundesländer sehen hingegen die Möglichkeit des fakultativen Referendums in Gesetzgebungsangelegenheiten vor. Dabei können in fünf Bundesländern

4 Vgl dazu schon *Poier*, Sachunmittelbare Demokratie in Österreichs Ländern und Gemeinden: Rechtslage und empirische Erfahrungen im Überblick, in: Neumann/Renger (Hg), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009 (2010) 31 (32 f).

5 Vgl *Poier*, Sachunmittelbare Demokratie 33 f.

6 Vgl etwa *Pernthaler*, Die Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer, JBl 1986, 477 (485 ff).

7 Vgl etwa *Adamer*, Direkte Demokratie in den österreichischen Ländern, in: *Pernthaler* (Hg), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden (1980) 37 (39); *Poier*, Sachunmittelbare Demokratie 34.

8 Vgl etwa *Poier*, Sachunmittelbare Demokratie 36 ff; *Mayrhofer*, Landtagswahlen und Direkte Demokratie, in: *Pürgy* (Hg), Das Recht der Länder, Band I (2012) 153 (206 ff).

9 In Salzburg und in Vorarlberg.

auch die Bürger bei einer ausreichenden Unterstützung¹⁰ eine Volksabstimmung vor Kundmachung eines Gesetzes verlangen (Vetoreferendum).¹¹ Sieben Bundesländer sehen die Möglichkeit einer Volksbefragung in Angelegenheiten der Gesetzgebung vor¹², wobei eine solche in all diesen Fällen auch von den Bürgern herbeigeführt werden kann. Acht Bundesländer kennen auch die Volksbefragung in Angelegenheiten der Landesvollziehung¹³, die dabei ebenso in allen acht Fällen auch von den Bürgern initiiert werden kann. In allen neun Bundesländern gibt es das Recht des Volkes, einen Gesetzesantrag als Volksbegehren einzubringen, in fünf Bundesländern gibt es auch ein Initiativrecht im Bereich der Landesvollziehung.¹⁴ Neben diesen traditionellen Instrumenten der direkten Demokratie gibt es zudem – in unterschiedlicher Ausformung und Verbreitung – auf Länderebene auch Begutachtungsrechte der Bürger von Gesetzes- bzw zum Teil auch Verordnungsentwürfen, Petitionsrechte, Informations- und Auskunftsrechte, Beschwerde- und Kontrollrechte sowie informelle Mitwirkungsrechte.¹⁵

Von den Typen der Instrumente der direkten Demokratie ähnelt die Rechtslage für die Gemeindeebene¹⁶ weitgehend jener für die Landesebene, wobei zum Teil, wie im Übrigen auch in manchen Bundesländern für die Landesebene, andere Begriffe – zB „Initiativrecht“ oder „Bürgerbegehren“ statt Volksbegehren, „Bürgerbefragung“ statt Volksbefragung – verwendet werden. Ein besonderer Unterschied besteht freilich schon grundsätzlich darin, dass es auf Gemeindeebene kein Gesetzgebungsverfahren gibt und es sich bei allen Gemeindeangelegenheiten daher um Angelegenheiten der Vollziehung handelt. Sechs Bundesländer¹⁷ kennen auf Gemeinde-

¹⁰ Je nach Bundesland zwischen 1% und 5% der Stimmberechtigten.

¹¹ In den Bundesländern Burgenland, Niederösterreich, Steiermark, Tirol und Vorarlberg.

¹² Nicht jedoch Burgenland und Wien.

¹³ Nicht jedoch Wien.

¹⁴ In den Bundesländern Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Vorarlberg.

¹⁵ Einige Bundesländer sehen auch die Einleitung direktdemokratischer Verfahren auf Landesebene durch jeweils eine bestimmte Zahl an Gemeinden vor.

¹⁶ Vgl. *Gamper*, Direkte Demokratie in der Gemeinde, RFG 2011, 66; *Giese*, Direkt-demokratische Willensbildung in der Gemeindeselbstverwaltung – Stand, Rechtsfragen, Perspektiven, in: Kahl (Hg), Offen in eine gemeinsame Zukunft (2012) 109; *derselbe*, Gemeinden und Demokratie: Willensbildung in der Gemeindeselbstverwaltung, in: Österreichischer Gemeindebund/Österreichischer Städtebund (Hg), 40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962 (2002) 121; *Poier*, Sachunmittelbare Demokratie 48 ff.

¹⁷ In den folgenden Aufstellungen werden – zum Teil vorhandene – Sonderregelungen für Städte mit eigenem Statut nicht eigens berücksichtigt.

ebene das Instrument der Volksabstimmung¹⁸, wobei allerdings dabei nur in zwei Bundesländern die Bürger selbst eine solche verlangen können.¹⁹ In der Steiermark wurde dieses Bürgerrecht 2005 wieder abgeschafft, eines von mehreren Beispielen eines teilweisen Rückbaus an direkter Demokratie im letzten Jahrzehnt.²⁰ Alle Bundesländer kennen auf Gemeindeebene das Instrument der Volksbefragung, wobei eine solche in sieben Bundesländern auch von den Bürgern selbst initiiert werden kann.²¹ Sechs Bundesländer sehen das Instrument des Volksbegehrens auch hinsichtlich einer Maßnahme der Gemeindeverwaltung vor.²² In der Steiermark und in Vorarlberg ist ein solches Volksbegehren bei ausreichender Unterstützung²³ einer Volksabstimmung zu unterziehen, wenn ihm nicht von der Gemeindeverwaltung Rechnung getragen wird. Damit gibt es in diesen Fällen ein echtes Initiativrecht der Bürger, worauf – hinsichtlich der bundesverfassungsrechtlichen Zulässigkeit – unten nochmals zurückzukommen sein wird. Auch auf Gemeindeebene gibt es neben den traditionellen Formen der direkten Demokratie eine Reihe weiterer, zum Teil auch informeller Instrumente der direkten Demokratie wie etwa Gemeindeversammlungen zur Information und Kommunikation oder – wie auf Länderebene – Petitions-, Auskunfts- und Beschwerderechte.

III. Problemfelder

Drei Aspekte der Entwicklung der direkten Demokratie auf Länder- und Gemeindeebene sollen in weiterer Folge näher betrachtet werden, da es zum Teil kontroverse Auffassungen in Theorie und Praxis gibt und sie andererseits auch Ausgangspunkte für Reformüberlegungen und Reformbestrebungen darstellen können: Zum einen die Frage der bundesverfassungsrechtlichen Grenzen der Ausgestaltung der direkten Demokratie auf Länder- und Gemeindeebene, zum anderen die bisherige – eher bescheiden ausgefallene – Praxis der

18 Nicht Oberösterreich und Tirol. In Niederösterreich kann der Gemeinderat bei einer Volksbefragung unter bestimmten Bedingungen beschließen, dass das Ergebnis dieser Volksbefragung einem Gemeinderatsbeschluss gleichzuhalten ist.

19 In Burgenland und in Vorarlberg; in der Steiermark hingegen nur mehr im Falle einer nicht umgesetzten Initiative.

20 Vgl. Marko/Poier, Die Verfassungssysteme der Bundesländer: Institutionen und Verfahren repräsentativer und direkter Demokratie, in: Dachs et al (Hg), Politik in Österreich (2006) 943 (957); Poier, Sachunmittelbare Demokratie 52 f.

21 Nicht in Kärnten und in Salzburg.

22 Nicht hingegen Oberösterreich, Tirol und Wien.

23 Erforderlich ist jeweils eine Unterstützung von 25% der Stimmberechtigten.

direkten Demokratie auf Länder- und Gemeindeebene und schließlich die Problematik der Dominanz der repräsentativen Vertretungsorgane auch im Bereich der direkten Demokratie.

A) Bundesverfassungsrechtliche Grenzen der direkten Demokratie auf Länder- und Gemeindeebene

Schon in den 1920er Jahren kam es zu Konflikten von Bundesländern mit der Bundesregierung, in welchem Ausmaß Instrumente der direkten Demokratie auf Länder- und Gemeindeebene verwirklicht werden dürften.²⁴ Im Zuge des schon angesprochenen Ausbaus der direkten Demokratie in den 1970er und 1980er Jahren erneuerten sich diese Diskussionen, wobei insbesondere der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes die von der Bundesverfassung gezogenen Grenzen eng interpretierte.²⁵ Der Verfassungsgerichtshof folgte dieser engen Auslegung in seinem Erkenntnis von 2001 zur Vorarlberger Referendumsinitiative²⁶ und vertritt mit einer historisch-interpretativen Begründung die Auffassung, dass das repräsentativ-demokratische parlamentarische System des Gesetzgebungsverfahrens ein Grundprinzip der österreichischen Bundesverfassung sei und direkt-demokratische Einschränkungen dieses Elements daher nur in engen Grenzen möglich seien. Ein Gesetzesbeschluss durch das Volk gegen eine Mehrheit des Parlaments verstoße gegen diese Strukturelemente und sei daher nicht zulässig, und zwar auch dann nicht, wenn eine solche Möglichkeit durch die Bundesverfassung für die Landesgesetzgebung eigens eröffnet würde. Eine solche Verfassungsänderung bedürfte der Ansicht des Verfassungsgerichtshofes folgend – da sie eine Gesamtänderung der Bundesverfassung gemäß Art 44 Abs 3 B-VG darstelle – zusätzlich zur Verfassungsmehrheit im Parlament paradoxerweise einer Volksabstimmung.

Während durch dieses Erkenntnis vom Verfassungsgerichtshof hinsichtlich der Referendumsinitiative auf Gesetzesebene ausdrücklich Klarheit geschaffen wurde, bleibt offen, wie weit der Spielraum des Landesverfassungsgesetzgebers unter diesem Auslegungsregime bei anderen Instrumenten der direkten Demokratie konkret reicht. So stellt sich etwa für die Landesebene die Frage, ob ein Vetoreferendum

24 So in Tirol anlässlich des Gesetzesbeschlusses vom 15.12.1925, betreffend das Volksbegehren und die Volksabstimmung in den Gemeinden, gegen den die Bundesregierung Einspruch wegen Gefährdung von Bundesinteressen erhob.

25 Vgl auch den Beitrag von Bußjäger in diesem Band.

26 VfSlg 16.241/2001.

gegen ein bereits beschlossenes Gesetz zulässig ist oder ob schon eine solche „Überstimmung“ der Parlamentsmehrheit durch das Volk gegen die Grundprinzipien der Verfassung verstößt. Während die enge Judikatur des Verfassungsgerichtshofs auf Kritik der überwiegenden Lehre stieß²⁷, gibt es neuerdings vermehrt Stimmen in der Literatur, die auch auf Gemeindeebene die unmittelbare Entscheidung der Bürger für unzulässig halten, wenn sie gegen die Mehrheit des Gemeinderates getroffen würde.²⁸ Dies widerspreche dem demokratischen Grundprinzip der Bundesverfassung, weshalb auch die ausdrückliche Absicherung der direktdemokratischen Mitbestimmung auf Gemeindeebene in Art 117 Abs 8 B-VG keinen größeren Spielraum schaffe. Vor allem da es sich auf Gemeindeebene allerdings – im Unterschied zur Bundes- und Länderebene – nicht um einen Gesetzgebungsprozess handelt, spricht sich der Autor weiterhin gegen diese enge Auslegung der bundesverfassungsrechtlichen Grenzen aus.²⁹

Die bundesverfassungsrechtlichen Grenzen der Ausgestaltung der Instrumente der direkten Demokratie auf Länder- und Gemeindeebene bzw insbesondere die diesbezügliche Ansicht des Verfassungsgerichtshofs sind, wie dargelegt, daher nach wie vor unklar. Interessant ist dabei auch, dass es bislang kaum Initiativen, insbesondere auch von Länderebene, gibt, eine Klarstellung des verfassungspolitischen Freiheitsraums herbeizuführen, auffallender Weise auch nicht im Österreich-Konvent.³⁰ Unter diesen Umständen muss die Verfassungsrechtslage jedenfalls als Hemmschuh und eine Art Damoklesschwert der Fortentwicklung der direkten Demokratie in Österreich angesehen werden.

27 Kritische Bemerkungen zu dieser Judikatur finden sich etwa bei *Bußjäger*, Plebiszitäre Demokratie im Mehrebenensystem?, in: FS Pernthaler (2005) 85; *Gamper*, Direkte Demokratie und bundesstaatliches Homogenitätsprinzip, ÖJZ 2003, 441; *Marko*, Direkte Demokratie zwischen Parlamentarismus und Verfassungsautonomie, in: FS Mantl (2004) 335; *Storr*, Die Maßgaben der österreichischen Bundesverfassung für sachunmittelbare Demokratie in Bund und Ländern, in: Neumann/Renger (Hg), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009 (2010) 96.

28 Vgl etwa *Baumgartner*, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Reform des Kärntner Gemeinderichts, in: derselbe/Sturm (Hg), Der Kärntner Gemeindekonvent (2013) 23 (41 f); *Gamper*, RFG 2011, 67; *Giese*, Willensbildung 121 ff.

29 In diesem Sinne schon *Poier*, Sachunmittelbare Demokratie 50.

30 Vgl *Poier*, Verfassungsreform und Partizipation: Bürgerinnen- und Bürger- sowie zivilgesellschaftliche Beteiligung am und nach dem Österreich-Konvent, in: Brix/Nautz/Poier (Hg), Die österreichische Verfassungsdiskussion und die Zivilgesellschaft (2006) 155 (167 ff).

B) Zur Praxis der direkten Demokratie auf Länder- und Gemeindeebene

Ein weiteres Problemfeld der direkten Demokratie in Österreich ergibt sich durch eine empirische Betrachtung der bisherigen praktischen Erfahrungen. Zum einen – und dies sei vorausgeschickt – ist schon einmal die Datenlage spärlich. Bis vor kurzem wurde der Praxis der direkten Demokratie auf Länder- und insbesondere auf Gemeindeebene kein Augenmerk geschenkt und so fehlen bislang verlässliche Daten. Für die Länderebene, für die Daten mittlerweile besser verfügbar sind, zeigt sich interessanter Weise, dass im Unterschied zum Bund das Instrument der Volksbefragung das bislang am häufigsten genutzte Instrument ist: Von 1945 bis 2010 fanden 16 Volksbefragungen auf Landesebene statt, denen bloß vier Volksabstimmungen und zehn Volksbegehren im Gesetzgebungsprozess gegenüberstehen.³¹

Besonders schwierig ist die Datenlage für die Gemeindeebene, was allerdings selbst in der Schweiz nicht anders ist, wo vor allem angesichts der großen Zahl an Referenden eine zentrale Datensammlung bislang für die lokale Ebene fehlt. Eine erste Datensammlung bei den mehr als 2.300 Gemeinden in Österreich durch den Autor ergab etwa 700 Referenden auf Gemeindeebene seit 1945. Jedenfalls ist auch auf Gemeindeebene die Volksbefragung wesentlich häufiger anzutreffen als die Volksabstimmung.³²

Angesichts der oben dargelegten doch umfangreichen Kataloge an Instrumenten der direkten Demokratie scheint – soweit kann aus den Daten wohl schon geschlossen werden – die Praxis deutlich hinter den rechtlichen Möglichkeiten zurückzubleiben. Dabei gilt es auch zu konstatieren, dass die für Instrumente der direkten Demokratie in den österreichischen Bundesländern verankerten Schwellen im internationalen Vergleich im Großen und Ganzen als durchaus nicht überdurchschnittlich hoch angesehen werden können. Die Gründe für die bisher dennoch geringe Inanspruchnahme der Instrumente in der Praxis müssen daher wohl – zumindest auch – bei anderen Faktoren gesucht werden und könnten meines Erachtens einerseits darin liegen, dass die Bundesländer in nur wenigen gesellschaftspolitisch brisanten Themenfeldern Gesetzgebungskompetenzen besitzen, andererseits darin, dass in Österreich nach wie vor eine „Kultur des Etatismus“³³

31 Vgl. *Poier*, Sachunmittelbare Demokratie 44 ff.

32 Vgl. *Poier*, Sachunmittelbare Demokratie 50 f.

33 *Mantl*, Neuralgische Zonen von Politik, Staat und Recht, in: derselbe (Hg.), *Effizienz der Gesetzesproduktion* (1995) 167 (179).

vorherrscht, und zwar bei Politikern und Bürgern, und dass zivilgesellschaftliches Engagement nach wie vor unterentwickelt ist.³⁴

C) Zur Dominanz der (Regierungs-)Mehrheit bei der Ausübung direktdemokratischer Instrumente

Daran knüpft auch der letzte Problembereich an, der in diesem Beitrag angesprochen werden soll. Wie zu Beginn ausgeführt, traf der Bundesverfassungsgesetzgeber 1920 eine Weichenstellung in Richtung einer repräsentativ-demokratischen Ausrichtung des politischen Systems in Österreich. Und diese Ausrichtung stülpte er auch über die Instrumente der direkten Demokratie. Sie wurden nicht als wirksame Korrektivinstrumente der Bürger ausgestaltet, sondern im Wesentlichen ebenso in die Hände der jeweiligen Parlamentsmehrheit und damit in die Hände der jeweils herrschenden regierenden Parteien gelegt.³⁵ Nur eine Mehrheit im Parlament kann Volksabstimmungen und Volksbefragungen auf Bundesebene anordnen, Volksbegehren ähneln funktional im Wesentlichen bloßen Petitionen. Die Länder folgten grundsätzlich dieser Ausrichtung. Auch wenn im Zuge des angesprochenen Ausbaus der direkten Demokratie in den 1970er und 1980er Jahren die Möglichkeiten der Bürger verstärkt wurden, sind die Rechte der repräsentativen Organe nach wie vor weitaus stärker: Landtage, Landesregierungen, Gemeinderäte oder auch direkt gewählte Bürgermeister haben – insgesamt betrachtet – mehr Möglichkeiten, Instrumente der direkten Demokratie zu initiieren, als die Bürger selbst. Die Umsetzung der Ergebnisse direktdemokratischer Instrumente hängt – wie dargestellt – ohnedies bis auf ganz wenige Ausnahmen vom Willen des jeweiligen Repräsentativorgans ab.

Auch in der Praxis werden Volksabstimmung und Volksbefragung auf Länder- und Gemeindeebene im überwiegenden Teil von den Repräsentativorganen eingeleitet. Gerade im Falle der Volksbefragung, bei der ja rechtlich durchaus vermehrt Initiativrechte des Volkes bestehen, ist dies ebenfalls so. Und jüngste Beispiele zeigen dabei auch deutlich, dass die Instrumente der direkten Demokratie durch die Repräsentanten in der Praxis auch selten im Sinne echter Partizipation im politischen Willensbildungs- bzw Entscheidungsprozess eingesetzt werden, sondern viel mehr zur Legitimation von auf repräsentativer Ebene bereits getroffenen Entscheidungen oder zur

34 Vgl schon *Poier*, Sachunmittelbare Demokratie 51 f.

35 Vgl *Poier*, Direkte Demokratie 73 f.

Mobilisierung von Parteien im Hinblick auf bevorstehende Wahlen eingesetzt werden.³⁶ Einer derartigen Anwendung und praktischen Ausformung von direkter Demokratie muss letztlich wohl eine Fehlfunktion attestiert werden, wenn nicht gar von Missbrauch zu sprechen ist. Instrumente der direkten Demokratie fungieren derart als zusätzliche Instrumente der Machtausübung der Herrschaften und nicht als Korrektivinstrumente der Bürger.³⁷

IV. Reformdesiderata

Wenn abschließend – von diesen Problemfeldern ausgehend – Reformdesiderata im Bereich der direkten Demokratie auf Länder- und Gemeindeebene anzusprechen sind, so wäre wünschenswert, dass Instrumente der direkten Demokratie stärker zu tatsächlichen Bürgerinstrumenten – durchaus nicht losgelöst, sondern im Zusammenspiel mit den repräsentativen Verfahren – ausgebaut würden. Direkte Demokratie könnte derart wohl auch eine größere Akzeptanz erfahren und auch in der Praxis stärker – eben von den Bürgern selbst – in Anspruch genommen werden.

Dafür wären zum einen sicherlich rechtliche Änderungen und Fortentwicklungen vorteilhaft, wobei diese, wie gezeigt, an – zumindest mögliche – verfassungsrechtliche Grenzen stoßen. Deshalb wäre auch eine bundesverfassungsrechtliche Klarstellung – durchaus nicht nur aus rechtlichen Gründen durch Volksabstimmung legitimiert – grundsätzlich zu begrüßen. Zum anderen wird aber auch in der Praxis ein Umdenken notwendig sein. Einerseits bei den Parteien bzw. Regierenden, die sich mehr in Zurückhaltung üben und Instrumente der direkten Demokratie nicht zur eigenen Machtausübung einsetzen, sondern überwiegend dem Volk selbst als Partizipations- und Korrektivinstrumente überlassen sollten. Und andererseits freilich auch bei den Bürgern selbst: Denn Demokratie sollte stärker wieder auch als Aufgabe und Verantwortung jedes einzelnen Bürgers verstanden werden – Politik nicht als Sache der Politiker, sondern, wie der Wortstamm impliziert, der Bürger. Direkte Demokratie könnte – richtig eingesetzt – dabei durchaus ein wirksamer Weg sein, damit sich die

36 Vgl etwa *Poier*, Neue Belebung der sachunmittelbaren Demokratie in Österreich, in: Neumann/Renger (Hg), *Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2009/2010* (2012) 116.

37 Vgl auch *Öhlinger*, Nicht Instrument der Parteien, sondern ihr Gegengewicht. Vom Sinn und Unsinn direkter Demokratie, in: *Die Presse* vom 16.1.2010; *Poier*, *Direkte Demokratie* 80.

Bürger dieser ihrer eigenen Sache besser bewusst werden und damit auch der oft beklagten Kluft zwischen politischer Elite und Bürgern entgegengewirkt werden kann. Gerade die Länder- und Gemeindeebene könnte für eine solche demokratische Fortentwicklung wieder einmal ein äußerst fruchtbarer, bürgernaher Boden sein.

Entwicklungen in der direkten Demokratie und Bürgerbeteiligung in Vorarlberg

I. Einleitung: Innovativer Föderalismus – Direkte Demokratie und Verfassungsentwicklung in Vorarlberg

Die Regelungen der Länder über die direkt-demokratischen Instrumente auf Landes- und Gemeindeebene sind von überaus großer Vielfalt geprägt, die nicht immer mit ihrer praktischen Bedeutung Schritt halten können. Freilich wird von ihnen noch immer deutlich häufiger Gebrauch gemacht als auf Bundesebene.¹

Das Land Vorarlberg hat auf dem Gebiet der direkten Demokratie seit der Gründung der Republik stets eine besondere Rolle eingenommen. Die Instrumente wurden frühzeitig eingeführt und im Laufe der Nachjahre immer wieder nachgeschärft. Es gab immer wieder neue Ansätze, ganz im Geist des innovativen Föderalismus, der durch die Verfassungsautonomie der Länder gefördert wird.²

Der folgende Beitrag wird diese Entwicklung näher beleuchten und sich dann vor allem mit den Neuerungen der letzten Jahre, etwa der Einrichtung der sogenannten „Bürgerräte“, näher befassen.

1 So gab es bisher (Stand: 1.3.2013) in den Ländern insgesamt 18 Volksbefragungen, welchen eine auf Bundesebene gegenüber steht, siehe Föderale Aspekte der direkten Demokratie, in: Föderalismus-Info 1/2013.

2 Siehe dazu auch Bußjäger, Verfassungsinnovation – eine Angelegenheit des Westens?, in: derselbe/Karlhofer/Pallaver (Hg), Die Besten im Westen? (2008) 89 (93 ff). Die historische Entwicklung direkt-demokratischer Instrumente auf Landesebene dargestellt ist auch – wenngleich nicht auf neuem Stand – bei Adamer, Direkte Demokratie in den österreichischen Ländern, in: Pernthaler (Hg) Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden (1980) 37 ff.

II. Streiflichter auf die historische Entwicklung

A) Landesverfassung 1919

Bereits die Vorarlberger Landesverfassung 1919 hatte – in Anlehnung an Schweizer Kantonsverfassungen³ – Instrumente der direkten Demokratie vorgesehen. Verschiedene Punkte, die im 21. Jahrhundert in Österreich debattiert werden, waren bereits damals als Volksrechte verankert: Das sogenannte Vetoreferendum,⁴ mit dem gemäß § 4 der Landesverfassung 10.000 Stimmberechtigte innerhalb von 21 Tagen die Abstimmung über einen nicht als dringlich erklärten Gesetzesbeschluss des Landtages verlangen konnten.

Volksbegehren führten zwingend zur Volksabstimmung, wenn sie von mindestens 15.000 Wählern unterstützt waren.⁵ In diesem Zusammenhang sei allerdings angemerkt, dass die berühmte Volksabstimmung der Vorarlberger über einen Anschluss an die Schweiz vom 11. Mai 1919 keine solche auf der Grundlage einer Bestimmung der Landesverfassung war, sondern auf Grund eines Beschlusses der Provisorischen Vorarlberger Landesversammlung, also des Landtages vom 25. April 1919, zustande gekommen war.⁶

Die Landesverfassung 1919 musste nach Inkrafttreten der Bundesverfassung an diese angepasst werden, womit sich der Landesverfassungsgesetzgeber etwas Zeit ließ, nämlich bis 1923.

B) Landesverfassung 1923

Die Vorarlberger Landesverfassung (VlbG LV) von 1923 nahm die 1919 eingeführten direktdemokratischen Elemente nicht zurück, erschwerte jedoch den Zugang und schwächte ihre Rechtswirkungen: Das Vetoreferendum erforderte nunmehr 15.000 Unterschriften (Art 26), wobei die Fristverlängerung von drei auf sechs Wochen zur Vorlage der

3 Dazu näher Häfele, Die Schweiz als Vorbild für die Vorarlberger Landesverfassung von 1919: Rechtliche und politische Hintergründe des „Kanton übrig“ (2006).

4 Als ein Vetoreferendum werden von Rill/Schäffer, Art 1 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2001) Rz 27 Tatbestände bezeichnet, bei deren Vorliegen das Volk darüber zu entscheiden hat, ob ein Gesetzesbeschluss des Parlaments Gesetz werden oder ein eben erst beschlossenes und kundgemachtes Gesetz nicht Gesetz bleiben soll.

5 Dazu näher Bußjäger, Landesverfassung und Landespolitik in Vorarlberg (2004) 47.

6 Siehe dazu auch Gmeiner, Die Vorarlberger Landesverfassung und ihre Entstehung 1848 bis 1923 (1991) 124 ff.

erforderlichen Unterschriften andererseits eine nicht unbeachtliche Erleichterung für die Stimmbürger darstellte. Ein Volksbegehren, das von mindestens 15.000 Stimmberechtigten unterstützt wurde, war gemäß Art 16 VlbG LV lediglich dem Landtag vorzulegen, während es 1919 noch einer Volksabstimmung zu unterziehen war.

Vielleicht war für diese Änderungen nicht nur der Zug der Zeit weg vom plebiszitären Element, sondern auch eine gewisse Unsicherheit über die Reichweite der Verfassungsautonomie der Länder verantwortlich.⁷

Die demokratische Verfassung Österreichs und seiner Länder hatte nur bis 1933 bzw 1934 Bestand.⁸ Auch in Vorarlberg gab es daher während der Ersten Republik keine praktische Erprobung der Instrumente direkter Demokratie auf Landesebene.

Nach 1945 wurde die Landesverfassung von 1923 wieder in Kraft gesetzt. Bereits 1949 wurde die Zahl der erforderlichen Unterstützungserklärungen für ein Volksbegehren auf 5.000 herabgesetzt, jene für das Vetoreferendum auf 10.000.⁹ Darüber hinaus wurde jedoch, in den praktischen Auswirkungen bedeutungsvoller, die Möglichkeit eröffnet, dass 15 Gemeinden ein derartiges Referendum über einen Gesetzesbeschluss des Landtages innerhalb von acht Wochen beantragen konnten. Die seither unverändert bestehende Möglichkeit von zehn (von insgesamt 96) Gemeinden Vorarlbergs, ein Vetoreferendum zu initiieren, verleiht dem Vertretungsorgan der Vorarlberger Gemeinden,¹⁰ dem Vorarlberger Gemeindeverband, realpolitisch die Rolle eines Vetoplayers gegen Landesgesetze, da der Landtag in der Regel bestrebt ist, eine Volksabstimmung – noch dazu gegen den arti-

7 Diese Unsicherheit über die Reichweite der Verfassungsautonomie der Länder spiegelte sich auch in der Landtagsdiskussion über die mit der Landesverfassung 1923 ebenfalls beschlossene Abkehr vom Proporzsystem bei der Kreation der Landesregierung wieder (vgl die Darstellung der im Landtag geführten Diskussion bei *Bußjäger*, Landesverfassung 54).

8 Zwar setzte der Landtag seine Arbeit auch nach der Ausschaltung des Nationalrates im März 1933 fort, die Plätze der Abgeordneten der Sozialdemokraten, die Plätze der Abgeordneten der Sozialdemokraten blieben aber nach dem Verbot der Sozialdemokratischen Partei nach den Februarereignissen 1934 frei (vgl *Bußjäger*, Landesverfassung 66).

9 LGBl Nr 27/1949; siehe auch *Bußjäger*, Landesverfassung 83 f.

10 Der Vorarlberger Gemeindeverband ist auch in der Landesverfassung, wenngleich lediglich im Wege eines Anhörungsrechts vor Erlassung von Verordnungen und sonstigen allgemeinen Anordnungen, die die Interessen mehrerer Gemeinden betreffen, verankert (vgl Art 78 VlbG LV).

kulierten Widerstand von Gemeinden, nach Möglichkeit zu vermeiden.¹¹

C) Die Nagelprobe: Das Betriebsaktionenverbotsgesetz

Der erste Anwendungsfall der neuen Bestimmungen über die direkte Demokratie fand sich denn auch relativ rasch:

Am 21. Dezember 1956 beschloss der Vorarlberger Landtag gegen die Stimmen der SPÖ ein Gesetz zum Verbot von sogenannten Betriebsaktionen, das heißt „das organisierte Sammeln von Warenbestellungen oder die Entgegennahme und Verteilung von Waren durch Arbeitnehmer in öffentlichen Dienststellen und gewerblichen Betrieben.“ Das Gesetz schützte ganz offenkundig die Interessen des Kleinhandels gegenüber Preisdumping bei Betriebsaktionen.

Nach einer emotionalen Debatte im Landtag, die mit der Niederlage der SPÖ in der Abstimmung endete, sammelte der Obmann der Metallergewerkschaft, der nicht im Landtag vertretene *Hermann Moosbrugger*, innerhalb von acht Wochen 17.000 Unterschriften für eine Volksabstimmung über das Gesetz.¹² Dies waren immerhin um 7.000 Unterschriften mehr als nach der Landesverfassung erforderlich gewesen wären.

Die Volksabstimmung fand am 31. März 1957 statt. 117.640 Stimmberechtigte beteiligten sich daran, das ergab eine Stimmbeteiligung von 93,2%, 78.371 Personen und damit 67,66% sprachen sich gegen das Gesetz aus. Damit hatten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Landtagsmehrheit eine schallende Ohrfeige erteilt. Der Zeithistoriker *Wolfgang Weber* schreibt dazu: „Für die SPÖ-Vorarlberg stellte das Ergebnis der Volksabstimmung vom 31. März 1957 einen bedeutenden, ja in der Vorarlberger Landesgeschichte der Zweiten Republik einmaligen propagandistischen Erfolg dar.“¹³

Die Volksabstimmung über das Betriebsaktionenverbotsgesetz war das erste und bisher einzige vom Volk erzwungene Referendum über einen Gesetzesbeschluss in Österreich, das aber jenseits der Landesgrenzen keine nennenswerten Auswirkungen hatte und auch in

11 Siehe dazu auch *Bußjäger*, Landtag und Landesregierung, in: derselbe/Karlhofer/Pallaver (Hg), Vorarlbergs politische Landschaft (2010) 58.

12 Dazu *Weber*, Hobelspäne. Landtagswahlkämpfe, Parteien und Politiker in Vorarlberg von 1945 bis 1969 (2004) 92.

13 *Weber*, Hobelspäne 92.

Vorarlberg ist die Begebenheit heute praktisch völlig unbekannt. Politisch betrachtet handelte es sich nichtsdestotrotz um einen Denktzettel für den Landtag und vielleicht ein Grund dafür, dass es der Landtag in Zukunft vermied, allzu polarisierende Gesetze zu beschließen.

D) Verfassungsnovelle 1984

Den wichtigsten Meilenstein seit 1919 setzte die Verfassungsnovelle 1984, worauf die Landesverfassung mit LGBl Nr 30/1984 neu kundgemacht wurde. Die Zahl der Gemeinden, die eine Volksabstimmung über ein Landesgesetz verlangen konnten, wurde auf zehn herabgesetzt und damit die Vetomacht des Gemeindeverbandes weiter gestärkt.

Die (erst später) so umstrittene „Volksgesetzgebung“ in Art 33 Abs 6 VlbG LV wurde eingeführt: Lehnte der Landtag es ab, einem Volksbegehren, das von 20% der Stimmberechtigten unterstützt war, Rechnung zu tragen, hatte demnach (Abs 5) eine Volksabstimmung stattzufinden. Ergab die Volksabstimmung eine Mehrheit zugunsten des begehrten Gesetzes, hatte der Landtag einen entsprechenden Gesetzesbeschluss zu fassen (Abs 6).

Zwingend volksabstimmungspflichtig wurden verfassungsändernde Gesetzesbeschlüsse des Landtages, durch die die Stellung Vorarlbergs als selbständiges Land aufgegeben, das Landesgebiet geschmälert, das gleiche und unmittelbare Wahlrecht zum Landtag aufgehoben oder die Rechte der Stimmbürger und der Gemeinden, Volksbegehren zu stellen sowie Volksabstimmungen und Volksbefragungen zu verlangen, beseitigt wurden (Art 35 Abs 2 VlbG LV).

Volksbefragungen in den Angelegenheiten der Landesverwaltung wurden ermöglicht (Art 58 VlbG LV). Neuland in Österreich wurde mit der Einführung eines zwingenden Bürgerbegutachtungsverfahrens vor der Einbringung von Gesetzesvorschlägen der Landesregierung in den Landtag beschritten.¹⁴

Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, das gegen den Entwurf der Landesverfassungsnovelle eine Flut von Einwendungen geäußert hatte, stieß sich bemerkenswerterweise gerade nicht an der vorgesehenen Neuregelung. So wurde dazu ausdrücklich kein „verfassungs-

¹⁴ Siehe dazu *Bußjäger*, Landesverfassung 103 f.

rechtlicher Einwand“ geäußert.¹⁵ Die Bestimmung könne, so die Stellungnahme des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst jedoch „verfassungspolitisch problematisiert werden [...] als damit das grundsätzlich vorherrschende Prinzip der mittelbaren Demokratie unvergleichlich deutlicher eingeschränkt“ werden könne.¹⁶ Ein von der Vorarlberger Landesregierung bei *Pernthaler* eingeholtes Gutachten bestätigte daraufhin jedoch den Standpunkt des Landes: *Pernthaler* gelangte zum Schluss, dass das bundesverfassungsrechtlich entscheidende Kriterium ist, ob der Gesetzesbeschluss ausschließlich durch den Landtag gemäß Art 97 B-VG, wenngleich unter Bindung an das Ergebnis der Volksabstimmung gefasst werde.¹⁷

E) Zäsur: VfSlg 16.241/2001

Art 33 Abs 5 und 6 VlbG LV gelangten niemals zur Anwendung. Jene wenigen Volksbegehren, die überhaupt nach der Landesverfassung eingebracht wurden, erreichten nicht einmal genügend Unterschriften, um im Landtag behandelt werden zu können.¹⁸ Dennoch (oder vielleicht gerade deshalb?) bildete die Bestimmung den Anlass zu einem richtungsweisenden Erkenntnis des VfGH:

VfSlg 16.241/2001 stellt klar, dass die sogenannte „Volksgesetzgebung“, wie sie paradigmatisch in Art 33 Abs 6 VlbG LV verankert war, nicht dazu führen darf, dass

1. Gesetzgebung außerhalb der parlamentarischen Institutionen Nationalrat, Bundesrat und Landtag dem demokratischen Prinzip der Bundesverfassung widerspricht und
2. ein solcher Widerspruch auch dann vorliegt, wenn das Parlament zwar formeller Gesetzgeber bleibt, aber an das Ergebnis der Volksabstimmung gebunden ist.

15 Schreiben des Bundeskanzleramtes GZ 650 058/2-VA/2/83 vom 17.10.1983 (Archiv des Instituts für Föderalismus).

16 Ebdt.

17 *Pernthaler*, Stellungnahme zum Entwurf eines Vorarlberger Verfassungsgesetzes über eine Änderung der Landesverfassung unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst vom 28.12.1983, 45 (Archiv des Instituts für Föderalismus).

18 Die drei einzigen rezenten Volksbegehren der Jahre 1999 (Parteienfinanzierung), 2002 (Direktwahl der Gemeindevertretung) und 2004 (Volksbegehren für einen kompetenteren und kostengünstigeren Landtag) erreichten 0,43%, 0,13% bzw 0,32% der Stimmberechtigten und gelangten daher nicht einmal vor den Landtag, vgl <vorarlberg.at/pdf/volksbegehren-ergebnisse.pdf>.

Anlassfall des Erkenntnisses bildete der Antrag der Proponenten eines Volksbegehrens auf Einleitung des Unterstützungsverfahrens, der von der Landeswahlbehörde mit der Begründung zurückgewiesen worden war, dass der Vorarlberger Landtag für die Erlassung der begehrten Regelung (es ging um eine von der in Art 117 B-VG verankerten Bestimmung betreffend die Wahl der Gemeindevertreter abweichenden Regelung) nicht zuständig sei. Die Vorarlberger Landesregierung hatte im Verfahren vor dem VfGH vergeblich argumentiert, dass Art 33 Abs 6 VlbG LV nur in extremen Ausnahmefällen zur Anwendung gelangen würde (tatsächlich hatte es auch nie einen praktischen Anwendungsfall gegeben) und dass die Bestimmung nicht geeignet sei, die repräsentative Demokratie als Strukturprinzip der Bundesverfassung auszuhebeln.¹⁹

Auf das im Schrifttum vielfältig kommentierte Erkenntnis²⁰ ist an dieser Stelle inhaltlich nicht weiter einzugehen. Politisch wurde VfSlg 16.241/2001 in Vorarlberg ohne große Resonanz zur Kenntnis genommen, die Regelung, obgleich Resultat der noch nicht lange zurückliegenden Landesverfassungsnovelle 1984, war im Grunde wenig bekannt.

Dennoch ist auffallend, dass seit 1984 signifikante Schritte in Richtung einer Stärkung der direkten Demokratie ausblieben, zu welcher Entwicklung das Erkenntnis des VfGH gewiss seinen Beitrag geleistet hatte. Die Direktwahl des Bürgermeisters, die 1997 nach einigen Geburtsschwierigkeiten²¹ eingeführt worden war, kann nicht dem Instrumenten der direkten Demokratie zugeordnet werden.

¹⁹ Die Argumente der Landesregierung gründeten sich auf ein Gutachten von *Öhlinger*, das unter dem Titel „Bundesverfassungsgesetzliche Grenzen der Volksgesetzgebung. Zur Verfassungsmäßigkeit des Art. 33 Abs. 6 der Vorarlberger Landesverfassung“ in *Montfort* 2000/4, 402 ff, publiziert ist.

²⁰ Dazu beispielsweise *Willi*, Die Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung“ (2005); *Gamper*, The Principle of Homogeneity and Democracy in Austrian Federalism: The Constitutional Court's Ruling on Direct Democracy in Vorarlberg, in: *Bußjäger/Gamper* (Hg), The Homogeneity of Democracy, Rights and the Rule of Law in Federal or Confederal Systems (2003) 125 ff; *Rill/Schäffer*, Art 1 B-VG Rz 27 f; *Öhlinger*, Direkte Demokratie: Möglichkeiten und Grenzen, *ÖJZ* 2012, 1054 ff.

²¹ Der VfGH hatte mit VfSlg 13.500/1993 die in verschiedenen Bundesländern damals bereits existierende Bürgermeisterdirektwahl als verfassungswidrig erklärt, worauf der Bundesverfassungsgesetzgeber mit der Novelle zur Bundesverfassung BGBl Nr 504/1994 auf dieses Erkenntnis reagierte und den Weg für entsprechende Verfassungsnovellen auf Länderebene, so auch in Vorarlberg, freimachte. Inhaltlich war die Bürgermeisterdirektwahl in Vorarlberg alles andere als unumstritten. Sieben Gemeinden, also drei zu wenig, stellten einen Antrag auf Abhaltung einer Volksabstimmung gemäß Art 35 VlbG LV (vgl *Bußjäger*, Landesverfassung 104).

Insoweit brachte VfSlg 16.241/2001 tatsächlich eine Zäsur und einen Stillstand, der ungefähr ein Jahrzehnt währte.

III. Neuerungen

A) *Herabsetzung der Schwellwerte: Die Novelle LGBl Nr 2/2012*

Mit der Novelle LGBl Nr 2/2002 wurden die Schwellwerte des Zugangs zu den Instrumenten direkter Demokratie neuerlich herabgesetzt. Das Volksbegehren, das zu einer Volksabstimmung führen soll, muss nunmehr von 10% der Stimmberechtigten unterstützt sein (Art 33 Abs 5 VlbG LV).

Beibehalten wurde hingegen das Erfordernis von 10.000 Stimmberechtigten für die Inanspruchnahme des Vetoreferendums.

Auf der Gemeindeebene wurden die Schwellwerte für die Behandlung von Volksbegehren sowie für die Durchführung von Volksabstimmungen nach einem abgestuften System ermittelt: Gemeinden mit bis 1.500 Stimmberechtigten sind dafür 20% Unterstützung erforderlich, für die nächsten bis 1.500 Stimmberechtigten sind es 15% und für die darüber hinaus gehende Zahl von Stimmberechtigten 10%. Motiv für diese komplizierte Regelung war, dass in kleinen Gemeinden die Beteiligung regelmäßig ohnehin eine höhere ist als in großen Gemeinden.

Auf der Landesebene lässt sich die Entwicklung der Schwellwerte für die Inanspruchnahme direkt-demokratischer Elemente durch Stimmberechtigte oder Gemeinden seit 1919 wie folgt darstellen:

Instrument	1919	1923	1949	1984	2011
Volksbegehren (führt zu Behandlung im Landtag)	15.000 (21,2% der Wahl- berechtig- tigten)	15.000 (20%)	5.000 (4,6%)	5.000 (2,6%)	5.000 (1,9%)
Volksbegehren (führt zu Volks- abstimmung)	15.000 (21,2% der Wahl- berechtig- tigten)	Nicht vorge- sehen	Nicht vorge- sehen	20% der Stimm- berech- tigten	10% der Stimm- berech- tigten
Vetoreferendum	10.000 (14,1%)	15.000 (20%)	10.000 (9,2%) oder 15 Gemein- den	10.000 (5,2%) oder 10 Gemein- den	10.000 (3,8%) oder 10 Gemein- den
Volksbefragung	Nicht vorge- sehen	Nicht vorge- sehen	Nicht vorge- sehen	5.000 (2,6%) oder 10 Gemein- den	5.000 (1,9%) oder 10 Gemein- den
Volksbegehren (in Angelegen- heiten der Verwaltung)	Nicht vorge- sehen	Nicht vorge- sehen	Nicht vorge- sehen	5.000 (2,6%) oder 10 Gemein- den	5.000 (1,9%) oder 10 Gemein- den

B) Stärkung der partizipativen Elemente: Die Vorarlberger Bürger- räte

Mit der jüngsten Novelle zur Landesverfassung LGBl Nr 14/2013 erhielt Art 1 folgenden Abs 4 angefügt:

„(4) Das Land bekennt sich zur direkten Demokratie in Form von Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen und fördert auch andere Formen der partizipativen Demokratie.“

Interessant an dieser neuen Staatszielbestimmung, die hinsichtlich der direkten Demokratie letztlich auf das bestehende Instrumentarium verweist,²² ist die Ergänzung um „andere Formen der partizipativen

22 So auch die Erläuterungen der RV Blg 1/2013 29. LT, 2.

Demokratie“. Dahinter verbirgt sich die Einrichtung sogenannter „Bürgerräte“²³ einer Art partizipativen *soft laws*.²⁴ Die Bürgerräte ermöglichen einer Gruppe nach dem Zufallsprinzip und unter Beachtung der Diversität²⁵ ausgewählter Bürgerinnen und Bürger aktuelle Themen der Politik zu diskutieren und die Ergebnisse auch hochrangigen Politikerinnen und Politikern unterbreiten.²⁶

Bürgerräte wurden in Vorarlberg schon mehrfach auf Landes- und Gemeindeebene abgehalten.²⁷ Ihre Durchführung benötigt auch keine expliziten rechtlichen Grundlagen. Diese schafft auch die angesprochene Änderung der Landesverfassung nicht. Der normative Gehalt besteht im Wesentlichen in einer Richtlinie der Landesregierung über die Abhaltung von Bürgerräten.

Die geringe rechtliche Durchdringung der Bürgerräte schlägt sich auch auf die Ergebnisse der Beratungen durch: Sie sind rechtlich unverbindlich. Ihre Wirkung bewegt sich außerhalb des Rechts, nämlich in der Verringerung der Kluft von Repräsentanten und Repräsentierten.

Dieses *soft law* ist gewiss ein interessanter Ansatz. Er läuft jedoch gerade auf Grund seiner Unverbindlichkeit und Informalität in besonderem Maße Gefahr sich totzulaufen, vor allem dann, wenn die Bürgerinnen und Bürger das Gefühl haben, letztlich doch nicht ernst genommen zu werden.

C) Die Arbeitsgruppe Demokratie- und Landtagsreform

Vor dem Hintergrund einer auch in Vorarlberg geführten Diskussion um eine mögliche Verkleinerung des Landtages sowie eines Ausbaus der Minderheitenrechte im Landtag kam der Landtag im Frühjahr 2012 überein, eine Arbeitsgruppe Landtags- und Demokratiereform einzusetzen.²⁸ Der maßgebliche Landtagsbeschluss vom 11. April 2012 lautete in dürren Worten:

²³ Siehe die Erläuterungen der RV, 3.

²⁴ Vgl. dazu auch den Beitrag von *Hellrigl* in diesem Band.

²⁵ Siehe die Erläuterungen der RV, 3. Mit Diversität sind Aspekte wie Geschlechterparität, ausgewogene Verteilung nach Altersgruppen und regionale Streuung gemeint.

²⁶ Siehe die Erläuterungen der RV, 3.

²⁷ Informationen zur Praxis der Bürgerräte liefert das Zukunftsbüro des Amtes der Vorarlberger Landesregierung unter <vorarlberg.at>.

²⁸ Vorlage des Rechtsausschusses Blg 41/2012 29. LT.

„Die im Landtag vertretenen Parteien treten unter Vorsitz der Landtagspräsidentin in Verhandlungen über eine Landtags- und Demokratiereform ein, wobei am Ende des Prozesses die Abhaltung einer Volksabstimmung stehen kann.“

Zu den Themen der Arbeitsgruppe, die aus dem Erweiterten Präsidium des Landtages²⁹ zusammengesetzt war und an deren Beratungen auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landtagsdirektion, der Legistikabteilung des Amtes der Landesregierung sowie der Landtagsklubs teilnahmen, zählte auch der weitere Ausbau der Instrumente der direkten Demokratie.

Auch wenn die Ergebnisse der Arbeitsgruppensitzungen bis zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Manuskripts³⁰ noch nicht in eine Novelle der maßgeblichen Rechtsgrundlagen gemündet hatten, so ist doch abzusehen, dass im Bereich der direkten Demokratie die maßgeblichen Schwellwerte für die Inanspruchnahme der Instrumente beibehalten werden sollen. Dafür sollen die begleitenden rechtlichen Rahmenbedingungen gelockert werden: Das Sammeln von Unterschriften für die Unterstützung von Volksbegehren bzw von Initiativen für die Abhaltung einer Volksabstimmung soll in Zukunft auch außerhalb der Gemeindeämter ermöglicht werden. Notwendig soll lediglich die Bestätigung des Wohnsitzgemeindeamtes sein,³¹ dass der oder die die Unterschrift Leistende in der Gemeinde wahl- und stimmberechtigt ist. Ausschlaggebend für diese Lockerung ist die Praxis in der benachbarten Schweiz und in Liechtenstein, wo das Sammeln von Unterstützungen „auf der Straße“ zulässig ist und bisher auch anstandslos funktioniert hat. Ein wesentliches Anliegen ist der Arbeitsgruppe auch die Verbesserung der Abstimmungsinformationen, etwa durch ein Beiheft, in dem Pro und Contra-Argumente einer Abstimmung gleichermaßen Berücksichtigung finden sollen.

Darüber hinaus soll es möglich sein, mittels Bürgerkarte die Unterstützungserklärung für ein Volksbegehren bzw für die Durchführung einer Volksabstimmung auch elektronisch abzugeben.

29 Dem Erweiterten Präsidium gehören gemäß § 18 GO-LT das Landtagspräsidium sowie die Klubobleute der im Landtag vertretenen Fraktionen an.

30 März 2013.

31 Diese Informationen wurden, obgleich bisher kein „Endbericht“ der Arbeitsgruppe vorliegt, gegenüber der Öffentlichkeit kommuniziert. Vgl etwa Einigkeit über Ausbau der direkten Demokratie, 5.10.2012 unter <vorarlberg.orf.at>.

IV. Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag hat die Entwicklung der direkt-demokratischen Instrumente auf Landesebene in Vorarlberg dargestellt. In verfassungsrechtlicher Hinsicht zeigt sich die Bedeutung der Verfassungsautonomie der Länder für eine zeitgemäße Weiterentwicklung der direkten Demokratie in Ländern und Gemeinden und die Erweiterung der partizipatorischen Möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger.

In verfassungspolitischer Hinsicht ist bemerkenswert, dass die Vielfalt insbesondere der direkt-demokratischen Instrumente und die schrittweise Erleichterung ihrer Inanspruchnahme durch den Gesetzgeber in der Vergangenheit nicht mit einer entsprechenden Ausweitung der tatsächlichen Anwendungsfälle korrelierte. Offenbar bedarf es nicht nur rechtlicher Instrumentarien, sondern auch einer direkt-demokratischen Kultur, die den Bürgerinnen und Bürgern nicht aufgezwungen werden kann und soll, sondern die vielmehr zu pflegen ist. Vielleicht sollte das Hauptaugenmerk der Politik in den folgenden Jahren weniger auf die Ausweitung des rechtlichen Instrumentariums als vielmehr der Verbesserung der Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern gerichtet sein.

Ein interessanter und vielleicht auch richtungsweisender Ansatz können dabei die neue Einrichtung der Bürgerräte bilden, die allerdings lediglich auf dem Gebiet des *soft laws* agieren können.

Bürgerräte in Vorarlberg

I. Wozu sind Bürgerräte gut und was können sie leisten?

Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung sind Themen von hoher politischer Aktualität. Die Gesellschaft steht heute vor zahlreichen großen Herausforderungen. Es gibt kaum einen Lebensbereich, der nicht starken Veränderungen unterworfen wäre. Aber die Möglichkeit des Staates, durch klassische Ordnungspolitik zu steuern, stößt immer mehr an Grenzen. Um Wohlstand und Lebensqualität dauerhaft zu sichern, genügt es heute nicht mehr, die bewährten Strategien der Vergangenheit fortzusetzen. Umfassende Veränderungs- und Anpassungsprozesse sind notwendig. Damit diese gelingen können, müssen sich die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung immer öfter auch Gedanken darüber machen, wie die dafür notwendige öffentliche Akzeptanz sichergestellt werden kann. Keine leichte Aufgabe, nimmt doch die gesellschaftliche Vielfalt immer mehr zu.

Genau hier setzen Verfahren zur Bürgerbeteiligung an: Bürgerbeteiligung soll und muss der Aufgabe gerecht werden, möglichst alle betroffenen Akteure in einen transparenten Prozess einzubinden, der geeignet ist, gemeinsam getragene und akzeptierte Lösungen für Herausforderungen zu entwickeln, die in weiterer Folge dann auch umgesetzt werden können. Insofern sind Ansätze der partizipativen Demokratie keine Konkurrenz zur repräsentativen Demokratie, sondern können ihr im Gegenteil helfen, ihre Aufgaben besser zu erfüllen, indem sie mehr und unterschiedlichsten Menschen eine Möglichkeit verschafft, sich in politische Prozesse einzubringen.

Angesichts der wachsenden Notwendigkeit, Bürgerinnen und Bürger stärker an politischen Prozessen teilhaben zu lassen, sind in den letzten Jahren viele neue Ansätze und Verfahren entstanden, um diese Lücke zu schließen. Ein solches Verfahren, das seit 2006 in Vorarlberg zur Anwendung kommt, und dem auch in anderen Bundes-

ländern immer mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird, ist der Bürgerrat.¹

Auf den ersten Blick wirkt dieses Format fast irritierend einfach: Eine kleine Gruppe zufällig zusammengewürfelter Personen erarbeitet zunächst eine gemeinsam getragene Stellungnahme zu einer mehr oder weniger präzisen Ausgangsfrage. Der Bürgerrat selbst trifft also gar keine Entscheidungen, sondern macht lediglich Vorschläge. Diese Vorschläge dienen in weiterer Folge, beim sogenannten Bürgercafé, als Grundlage für eine breitere, öffentliche Auseinandersetzung mit dem Thema. Auch hier werden keine Entscheidungen getroffen. Es geht darum, ein Thema gemeinsam und aus unterschiedlichsten Blickwinkeln, aber in einer konstruktiven, wertschätzenden Atmosphäre zu erörtern. Erst in einem letzten Schritt machen sich Entscheidungsträger daran, aus den vorangegangenen Diskussionen und Gesprächen Schlüsse zu ziehen und Maßnahmen abzuleiten, die dann allen Beteiligten mitgeteilt werden.

Kritiker werfen dem Bürgerrat manchmal vor, dieser Prozess sei zu unverbindlich. Dennoch sollte man die Kraft und die Wirksamkeit dieses Ansatzes nicht unterschätzen, denn trotz – oder gerade wegen – der scheinbaren Unverbindlichkeit können die Bürgerräte die Kultur des Miteinanders entscheidend verändern. Dazu zwei praktische Beispiele: eines aus Bregenz, eines aus Krumbach.

II. Bürgerrat Seestadt-Areal Bregenz 2009

Vorarlbergs Landeshauptstadt eilt der Ruf voraus, dass bei größeren Projekten und Bauvorhaben Streitereien zwischen den politischen Parteien, aber auch mit aufmüpfigen Bürgern, quasi vorprogrammiert seien. So gipfelte zB 2008 die Planung des Hafenumbaus schließlich in einer Volksabstimmung, weil sich die beiden größten Parteien nicht auf eine Lösung einigen konnten.

Dieser Konflikt war noch nicht ausgestanden, als schon das nächste, heiße Thema auf der Tagesordnung stand: Eine Gruppe von Investoren gab Pläne bekannt, das Seestadt-Areal zu entwickeln. Dabei handelt es sich um ein ca 46.000 m² großes Gelände mitten im Bregenzer Stadtzentrum. Trotz der hervorragenden Lage konnte diese Fläche jahr-

1 Das Konzept des Bürgerrates stammt ursprünglich aus den USA, heißt im Original „Wisdom Council“ und wurde von *Jim Rough* (<tobe.net>) entdeckt. Das Büro für Zukunftsfragen hat diesen Ansatz aufgenommen und weiterentwickelt.

zehntelang nur als Parkplatz genutzt werden, weil eben auf politischer Ebene keine Einigkeit über die Nutzung erzielt werden konnte. Die Investoren brachten die Stadt nun unter Zugzwang, eine Entscheidung zu treffen. Angesichts des Hafen-Fiaskos wählen die Verantwortlichen eine neue Strategie: Während beim Hafen-Projekt die Bürger erst nach Abschluss der Planungen einbezogen wurden, sollten sie in diesem Fall schon vorher zu Wort kommen. Der Masterplan war erst im Rohentwurf vorhanden, als Investoren und Stadt den Beschluss fassten, einen Bürgerrat einzuberufen, der im Januar 2009 über die Bühne ging.²

Wie schon erwähnt, werden bei einem Bürgerrat die teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Das bedeutet, dass die „üblichen Verdächtigen“, also Akteure, die bestimmte Interessen vertreten, sich nicht in den Prozess hinein reklamieren können. Dieser Auswahlprozess zielt darauf ab, eine bunte Mischung an unterschiedlichsten Personen zu versammeln, in der Regel sind es zwischen zwölf und 16, die gewissermaßen „die schweigende Mehrheit“ im Ort (bzw in der Stadt, in der Region) verkörpern. Und weil eben keine Spezialinteressen vertreten sind, kann sich die Gruppe ganz auf Gemeinwohlaspekte konzentrieren. Sie treffen sich eineinhalb Tage lang, um sich intensiv mit einem bestimmten Thema auseinander zu setzen. Ihre Aufgabe besteht darin, eine gemeinsame, also von **allen** Teilnehmern getragene Stellungnahme abzugeben. Dieses Kriterium wirkt erfahrungsgemäß als wichtiger Filter und verschafft der Erklärung des Bürgerrates eine ganz besondere Qualität. Die Erklärung des Bürgerrates wird dann, meist wenige Tage später, im Rahmen einer größeren Veranstaltung, dem sogenannten Bürgercafé, öffentlich präsentiert und diskutiert.

So geschah es auch in Bregenz. Zwölf Personen studierten und diskutierten also den Entwurf des Masterplans, und kamen schließlich zu einer gemeinsamen Stellungnahme, die sich – entgegen den Erwartungen – nicht zu architektonischen Detailfragen äußerte, sondern stadtplanerische Grundsatzaussagen machte: Das Seestadt-Projekt wurde vom Bürgerrat als „Jahrhundertchance“ beurteilt, um die durch Straße und Bahn vom Bodensee abgeschnittene Innenstadt wieder näher an den See zu bringen. Zu diesem Zweck wurden gleich konkrete Lösungen vorgeschlagen, unter anderem eine eigene Brücke für Fußgänger und Radfahrer.

² Vgl. *Büro für Zukunftsfragen*, Dokumentation 3. BürgerInnen-Rat Bregenz zur Seestadt, (2009), abrufbar unter <<http://bit.ly/13OrduP>>.

Wenige Monate nach dem Bürgerrat, im Juni 2009, bot die Bregenzer Politik – zur Überraschung vieler – ein Bild seltener Eintracht: Bürgermeister *Markus Linhart* (ÖVP), Vizebürgermeister *Gernot Kiermayr* (Grüne) und Oppositionschef *Michael Ritsch* (SPÖ) präsentieren gemeinsam einen einstimmigen Beschluss über die Entwicklung des Seestadtareals, in dem erstmals auch eine Verbindungsbrücke zwischen Stadt und See vorkam, die sogenannte „Seespange“.^{3 4}

Der Baubeginn der Seestadt-Verbauung, ein Projekt das insgesamt ca 100 Millionen Euro verschlingen wird, hat sich bislang zwar immer wieder verzögert, die Seespange ist aber nach wie vor zentraler Bestandteil des Projekts. Voraussichtlich soll im Frühjahr 2014 Baubeginn sein.

III. Bürgerrat Mehrgenerationenhaus Krumbach 2011

Krumbach ist eine 1000-Seelen-Gemeinde im Bregenzerwald, in der in den letzten Jahren immer mehr das Bewusstsein dafür gewachsen ist, dass man mit Grund und Boden vorsichtiger umgehen sollte. Das war auch der Grund dafür, weshalb von der Gemeinde ein Projekt zur Verdichtung des Dorfsentrums angedacht wurde. Angesichts des demographischen Wandels war man auch bereit, sich gleichzeitig über neue Wohnformen (wie zB betreutes Wohnen) Gedanken zu machen.

Arnold Hirschbühl wusste aus seiner langjährigen Erfahrung als Bürgermeister, dass es besser ist, nicht nur für die Bürger des Ortes zu denken, sondern gemeinsam mit ihnen. Deshalb entschloss er sich, noch bevor Experten mit konkreten Planungen beauftragt wurden, die Bewohnerinnen und Bewohner des Ortes einzubinden und darüber zu befragen, welche Gedanken und Ideen sie zum Thema Verdichtung des Ortszentrums haben. Zu diesem Zweck beauftragte er einen Bürgerrat.

Der Krumbacher Bürgerrat fand im November 2011 statt. 14 Personen nahmen teil. Anfangs überwog die Skepsis, denn hier, im ländlichen Raum, ist verdichteter Wohnbau bislang noch eher die Ausnahme, nicht die Regel. Je länger die Teilnehmer aber miteinander redeten und Standpunkte austauschten, umso klarer wurde allen, dass

3 Vgl Politik einig über Seestadt-Umbau, in: Der Standard vom 16.6.2009.

4 Pressekonferenz-Unterlage vom 16.6.2009: Entwicklungsstudie Seestadt, Abschluss Phase 3, Masterplan und städtebaulicher Testentwurf, abrufbar unter <<http://bit.ly/12wbjio>>.

es hier um mehr ging als nur um betreutes Wohnen. Und dass ein Mehrgenerationenhaus so etwas wie ein sozialer Treffpunkt werden könnte, der das Miteinander und die Lebendigkeit im Ort stärken kann.

Das ein paar Tage später stattfindende Bürgercafé, bei dem nun alle Krumbacher eingeladen wurden, bestätigte im Wesentlichen die Ergebnisse des Bürgerrates. Als abschließend die Projektverantwortlichen Bilanz über den Beteiligungsprozess zogen, stellten sie fest, dass das Mehrgenerationenhaus im Ort nun wesentlich breiter getragen wurde. Es gab aber nicht nur mehr Akzeptanz, sondern auch mehr Klarheit darüber, worauf man im Detail achten musste, damit das Projekt erfolgreich umgesetzt werden konnte. Ein Teilnehmer formulierte: „Das Projekt ist im Ort angekommen.“⁵

IV. Bürgerräte: Ein Prozess zur Meinungs-, Willens- und Vertrauensbildung

Es ist richtig, dass ein konsensorientiertes Verfahren wie der Bürgerrat rechtlich schwer festzumachen ist. Er kann weder Entscheidungen treffen, noch ist jemand verpflichtet, seine Empfehlungen umzusetzen. Der Bürgerrat gehört somit eher zu den „sanften“ Verfahren, bei denen es nicht so sehr ums „Recht haben“ geht, sondern darum, kollektive Meinungs-, Willens- und Vertrauensbildungsprozesse zu unterstützen.

Genau dort ist aber der Engpaß: Wie kann eine immer vielfältiger werdende Gesellschaft, die sich in vielen Bereichen im Umbruch befindet, handlungsfähig bleiben? Wie gelingt es, die unterschiedlichsten Interessen unter einen Hut zu bringen? Wie gelingt es, kreative Lösungen für komplexe Herausforderungen zu finden? Wie gelingt es, Akzeptanz zu schaffen für unangenehme Entscheidungen? Wie können wir Gestaltungsspielräume nützen, wenn die finanziellen Mittel knapper werden?

Dort, wo die repräsentative Demokratie an ihre Grenzen stößt, muss man über neue Ansätze nachdenken. Der Bürgerrat ist weder ein Allheilmittel, noch ein Ersatz für bestehende demokratische Institutionen. Wenn es aber darum geht, Bürgerinnen und Bürger in politische Prozesse miteinzubeziehen, ihnen eine Chance zu geben, mitzu-

⁵ Vgl. Büro für Zukunftsfragen, Tanz der Polaritäten in Krumbach, Dokumentation des 1. Krumbacher Bürgerrates (2011), abrufbar unter <<http://bit.ly/15l3luA>>.

denken, mitzureden und sich konstruktiv einzubringen, dann ist er eine unkomplizierte, kostengünstige und wirkungsvolle Methode. Er gibt den Bürgern eine Gelegenheit, politische Leistungen nicht nur passiv zu konsumieren, sondern auch selbst aktiv ein Stück Verantwortung zu übernehmen. Auf diese Weise gelingt es ihm auch, in der Gesellschaft Verständnis und Akzeptanz für notwendige Maßnahmen zu schaffen.

Der Vorarlberger Landtag hat sich im Januar 2013 in einer Verfassungsänderung⁶ zur partizipativen Demokratie bekannt und in weiterer Folge hat die Vorarlberger Landesregierung eine entsprechende Richtlinie zur Durchführung von Bürgerräten auf Landesebene beschlossen. In dieser Richtlinie wurde auch ein Petitionsrecht verankert. Demzufolge können 1.000 Bürger mit ihrer Unterschrift die Abhaltung eines Bürgerrates erwirken.⁷

Seit 2006 wurden mit Beteiligung des Büros für Zukunftsfragen ca 50 Bürgerräte in- und außerhalb Vorarlbergs durchgeführt. Etwa 500 Personen haben als Bürgerräte aktiv teilgenommen, insgesamt ca 5.000 Personen an den öffentlichen Bürgercafés. Fast alle Bürgerräte waren begeistert von der Erfahrung, sich gesellschaftspolitisch engagieren zu können, ohne dazu bei einer politischen Partei mitarbeiten zu müssen. Sowohl die Bürgerräte als auch die Bürgercafés zeichnen sich durch ein angenehmes, konstruktives Klima des Miteinanders aus, bei denen das Gemeinwohl im Vordergrund steht, und nicht Einzelinteressen.

Der Vorarlberger Landtag organisiert seit 2011 jährlich eine Enquete-Veranstaltung, bei der im Vorfeld ein landesweiter Bürgerrat stattfindet. Auch wenn die Bürgerräte nichts „bestimmen“ oder entscheiden können, auch wenn die Umsetzung der Ergebnisse vom *good will* der beteiligten Akteure abhängt, so hat sich doch gezeigt, dass sie ein wichtiger Beitrag sein können, um die Kluft zwischen Politik und Gesellschaft zu verringern.

6 Vgl LGBI Nr 14/2013. Vgl dazu auch den Beitrag von *Bußjäger* in diesem Band.

7 Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten, abrufbar unter <<http://bit.ly/14YzqcG>>.

Praxiserfahrungen zu den Volksbefragungen in Wien

Welche Erfahrungen hat Wien mit dem Instrument gemacht? Gab es auch Probleme bzw wo sind die Grenzen der direkten Demokratie? Wie wurde das Ergebnis der Befragungen umgesetzt? Gibt es Hinweise auf die Zufriedenheit der BürgerInnen?

Die Stadt Wien pflegt auf Gemeindeebene bereits seit langer Zeit eine Tradition der direkten Demokratie als ergänzendes Modell zur repräsentativen Demokratie. Das Instrument der Volksbefragung ist dabei seit 40 Jahren ein zentrales Element. Die Rechtsgrundlage beruht auf den § 112a bis 112d der Wiener Stadtverfassung und dem Wiener Volksbefragungsgesetz vom 13. Dezember 1979 in der Fassung vom 30. Juni 2010, das die Rahmenbedingungen und Regeln für Volksbefragungen festlegt. Die Volksbefragungen können sich entweder auf ganz Wien oder auf einzelne Teile des Stadtgebietes beziehen.

Das Instrument der Volksbefragung kam in Wien bislang acht Mal zum Einsatz. Es wurde dann angewandt, wenn es in der Bevölkerung zu engagierten Diskussionen mit vielfältigsten Argumenten und vielen Pros und Kontras kam oder wenn sich bei offenen Fragen innerhalb der Stadtregierung keine eindeutige Mehrheitsmeinung für eine Lösung ergab und daher die Bevölkerung entscheiden musste. Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Bestimmungen ist eine Volksbefragung daher vor allem ein unterstützendes Instrument zur Meinungsbildung und ein Ausdruck der gelebten direkten Demokratie.

Ich zähle nun nicht alle durchgeführten Volksbefragungen auf, sondern führe exemplarisch die bekanntesten bzw aktuellsten Wiener Befragungen an:

1973 – die Sternwartepark-Befragung: Bei einer Beteiligung von rund einem Drittel der Abstimmungsberechtigten, sprachen sich 57,4% gegen die Verbauung des Sternwarteparks aus. Diese erste Wiener Volksbefragung nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgte unmittelbar auf Grundlage der Wiener Stadtverfassung und war Anlass für die Schaffung des Wiener Volksbefragungsgesetzes.

1991 – die EXPO-Befragung: Das Expo-Projekt Wien-Budapest wird mit rund 65%iger Mehrheit von den Wienerinnen und Wienern abgelehnt. Die gleichzeitig zur Frage gestellte Errichtung des Wasserkraftwerks Freudenau (Stautufe Wien) wurde mit 72,64% angenommen.

2010 – unter dem Titel „**Wien will's wissen**“ wurden folgende Themen abgefragt:

- Ob Wien eine Möglichkeit schaffen soll, neue Hausbesorger einzustellen. 84% der WienerInnen sagten „Ja“.
- Ein flächendeckendes Angebot an Ganztagschulen in Wien. 77% der WienerInnen stimmten mit „Ja“.
- Die Einführung der Citymaut. Eine klare Mehrheit von 77% sprach sich dagegen aus.
- Die Einführung der Nacht-U-Bahn. 55% stimmten mit „Ja“.
- Die Einführung eines verpflichtenden Kampfhundeführscheins. 89% stimmten für diesen Vorschlag.

Die Beteiligung lag im Endeffekt bei 35,9%. Auf die Umsetzung der Befragungsergebnisse gehe ich zu einem späteren Zeitpunkt ein.

2013 – die aktuellste Wiener Volksbefragung, ebenfalls wieder unter dem Titel „**Wien will's wissen**“, stellte folgende Themen zur Diskussion:

- Wie soll die Parkplatzsituation und Lebensqualität für BezirksbewohnerInnen verbessert werden? A) Durch Parkraumregelungen für jeden Bezirk oder B) einzelne Bezirkslösungen? Eine Mehrheit von 63,48% entschied sich für Variante B.
- Soll sich die Stadt um die Austragung der Olympischen Sommerspiele 2028 bemühen? 72% waren dagegen.
- Sollen die kommunalen Betriebe der Stadt Wien vor einer Privatisierung geschützt werden? 87,17% sagten „Ja“.
- Sollen nach dem Vorbild der BürgerInnen-Solarkraftwerke weitere erneuerbare Energieprojekte realisiert werden? 67,06% sagten „Ja“.

Insgesamt 38,7% der Stimmberechtigten nahmen an der Befragung teil. Also sogar um 2,8% mehr, als bei der Volksbefragung im Jahr 2010. Ich konzentriere mich in weiterer Folge auf die beiden aktuellsten Volksbefragungen 2010 und 2013.

Bei den letzten beiden Volksbefragungen konnten rund 1,15 Mio Wienerinnen und Wiener zu Themen, die das Leben und die Zukunft

Wiens bestimmen, ihre Meinung abgeben. Die Fragestellungen wurden dabei von der Stadtpolitik durch einen Mehrheitsbeschluss im Wiener Gemeinderat festgelegt. Alle WienerInnen, die am Stichtag der Volksbefragung die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen und ihren Hauptwohnsitz in Wien haben sowie am letzten Tag der Befragung das 16. Lebensjahr vollendet haben, dürfen an der Volksbefragung teilnehmen.

Rund zwei Wochen vor der Befragung wurden die Unterlagen (persönliche Stimmkarte, Stimmzettel, Informationsblatt, kleines anonymes Kuvert) per Post an alle Stimmberechtigten basierend auf der Wählerevidenz nach Hause gesendet. Die Zusendung muss nicht beantragt werden und erfolgt, anders als bei der letzten bundesweiten Volksbefragung, automatisch. Die Befragungen dauerten jeweils drei Tage, wobei den Bürgerinnen und Bürgern verschiedene Möglichkeiten der Stimmabgabe geboten wurden.

- **Direkt in den Annahmestellen** – diese Möglichkeit ist vor allem für ältere Personen von großer Wichtigkeit. Zusätzlich zu den üblichen Wahllokalen wie in Schulen und in PensionistInnen-Wohnhäusern gab es auch Annahmestellen an stark besuchten Orten, etwa in der Millennium City. Aber insbesondere bei den letzten beiden Befragungen hat sich gezeigt, dass der überwiegende Großteil, den Komfort einer Briefabstimmung bevorzugt. Aus diesem Grund wurde auch die Anzahl der Annahmestellen 2013 gegenüber dem vorherigen Mal, dem Jahr 2010, reduziert.
- **Mobile Wahlurne** – wer die Annahmestellen aus gesundheitlichen Gründen nicht persönlich aufsuchen kann, kann beim zuständigen Magistratischen Bezirksamt den Besuch einer mobilen Annahmestelle beantragen.
- **Briefwahl** – bereits seit 1973 werden in Wien den Bürgerinnen und Bürgern ohne vorherigen Antrag die Abstimmungsunterlagen von Amts wegen zugesendet. Seit 2010 können die Stimmzettel per Post retourniert werden. Eine enorm niederschwellige Form der Teilnahme an direktdemokratischen Instrumenten. Nach Erhalt der Unterlagen kann man sofort per Brief abstimmen und die Stimmkarte portofrei per Post an die Wahlbehörde zurückschicken. Während 2010 bereits 93% der teilnehmenden Personen auf diese Variante zurückgriffen, waren es 2013 sogar schon 97,7%. Das ist wohl auch eine der zentralsten Erfahrungen aus den letzten beiden Volksbefragungen, dass die Bürgerinnen und Bürger diese Form der Abstimmung sehr gut annehmen.

Ein entscheidender Punkt bei den Volksbefragungen war vor allem die eingehende und umfassende Information der Bürgerinnen und Bürger

1. Die rechtliche und organisatorische Information
2. Die inhaltliche Information zu den Fragen

Punkt 1 habe ich bereits erwähnt, da eben rund zwei Wochen vor der Befragung sämtliche Unterlagen (persönliche Stimmkarte, Stimmentzettel, Informationsblatt, kleines anonymes Kuvert) an alle Stimmberechtigten übermittelt wurden.

Punkt 2: Die Wiener Bevölkerung sollte die Möglichkeit haben, die Fragen zu diskutieren, alle Für und Wider kennenzulernen, abzuwägen und eine Entscheidung zu treffen. Es ist wichtig, dass die Bevölkerung ausreichend und ausgewogen mit Informationen versorgt wird. Dabei ist es auch die Pflicht der Stadt selbst, diese inhaltlichen Informationen anzubieten und dies weder an die Parteien, noch an die Medien zu delegieren. Daher wurden die verschiedensten Medienkanäle genutzt, um dieser Anforderung gerecht zu werden:

- Eine eigene 32-seitige Sonderausgabe von „wien.at“ an alle Haushalte
- Die Informationssite <www.wahlen.wien.at>
- Die Diskussionsplattform <www.wienwillswissen.at>
- Videos, Kinospots, Radiospots
- Plakatsujets, Citylights, Rolling Boards
- Inserate und Medienkooperationen
- Soziale Medien (vor allem facebook)

Ein Informationsangebot, das von den Menschen gerne angenommen wurde. Die Diskussions-Plattform <[wienwillswissen.at](http://www.wienwillswissen.at)> war sowohl 2010 als auch 2013 ein zentraler Bestandteil der Kommunikations- und Interaktionsstrategie und war dies auch in diesem Jahr. Sinn der Diskussionsplattform war es, über die Diskussion, für Information zu sorgen und den Menschen dabei zu helfen sich eine Meinung zu bilden. Dazu wurden auch GastkommentatorInnen eingeladen, die zu den einzelnen Fragestellungen Pro- und Contra-Statements verfassten. Unter den Gastkommentatoren fanden sich unter anderem: der Unternehmer und Blogger *Helge Fahrnberger*, der Sportjournalist *Michael Fiala*, Kommunikationsberater *Patrick Minar* oder UnternehmerInnen wie *Cornelia Daniel* und *Reinhold Baudisch*. Bei der Auswahl der GastkommentatorInnen wurde bewusst darauf geachtet, dass diese nicht aus der Wiener Verwaltung selbst kommen. Mehrere 10.000 Zugriffe von „Unique Cliens“, also technisch eindeutig

identifizierbare, den Zugang ermöglichende Geräte wie PCs, Laptops oder Smartphones, wurden sowohl 2010, wie auch 2013 auf der Plattform verzeichnet. Über 1.000 BenutzerInnen registrierten sich auf der Plattform, davon der Großteil über den facebook-Account. Deklarierten sich 2010 noch rund 800 Personen als Fan der facebook-Page, lag 2013 dieser Wert bereits über 4.700. Insbesondere bei der Befragung 2013 zeigte sich – die Menschen diskutieren im Internet vor allem dort, wo sie es gewohnt sind: in diesem Fall in den sozialen Medien wie facebook. Das Angebot eigens eingerichteter Diskussionsplattformen wurde zwar genutzt, aber nicht so intensiv, wie die facebook-Fanpage.

Eine wesentliche Grundbotschaft im Zuge der Information rund um die Volksbefragung war auch die Menschen zu motivieren, von ihrer Teilnahmemöglichkeit Gebrauch zu machen. Demokratiepolitisch ist es wünschenswert, wenn sich alle 1,15 Mio stimmberechtigten Wienerinnen und Wiener – gerade auch junge Menschen – verstärkt für die Stadtpolitik interessieren und eine Möglichkeit bekommen, diese mitzugestalten. Das Interesse an den Befragungen in den letzten 40 Jahren war aber natürlich unterschiedlich hoch.

Was war die Konsequenz der letzten beiden Volksbefragungen? Aus rechtlicher Sicht haben Volksbefragungen keinen bindenden Charakter. Die Stadtregierung hat aber in beiden Fällen betont, dass das Ergebnis und damit das Votum der Wienerinnen und Wiener anerkannt und umgesetzt werden.

Im Falle des Bürgervotums 2010 lässt sich das gut darstellen, da alle Ergebnisse bereits umgesetzt wurden:

- 84% wollten eine Wiedereinführung der Hausbesorger. 169 Wiener HausbetreuerInnen sind mittlerweile in den Gemeindebauten beschäftigt. Das heißt, es ist der Stadt in den vergangenen beiden Jahren gelungen, 1616 MitarbeiterInnen für diese Aufgabe zu gewinnen. Damit verbunden konnte die Zahl von 144 HausbesorgerInnen, die in den letzten beiden Jahren in Pension gegangen sind, deutlich kompensiert werden.
- 77% waren für einen flächendeckenden Ausbau der Ganztagschulen in Wien. Seitdem sind in Wien 13 neue Standorte dazugekommen, womit es nun stadtweit insgesamt 43 Ganztagschulen gibt, davon 36 Volksschulen, vier Hauptschulen und drei AHS. Mit Beginn des Schuljahres 2013/2014 sollen weitere fünf Volksschulen dazukommen. Das Ziel, bis 2017 mindestens einen Standort pro Bezirk vorweisen zu können, ist noch nicht erreicht. In den kom-

menden Jahren kommen aber weitere elf ganztägige Campus-Standorte, wo Kindergarten und Schule unter einem Dach untergebracht sind, hinzu, womit der Großteil geschafft wäre.

- Der Hundeführerschein wurde von 89% gefordert und wurde im Juli 2010 eingeführt. Bei insgesamt 13 Rassen ist die Berechtigung Pflicht. Inzwischen haben 4,818 Hundebesitzer die dafür notwendige Prüfung absolviert. Ende 2013 soll der Hundeführerschein evaluiert werden.
- 55% stimmten mit „Ja“ bei der Frage nach einer Nacht-U-Bahn. Seit Anfang September 2010 fahren am Wochenende und vor Feiertagen die U-Bahn-Züge rund um die Uhr. Die Anzahl der Fahrgäste hat sich bei rund 45.000 pro Nacht eingependelt.

Auch für die Volksbefragung 2013 wurden in der Sitzung des Wiener Gemeinderates vom 4. April 2013 seitens der Stadtregierung die verbindlichen Umsetzungsschritte für die einzelnen Fragen vorge stellt:

- Im Bereich der Parkraumregelungen soll die ExpertInnenkommission, die bereits Ende 2012 grundsätzliche Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Parkraumbewirtschaftung abgegeben hat, basierend auf dem Ergebnis der Volksbefragung, an der Neuregelung des ruhenden Verkehrs in Wien weiterarbeiten. Erste Ergebnisse sollen im Sommer 2013 präsentiert werden.
- Bemühungen um eine Olympiabewerbung der Stadt Wien hat die Bevölkerung mehrheitlich abgelehnt. Trotzdem bzw selbstverständlich wird die Stadt auch in den kommenden Jahren in Sportstätten investieren und den Breiten- und Spitzensport fördern. Vor allem sind ein neues Leichtathletikzentrum und ein neues Schwimmsportzentrum geplant.
- Besonders eindeutig fiel das Ergebnis zu der Frage aus, ob die kommunalen Dienstleistungen der Stadt Wien geschützt werden sollen. 87,17% beantworteten diese Frage mit „Ja“. Bereits in der nächstmöglichen Gemeinderatssitzung wurde mittels eines Resolutionsantrags der Bundesgesetzgeber ersucht, die Verantwortlichkeit von Bund, Ländern und Gemeinden für die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge in der Bundesverfassung zu verankern, sodass die von Gebietskörperschaften eingeführten und erbrachten Leistungen der Daseinsvorsorge auch in Zukunft aufrecht erhalten und gewährleistet werden können. Zur Verankerung der Daseinsvorsorge als Staatszielbestimmung in der Bundesverfassung wurde in dem Antrag auf den Textvorschlag aus dem Aus-

schluss 1 des Österreich-Konvents verwiesen. Darüber hinaus wurde der Bundesgesetzgeber ersucht, alle Möglichkeiten zum Schutz der kommunalen Grundversorgung, die durch die EU-Verträge möglich sind, umfassend zu nutzen. Unter Berücksichtigung der Volksbefragung tritt der Wiener Gemeinderat daher dafür ein, dass Gebietskörperschaften Leistungen der Daseinsvorsorge auch weiterhin nach den Kriterien der Versorgungssicherheit, sozialer Erreichbarkeit, Gesundheitsschutz und Nachhaltigkeit selbst erfüllen dürfen und auch bei Ausgliederungen der öffentliche Auftrag gewährleistet bleibt.

- Eine Mehrheit der Wienerinnen und Wiener unterstützte die Frage, ob die Stadt nach dem Beispiel der BürgerInnen-Solarkraftwerke weiter erneuerbare Energieprojekte entwickeln soll. Damit ist der weitere Ausbau der Bürgersolarkraftwerke fix. Für weitere Alternativenenergieprojekte wurde bereits von den zuständigen Stellen eine Expertise über internationale Vorbildmodelle in Auftrag gegeben. Bis Mitte des Jahres soll feststehen, was in Wien realisiert werden soll. Erst kürzlich wurden zwei neue Bürgersolarkraftwerke in Liesing und Simmering eröffnet. Vier weitere Standorte sind aktuell in Planung. Wien Energie errichtet die schlüsselfertigen Photovoltaikanlagen und betreibt diese. Die BürgerInnen können ganze oder auch halbe Paneele zu einem Preis von 950 Euro bzw 475 Euro erwerben. Wien Energie mietet die im Eigentum der BürgerInnen stehenden Paneele und bezahlt dafür eine Miete, die einer fixen jährlichen Vergütung des jeweiligen Investments in Höhe von 3,1% entspricht. Die Eigentümer haben dabei jederzeit die Möglichkeit, das Paneel für den vollen Kaufpreis an Wien Energie zurückzugeben. Auch nach Ende der Laufzeit der Anlage wird die ursprüngliche Investition von Wien Energie an die Beteiligten zurückerstattet.

Insgesamt kann ich insbesondere auf Basis der letzten beiden Volksbefragungen in Wien sagen, dass unsere Erfahrungen gezeigt haben, dass das Angebot von den Bürgerinnen und Bürgern, sich demokratiepolitisch zu engagieren und sich mit ihrer Meinung im Rahmen von Befragungen stadtpolitisch einzubringen, angenommen wird. Ein Fakt, der sich auch an den beiden respektablen Beteiligungsergebnissen der Jahre 2010 und 2013 ablesen lässt.

Direkte Demokratie im Diskurs – zusammenfassende Bemerkungen

I. Grundsätzliches

Der Diskurs über die direkte Demokratie in Österreich kann auf einen langen Prozess zurückblicken, in welchem der Ausgangslage des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) von 1920 insoweit besondere Bedeutung zukommt, als dieses ein primär repräsentatives Modell der Demokratie vorsieht. Unbestritten ist, dass die repräsentative Demokratie im modernen Staat die einzig realistische Variante der Volksherrschaft darstellt¹, jedoch wurden insbesondere die Gewichtung zwischen repräsentativ- und direkt-demokratischen Elementen und ihre Ausgestaltung laufend thematisiert. Die Reformdebatten vergangener Jahrzehnte drehten sich dabei vor allem um Fragen des Wahlrechts, der Reform des Bundesrates oder – die Vollziehung betreffend – etwa die Bürgerbeteiligung in Verwaltungsverfahren. Dann und wann wurden auch die Instrumente der direkten Demokratie für ausbaufähig befunden, signifikante Änderungen gab es jedoch nicht. Auch ein bereits vor über einem Jahrzehnt vorgelegtes „Demokratiepaket“ der damaligen Bundesregierung wurde nicht umgesetzt, wie auch im breit angelegten Reformdialog des Österreich-Konvents im Jahre 2003 kein Konsens in dieser Frage erzielt werden konnte.²

Hintergrund der immer wieder aufkeimenden Debatte um die direkte Demokratie dürfte vor allem ihre zurückhaltende Ausgestaltung in der österreichischen Bundesverfassung sein. Trotz einiger Novellen, die vor allem die Zugangsquoren und den verfahrensrechtlichen Ablauf betrafen, bleibt festzuhalten, dass es in Österreich keinerlei Volksinitiativen oder Abstimmungen am Parlament vorbei gibt. Die solchermaßen „gefesselte“ direkte Demokratie³ erscheint in der öffentlichen Meinung zunehmend reformbedürftig, weshalb in

1 Instrukтив dazu insbesondere *Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie² (1929) und *Zippelius*, Demokratie als Ideal und Wirklichkeit, in: *GedS Marcic* (1974) 921.

2 Vgl dazu den Überblick bei *Neisser*, Demokratiereform in Österreich: Potenziale und Instrumente, in: *Pelinka/Plasser/Meixner* (Hg), Die Zukunft der österreichischen Demokratie (2000) 423 (431 ff).

3 So *Welan* in seinem Beitrag.

jüngster Zeit dazu gleich mehrere Änderungsvorschläge vorgelegt wurden – bezeichnenderweise stammen diese großteils aus dem Parlament in Form von Initiativanträgen, jedoch zwischenzeitlich auch von Seiten einschlägiger Volksbegehren.⁴ Die Ideen sind größtenteils nicht neu und datieren teilweise in die Zeit der Ausarbeitung des B-VG zurück oder sind Bestandteil der Rechtsordnungen anderer Staaten oder auch des geltenden Landesverfassungsrechts. Im Folgenden soll ein einführender Überblick über die im vorliegenden Band vereinten Beiträge erfolgen, die ihrerseits die Entwicklung der direkten Demokratie auf europäischer und internationaler Ebene, die bundesverfassungsrechtlichen Reformoptionen und ihre Grenzen sowie die Performance der österreichischen Länder zusammenfassend darlegen.

II. Europäischer und internationaler Kontext

A) Direkte Demokratie in der Europäischen Union

Die Europäische Union kann auf keine besondere Tradition direkter Bürgerbeteiligung zurückblicken, vielmehr war diese über viele Jahrzehnte – der Logik einer klassischen Internationalen Organisation folgend – über die Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten legitimiert. Mit zunehmenden Einfluss der Europäischen Union auf die Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten wurde das demokratische Defizit offenkundig, dem man einerseits mit einem Ausbau der Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments von einer rein beratenden Versammlung zu einem wichtigen Akteur im europäischen Gesetzgebungsprozess begegnete, zum anderen vor allem in den letzten Jahren auch mit einer Stärkung der Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente.⁵ Letztere wurden vor allem im Vertrag von Lissabon bedacht, als ihnen umfangreiche Informations- und Konsultationsrechte sowie eine wichtige Rolle im Subsidiaritätsprüfungsverfahren eingeräumt wurden.⁶

4 Einen rezenten und eingehenden Überblick dazu liefern *Ehs/Willroder*, Parlamente unter Druck, *juridikum* 2013, 119 (124 ff).

5 Vgl. *Neisser*, Das Dilemma der Bürgerbeteiligung, in: Weidinger-Moser (Hg), *Communication goes Europe* (2004) 211.

6 Vgl. dazu im Besonderen das Protokoll (Nr 1) über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, das Protokoll (Nr 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sowie *Weber*, Europäisches Parlament und nationale Parlamente im Europäischen Rechtsetzungsverbund, *DÖV* 2011, 497.

Betreffend die direkte Demokratie bietet das Unionsrecht nach dem Vertrag von Lissabon, wie *Balthasar* in seinem Beitrag darlegt, drei konkrete Anhaltspunkte: Zunächst das unmissverständliche Bekenntnis zur repräsentativen Demokratie in Art 10 EUV in Form einer doppelten Repräsentation sowohl der Mitgliedstaaten im Rat als auch der Bürger im Europäischen Parlament. Ferner werden Bürger, politische Parteien und Verbände im Rechtssetzungsprozess der Union berücksichtigt und in Form eines offenen Dialogs sowie der Anhörung von Betroffenen eingebunden, dem insofern auch gewisses partizipatives Potential unterstellt werden kann. Zudem hat man nun in Art 11 Abs 4 EUV schließlich erstmals ein direkt-demokratisches Instrument auf unionsrechtlicher Ebene in Form der Europäischen Bürgerinitiative verankert. Demnach können mindestens eine Million Unionsbürger einer erheblichen Anzahl von Mitgliedsstaaten die Kommission im Rahmen ihres Initiativmonopols im Gesetzgebungsverfahren zu einem Tätigwerden veranlassen. Dieses einem Volksbegehren vergleichbare Instrument stellt den repräsentativ-demokratischen Charakter der Union grundsätzlich nicht in Frage und bietet der Bevölkerung einen weiteren Kanal zu Artikulation ihrer Anliegen, wie er mittlerweile auch in der Praxis genutzt wird.⁷ Für die gegenwärtige Diskussion in Österreich bietet die Europäische Bürgerinitiative insofern Anregungen, als sie treffender Weise das initiativ Organ, nämlich die Kommission zum Adressaten hat, ferner über die längere Eintragsfrist, ein niedrigeres numerisches Quorum und vereinfachte technische Möglichkeiten der Unterstützung attraktiver ist als die gegenwärtige Ausgestaltung der Volksbegehren etwa auf Bundesebene in Österreich.⁸

B) Rechtsvergleich mit anderen Staaten

Setzt man als Vergleichsmaßstab der gegenwärtigen Situation in Österreich die Ausgestaltung direkt-demokratischer Elemente in anderen europäischen Staaten an, so zeigt sich anhand der von *Balthasar* angeführten Fallbeispiele, dass Österreich vergleichsweise

7 Immerhin konnten bereits drei Bürgerinitiativen das erforderliche Quorum erreichen, umgekehrt wurden jedoch auch 15 von 38 Initiativen von der Kommission abgelehnt, was unter anderem auch an der offenen Formulierung der materiellen Zulassungsschranken liegen mag, vgl dazu eingehend *Müller*, Die Europäische Bürgerinitiative als Instrument direktdemokratischer Legitimation – und die (problematische) Ausgestaltung ihrer materiellen Schranken im Sekundärrecht (in Druck).

8 Vgl dazu die Ausführungen von *Balthasar* in diesem Band.

gut ausgebaute Beteiligungsrechte aufweist. Einige Staaten kennen zumindest auf nationaler Ebene keinerlei direkt-demokratischen Instrumente⁹, andere nur solche nicht-bindender Art.¹⁰ Sehr häufig dienen Volksabstimmungen vor allem als Erzeugungsbedingung für Verfassungsrecht, wobei entweder – wie etwa in Dänemark oder Irland – jede Verfassungsänderung einer solchen zu unterziehen ist oder lediglich im Falle einer Gesamtänderung, wie dies neben Österreich auch etwa in Deutschland und Spanien verpflichtend vorgesehen ist, teilweise auch nur auf besondere Anordnung des Staatsoberhauptes oder des Parlaments, wie dies in Frankreich, Griechenland, Polen oder Rumänien der Fall ist. Die oft diskutierte Volksgesetzgebung, bei der ein erfolgreiches Volksbegehren zwingend eine Volksabstimmung nach sich zieht, ist gegenwärtig in sieben europäischen Staaten, wenn auch in unterschiedlicher Intensität vorgesehen.¹¹ Nicht selten gibt es auch verschieden ausgestaltete Schranken der direkten Demokratie – diese reichen von qualitativen Ausschlüssen bestimmter Themen¹² über teils beträchtliche Partizipationsquoten als Gültigkeitsvoraussetzung bis hin zu einer zahlenmäßigen Deckelung der Volksabstimmungen in einer Legislaturperiode.

Auch die Weimarer Reichsverfassung als historisches Vergleichsbeispiel sah eine Reihe direkt-demokratischer Elemente vor, die – wie *Notbauer* in ihrem Beitrag darlegt – als Ergänzung des primär parlamentarischen Systems der Weimarer Republik dienten. Nicht zuletzt auf Grund der starken Position des vom Volk gewählten Reichspräsidenten waren Volksentscheide auch auf seine Anordnung hin vorgesehen und dienten unter anderem auch der Klärung von Meinungsverschiedenheiten – sei es zwischen Reichspräsident und Reichstag oder zwischen den beiden parlamentarischen Kammern. Die Weimarer Reichsverfassung sah zudem eine echte Form der Volksgesetzgebung als außerordentliches Gesetzgebungsverfahren vor, wonach ein hinreichend unterstütztes Volksbegehren in Form eines Gesetzesentwurfes dann einer Volksabstimmung zu unterziehen war, wenn der Reichstag dem Gesetzesentwurf abänderte oder ablehnt. Allerdings zeigt die Praxis der Weimarer Republik, dass die verschiedenen Formen der Volksbegehren und Volksentschiede letztlich nur selten zu einem Erfolg führten und sich entweder als politisch nicht durchsetzbar erwiesen oder an formalen Hürden scheiterten.

9 So etwa Belgien, Niederlande oder Zypern.

10 So etwa Finnland, Rumänien oder das Vereinigte Königreich.

11 Vgl dazu die Ausführungen von *Balthasar* in diesem Band.

12 Häufig handelt es sich dabei um auswärtige Angelegenheiten, Steuer- und Haushaltsfragen oder Grundrechte.

Die Schweiz wiederum gilt vor allem in der öffentlichen Wahrnehmung¹³ als besonderes Vorbild für die Praxis direkter Demokratie. Der Beitrag von *Braun Binder* vergleicht den Ablauf einer eidgenössischen Volksinitiative mit jenem eines Volksbegehrens im Land Berlin in Deutschland, wobei ein wesentlicher Unterschied darin besteht, dass in der Schweiz die Behörde sehr zurückhaltend agiert und nur die notwendigsten Punkte *ex ante* überprüft und eine umfangreiche Prüfung erst nach Abwicklung der Volksinitiative erfolgt. Im Gegensatz dazu gibt es etwa in Berlin eine umfangreiche formelle und inhaltliche Vorprüfung des Begehrens. Unterschiede bestehen ferner in der amtlichen Informationstätigkeit – während in der Schweiz die Abstimmungsbüchlein stets drei Wochen vor der Abstimmung versendet werden, ist dies in Deutschland lediglich fakultativ in einigen Bundesländern vorgesehen. Dass eine ausgewogene Information für die Entscheidung der Stimmberechtigten essentiell ist, liegt auf der Hand, wobei hier die Praxis in der Schweiz durchaus Vorbild für andere Staaten sein kann, nicht zuletzt Österreich.¹⁴

Das im Beitrag von *Sully* besprochene Vereinigte Königreich wiederum verfügt im Gegensatz zur Schweiz über keine lange Tradition direkter Demokratie, auch die Rechtsgrundlagen mussten im Laufe der Jahrzehnte immer wieder angepasst werden, so zuletzt im *Referendums Act* aus dem Jahre 2000. 1975 gab es das erste landesweite Referendum über die Frage eines Verbleibs Großbritanniens in der Europäischen Gemeinschaft. Es folgten weitere, vor allem regionale Themen betreffende Volksabstimmungen und gegenwärtig sind zwei Abstimmungen geplant, die über das Vereinigte Königreich hinaus bedeutsam sein werden – zum einen die Frage der Unabhängigkeit Schottlands und zum anderen eine weitere Abstimmung über den Verbleib Großbritanniens in der Europäischen Union. Zudem wurde im Jahre 2011 der sogenannte „referendum lock“ verankert, der in Fragen künftiger Souveränitätstransfers auf die europäische Ebene dem britischen Volk eine direkte Mitsprache sichern soll.¹⁵

13 Siehe dazu auch die Ergebnisse bei *Haller/Feistritzer* in diesem Band.

14 Im Zuge der Volksbefragung über die Wehrpflicht im Jänner 2013 wurde unter anderem Kritik an der fehlenden Information seitens der Bundesregierung geübt, lediglich das Land Salzburg gab ein Abstimmungsbüchlein nach Schweizer Vorbild heraus, vgl. etwa Wehrdienst-Befragung: Salzburger bekommen „Abstimmungsbüchlein“, in: *Der Standard* vom 24.9.2012.

15 Vgl. dazu näher die Ausführungen von *Sully* in diesem Band.

III. Die Entwicklung in Österreich

A) Die Meinung in der Bevölkerung

In einer jüngst im Jahre 2012 durchgeführten repräsentativen Umfrage wurde neben dem generellen Interesse an Politik auch die Frage einer möglichen Ausweitung der direkten Demokratie zur Diskussion gestellt. Der Beitrag von *Haller/Feistritzer* im vorliegenden Band fasst die Ergebnisse zusammen und die Autoren kommen dabei zu dem Schluss, dass das Interesse der Bevölkerung an Politik sich grundsätzlich in Grenzen hält und nur etwa ein Fünftel ein größeres Interesse daran zeigt wie auch die Bereitschaft sich außerhalb von Wahlen, also etwa in Bürgerinitiativen oder Volksbegehren zu engagieren, enden wollend ist. Problematisch ist dabei insbesondere ein steigendes Desinteresse Jugendlicher an politischen Fragen. Ausgehend von einer nur mäßigen Zufriedenheit mit der derzeitigen Ausgestaltung der Demokratie¹⁶ wünschen sich acht von zehn Österreichern einen Ausbau der direkten Demokratie, wobei man sich vor allem ein steigendes Interesse und mehr Zufriedenheit mit der Politik im Allgemeinen, sowie bessere Entscheidungen zum Wohle des Landes erwartet. Hinsichtlich der direkt-demokratischen Instrumente sieht man vor allem in Volksbegehren und Volksabstimmungen geeignete Wege, wobei grundsätzlich direkt-demokratische Instrumente umso mehr befürwortet werden, umso mehr Verbindlichkeit diese für die Politik haben, die Schweiz wird dabei oft als Vorbild betrachtet. Gut zwei Drittel der Befragten gehen davon aus, dass sich die Bevölkerung auch bei durchaus komplexen Fragen sehr wohl eine Meinung bilden kann, wenn auch die etwa seitens der Rechtswissenschaft häufig geltend gemachten Bedenken durchaus eingeräumt werden. So sieht man etwa Probleme in Bezug auf eine mögliche Gefährdung von Minderheiten, eine Vereinnahmung von Plebisziten durch politische Parteien ebenso wie Bedenken hinsichtlich bestimmter inhaltlicher Fragen, die man einer direkt-demokratischen Entscheidung nicht vorbehalten will.¹⁷

16 Nach den Ausführungen von *Haller/Feistritzer* ist nur eine knappe Mehrheit von 55% der Bevölkerung mit dem demokratischen System zumindest einigermaßen zufrieden.

17 Genannt wurden dabei etwa Fragen bezüglich der Todesstrafe oder der Abtreibung, vgl dazu den Beitrag von *Haller/Feistritzer* in diesem Band.

B) Jüngste Reformbemühungen auf Bundesebene

Ein rechtlicher Hintergrund für die oben skizzierte Meinung in der Bevölkerung kann im Besonderen in den institutionellen Schranken der plebiszitären Instrumente in Österreich liegen, so beispielsweise in der weitgehenden Folgenlosigkeit vor allem von Volksbegehren. Zwar muss darüber im Nationalrat beraten werden, doch wurde bislang noch nie auf Grundlage dieses an sich als Gesetzesinitiative vorgesehenen Instruments (Art 41 Abs 2 B-VG) ein Gesetzesbeschluss erlassen. *Öhlinger* berichtet in seinem Beitrag über jüngst dazu ergangene Initiativen, die unter anderem auch vorsahen, dass Volksbegehren mit einer bestimmten Anzahl von Unterstützungserklärungen zwingend zu einer Volksabstimmung führen sollten. In abgeschwächter Form wurde von anderer Seite ein Vorschlag zur zwingenden Einsetzung einer Enquete-Kommission des Nationalrates vorgeschlagen und ein kürzlich eingereichter Initiativantrag wollte erfolgreiche Volksbegehren zumindest in einer besonderen Plenarsitzung des Parlaments behandelt sehen.¹⁸ Allen drei Vorschlägen gemeinsam ist das Ziel, den Gesetzgeber zu einer adäquaten Reaktion zu bewegen, wie dies schon früher vereinzelt angeregt wurde.¹⁹

Vor allem die Volksgesetzgebung, also die zwingende Volksabstimmung als alternatives Gesetzgebungsverfahren stößt dabei auf verfassungsrechtliche Grenzen, als der österreichischen Bundesverfassung eine Systementscheidung zugunsten des repräsentativ-demokratischen Prinzips zugrunde liegt.²⁰ Demzufolge gibt es keine Gesetzgebung am Parlament vorbei, wie auch gegenwärtig alle Instrumente der direkten Demokratie entweder auf ein Handeln des Nationalrates hinauslaufen oder einen Gesetzesbeschluss zum Gegenstand haben. Dies hat auch der Verfassungsgerichtshof im Jahre 2001 festgestellt, als entsprechende Regelungen der Vorarlberger Landesverfassung als dem (repräsentativ-)demokratischen Prinzip widersprechend aufgehoben wurden.²¹ Die Einführung einer Volksgesetzgebung wäre demnach nicht ausgeschlossen, als Gesamtänderung der Bundesverfassung

18 Eingehend dazu auch *Ehs/Willroider*, *juridikum* 2013, 124 ff.

19 Vgl dazu etwa *Mayer*, Plebiszitäre Instrumente in der staatlichen Willensbildung, in: FS 75 Jahre Bundesverfassung (1995) 341 (350 f).

20 *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht¹⁰ (2007) Rz 149; *Lachmayer*, Repräsentative Demokratie als verfassungsrechtliche Systementscheidung in Österreich, in: *Gamper* (Hg), *Entwicklungen des Wahlrechts am europäischen Fallbeispiel* (2010) 71 (86 ff).

21 VfSlg 16.241/2001; vgl dazu auch die kritische Würdigung von *Gamper*, *Direkte Demokratie und bundesstaatliches Homogenitätsprinzip*, *ÖJZ* 2003, 441 (443 ff).

sind dafür jedoch besondere Erzeugungsbedingungen einschließlich einer verpflichtenden Volksabstimmung notwendig. Weitere Bedenken betreffen ferner bereits oben skizzierte sensible Themen, die man nicht zur Disposition der direkten Volksentscheidung überlassen will, wie etwa Fragen der Grund- und Menschenrechte oder der Steuern.²²

Auswege zu einer möglichen Reform der direkten Demokratie werden von *Öhlinger* und *Konrath* angesichts der Rahmenbedingungen im Wesentlichen in zwei Wegen gesehen: Einerseits wird angeregt, Nachbesserungen im bestehenden System insofern zu machen, als man vor allem Volksbegehren eine nachhaltigere Wirkung durch Erweiterung ihrer parlamentarischen Behandlungspflicht gibt, sowie es ferner ermöglicht, sich über die Vorgaben des Art 41 Abs 2 B-VG²³ hinaus nicht im Wege eines ausformulierten Gesetzesvorschlags, sondern über eine bloße inhaltliche Anregung an den Nationalrat wenden zu können.²⁴ Dazu wären freilich ergänzend weitere Reformen, insbesondere etwa die Einrichtung eines legislativen Dienstes im Parlament notwendig.²⁵ Andererseits plädiert *Konrath* in seinem Beitrag für eine weitere Perspektive unter Einbeziehung des rechtsstaatlichen Prinzips und weist zu Recht darauf hin, dass auch gegenwärtig die Gesetzgebung des Parlaments in vielerlei Hinsicht begrenzt ist. Rechtssetzung ist immer auch Rechtsanwendung und im Falle der Gesetzgebung ist es Anwendung der Verfassung und dies sei damit auch einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich. So würden im Falle einer weiter ausgebauten direkten Demokratie auch Gesetze, die etwa im Wege einer Volksgesetzgebung geschaffen würden, im Nachhinein einer verfassungsgerichtlichen Prüfung und möglichen Aufhebung unterliegen. Damit würde auch ein Ausgleich für allfällige grundrechtliche Probleme solcher Entscheidungen geschaffen.

C) Die Entwicklung auf Landesebene

Im Gegensatz zur zurückhaltenden Ausgestaltung der direkten Demokratie auf Bundesebene, war diese auf Landes- und Gemeindeebene

22 Kritisch dazu vor allem *Öhlinger* in seinem Beitrag.

23 Zu der seit BGBl Nr 685/1988 etwas unglücklichen Formulierung vgl *Mayer*, Verfahrensfragen der direkten Demokratie, in: FS Schambeck (1994) 511 (513 f).

24 Die Formulierung von Volksbegehren als bloße Anregung oder Direktive an das Parlament, dem wiederum die legistische Formulierung überlassen würde, wurde unter anderem bereits in den 1920er Jahren von *Kelsen* vorgeschlagen, vgl *Kelsen*, Wesen 39 f.

25 Vgl dazu die Ausführungen von *Öhlinger* in diesem Band.

seit jeher vielfältiger und wies teilweise schon vor einem Jahrhundert jene Instrumente auf, über die nun diskutiert wird.²⁶ Diese Vielfalt wird auch im Beitrag von *Poier* nachgezeichnet, wobei auch darauf aufmerksam gemacht wird, dass umgekehrt ihre bescheidene Nutzung in keinem Verhältnis dazu steht. So gab es bis 2010 in den österreichischen Ländern zwar immerhin 16 Volksbefragungen, jedoch nur vier Volksabstimmungen und zehn Volksbegehren, wobei *Poier* vermutet, dass dies auch mit den verglichen mit dem Bund eher weniger bedeutsamen Gesetzgebungskompetenzen der österreichischen Ländern zu tun habe. Weitere Problemfelder in diesem Zusammenhang sind *Poier* zufolge ferner die Dominanz der repräsentativ-demokratischen Organe, die in Form der Parlamente oder auch etwa der Bürgermeister weit mehr Möglichkeiten haben, Instrumente der direkten Demokratie zu initiieren, als die Bürger selbst sowie die immer noch offene Frage der bundesverfassungsrechtlichen Grenzen direkter Demokratie. Letzteres wurde vom VfGH in oben genanntem Erkenntnis zwar partiell klargestellt, doch gibt es noch zahlreiche Bereiche, vor allem die Gemeindeebene betreffend, für die eine Klarstellung etwa des Bundesverfassungsgesetzgebers wünschenswert wäre.

Was die österreichischen Länder betrifft, hatte vor allem das Land Vorarlberg seit Gründung der Republik eine besondere direkt-demokratische Tradition. So zeigt *Bußjäger* in seinem Beitrag, dass die Vorarlberger Landesverfassung bereits 1919 das sogenannte Vetoreferendum verankert hatte, ebenso wie die Möglichkeit erfolgreicher Volksbegehren zur Abstimmung zu gelangen. 1957 fand in Vorarlberg das erste vom Volk erzwungene Referendum über einen Gesetzesbeschluss in Österreich statt, als das umstrittene Betriebsaktionen-Gesetz des Vorarlberger Landtags von knapp 68% der Bevölkerung in einem Vetoreferendum abgelehnt wurde. In den darauffolgenden Jahrzehnten wurden im Vorarlberger Landesverfassungsrecht zum einen die Schwellwerte für bestehende Instrumentarien direkter Demokratie sukzessive abgebaut, zum anderen auch neue Formen direkt-demokratischer Teilhabe etabliert, wie etwa die Möglichkeit von Seiten der Gemeinden ein Vetoreferendum zu initiieren. Allerdings kam der Vorarlberger Landesverfassungsgesetzgeber auch in Konflikt mit dem Bundesverfassungsrecht, als der Verfassungsgerichtshof wie erwähnt mit VfSlg 16.241/2001 die Bestimmungen über die sogenannte

26 Siehe dazu bereits *Adamer*, Direkte Demokratie in den österreichischen Ländern, in: Pernthaler (Hg), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden (1980) 37 (39 ff).

Volksgesetzgebung als im Widerspruch zum demokratischen Bauprinzip der Bundesverfassung aufhob.

Zwar hat die Entscheidung offenbar die weitere Entwicklung mittelfristig gehemmt, jedoch gab es in jüngster Zeit auch durchaus interessante Neuerungen: Eine davon sind die im Beitrag von *Hellrigl* dargestellten „Bürgerräte“, die vor allem im kommunalen Bereich seit einigen Jahren erfolgreich genutzt werden. Es handelt sich dabei – ähnlich etwa einem Geschworenengremium – um eine zufällig zusammengesetzte Gruppe von Bürgern, die eine gemeinsam getragene Stellungnahme zu einem Projekt abgeben. Der Bürgerrat wird dabei schon in der Planungsphase eingebunden und ist ein rein konsultatives Gremium, trifft also selbst keine Entscheidungen. Seit 2006 fanden in Vorarlberg etwa 50 solcher Bürgerräte zu den unterschiedlichen Themen statt, mit weitgehend positiven Erfahrungen, so dass diese eine durchaus sinnvolle Ergänzung zu bestehenden repräsentativ-demokratischen Entscheidungskanälen sind.

Die Volksbefragung als durchaus konventionelles Instrument der Bürgerbeteiligung spielt vor allem in Wien seit Jahrzehnten eine wichtige Rolle, wie *Bachofner* in ihrem Beitrag darlegt. So wurde die Bevölkerung der Bundeshauptstadt bislang acht Mal um ihre Meinung gefragt. Die jüngsten Volksbefragungen in den Jahren 2010 und 2013 unter dem Titel „Wien will's wissen“ ergingen jeweils zu einer ganzen Reihe von Themen und die Stadt Wien ist zudem bemüht, den Stimmberechtigten einerseits die notwendigen technischen und inhaltlichen Informationen zur Verfügung zu stellen, ebenso wie die Möglichkeit zur Stimmabgabe möglichst breit zu gestalten – so gibt es neben den üblichen Wahllokalen zusätzliche Annahmestellen an stark frequentierten Orten, hinzu kommen die Möglichkeiten der Briefwahl und der mobilen Wahlurne.

Abgesehen von den beiden im vorliegenden Band behandelten Fallbeispielen Vorarlberg und Wien kann allgemein konstatiert werden, dass die direkte Demokratie auf regionaler und kommunaler Ebene weit stärker ausgebaut ist, als auf Bundesebene. *Bußjäger*²⁷ vermutet in diesem Zusammenhang zwei Ursachen: Zum einen seien die Aufgaben dieser Gebietskörperschaften im Regelfall überschaubarer und auch allfällige Auswirkungen leichter abzuschätzen, zum anderen spiele auch die größere Nähe der Politik zur Bevölkerung eine Rolle, weshalb vor allem auf kommunaler Ebene gerne auf die

27 *Bußjäger*, Plebiszitäre Demokratie im Mehrebenensystem?, in: FS Pernthaler (2005) 85 (99).

direkte Demokratie zurückgegriffen werde.²⁸ Hinzu kommt der allgemeine demokratietheoretische Befund, dass der Anteil jedes Stimmberechtigten an der Meinungsbildung mit der Größe der Gemeinschaft korreliert: Je kleiner eine Gemeinschaft, umso höher der relative Anteil des Einzelnen im demokratischen Prozess.²⁹

IV. Fazit

Eine Reform der direkten Demokratie in Österreich kann auf verschiedenste Weise erfolgen, die Beiträge im vorliegenden Band geben dazu einige inhaltliche Grundlagen. Im Überblick kann folgendes zusammenfassend festgehalten werden:

- Das repräsentativ-demokratische Bauprinzip bleibt grundsätzlich als einzig reale Form unangetastet, wenn auch die insbesondere durch den Verfassungsgerichtshof gezogenen rigiden Grenzen der Bundesverfassung in Fragen der direkten Demokratie, vor allem die Verfassungsautonomie der Länder betreffend, zunehmend kritisiert werden. Ungeachtet dessen gibt es naturgemäß Vorbehalte gegen einen zügellosen Gebrauch der direkten Demokratie, insbesondere in Bezug auf Grund- und Menschenrechte und anderer verfassungs- und völkerrechtlich abgesicherter Werte, für die es entsprechender rechtsstaatlicher Kontrollen bedarf.
- Die im vorliegenden Band diskutierten Fallbeispiele können zwar keinesfalls unbedacht auf die österreichische Rechtsordnung übertragen werden, zeigen jedoch potentielle Ansätze punktueller Reformen, wie insbesondere in Fragen der Information, der Initiativquoten, einer geeigneten Kontrolle oder des organisatorischen Ablaufs. Die Europäische Bürgerinitiative zeigt zudem auch, dass es selbst in größerem Rahmen möglich ist, die Bevölkerung vergleichsweise unbürokratisch einzubeziehen.
- Abgesehen davon kann eine Reform der direkten Demokratie auch am Parlament selbst ansetzen – so wurde etwa angeregt, dort

28 Zum Bild der Länder und Gemeinden als „Schule“ bzw. „Vorschule“ der direkten Demokratie siehe etwa *Oberndorfer*, Bürgerbeteiligung in der Gemeinde, in: *Pernthaler* (Hg), *Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden* (1980) 50 (52) sowie den Beitrag von *Welan* im vorliegenden Band.

29 Vgl. dazu etwa *Zippelius*, Die Modernität des Föderalismus, in: *Duso/Krawietz/Wyduckel* (Hg), *Konsens und Konsoziation in der politischen Theorie des frühen Föderalismus* (1997) 295 (297 f) und *derselbe*, *Allgemeine Staatslehre*¹⁶ (2010) 160 ff jeweils mit weiteren Nachweisen.

einen legislativen Dienst einzurichten, um so Fragen der Gesetzesformulierung nicht einem Volksbegehren zu überlassen. Dies wurde im Übrigen auch bei Ausgestaltung der Europäischen Bürgerinitiative berücksichtigt, die sich ausdrücklich an das Initiativorgan, die Europäische Kommission richtet, der es sodann überlassen ist, allfällige Initiativen in Gesetzesform zu gießen.

- Förderungswürdig erscheint auch die ohnehin breite Ausgestaltung plebiszitärer Elemente auf Ebene der Länder und Gemeinden, die zu Recht als „Spielwiese der direkten Demokratie“³⁰ gelten, nicht zuletzt auf Grund des näheren Bezugs der Landes- und Gemeindepolitik zu den Bürgern. Auch subtile Formen der Mitbestimmung in Form von Bürgerräten, Begutachtungsverfahren oder anderer dialogischer Prozesse, wie sie überdies auch auf europäischer Ebene vorzufinden sind, können als Anregung dienen.

Ob und wie auch immer eine Reform der direkten Demokratie in Österreich gelingt, so zeigen die Beiträge in jedem Fall eine breite Palette von in- und ausländischen Fallbeispielen sowie verfassungsrechtliche Grenzen und Bedenken, innerhalb derer man – einer jüngst geäußerten zutreffenden Analogie³¹ folgend – die Volksinitiative als „Gaspedal“ und das Referendum als „Bremse“ in sinnvoller Ergänzung des parlamentarischen Prozesses ausbauen kann.

30 Bußjäger, Demokratie 104.

31 Ehs, Auswege aus der Demokratiekrise, in: Wiener Zeitung vom 18.10.2013.

Verzeichnis der Autoren

OSenR Dr. Christine Bachofner, Leiterin der MA 62 (Wahlen und verschiedene Rechtsangelegenheiten) des Magistrates Wien

MinR Priv.-Doz. MMag. Dr. Alexander Balthasar, Leiter des Instituts für Staatsorganisation und Verwaltungsreform, Bundeskanzleramt, Wien

Dr. Nadja Braun Binder, MBA, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger, Direktor des Instituts für Föderalismus (Innsbruck), Mitglied des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein (Vaduz) und Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut Benden

Dr. Gert Feistritzer, wissenschaftlicher Studienleiter am Institut für Empirisches Sozialforschung (IFES) Wien

Univ.-Prof. Dr. Max Haller, Institut für Soziologie, Universität Graz, Mitglied der österreichischen Akademie der Wissenschaften Wien

Dr. Manfred Hellrigl, Leiter des Büros für Zukunftsfragen, Amt der Vorarlberger Landesregierung, Bregenz

Dr. Christoph Konrath, MSc, Abteilungsleiter im Rechts-, Legislativ- und Wissenschaftlichen Dienst der Parlamentsdirektion, Wien

Mag. Regina Johanna Notbauer, Dissertantin an der Universität Graz

em. Univ.-Prof. Dr. Theo Öhlinger, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht, Universität Wien

Ass.-Prof. Dr. Klaus Poier, Institut für Österreichisches, Europäisches und Vergleichendes Öffentliches Recht, Politikwissenschaft und Verwaltungslehre, Universität Graz

Dr. Niklas Sonntag, Institut für Föderalismus, Innsbruck

Prof. Dr. Melanie Sully, Leiterin des Go-Governance Institute, Wien

em. Univ.-Prof. Dr. Manfred Welan, Universität für Bodenkultur, Landtagspräsident a.D.

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. ISBN 3-7003-0479-X (€ 7,21)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. ISBN 3-7003-0129-4 (€ 4,94)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. ISBN 3-7003-0144-8 (vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. ISBN 3-7003-0478-X (vergriffen)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. ISBN 3-7003-0482-X (vergriffen)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer/Guy Heraud/Peter Pernthaler (Herausgeber)**, Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. ISBN 3-7003-0161-8 (vergriffen)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. ISBN 3-7003-0181-2 (vergriffen)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. ISBN 3-7003-0182-0 (€ 17,44)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. ISBN 3-7003-0183-9 (vergriffen)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. ISBN 3-7003-0184-7 (vergriffen)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. ISBN 3-7003-0203-7 (vergriffen)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. ISBN 3-7003-0214-2 (€ 7,99)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. ISBN 3-7003-0215-0 (€ 12,21)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. ISBN 3-7003-0226-6 (€ 21,66)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler (Herausgeber)**, Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. ISBN 3-7003-0245-2 (€ 14,39)
- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. ISBN 3-7003-0247-9 (vergriffen)

- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. ISBN 3-7003-0250-9 (vergriffen)
- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. ISBN 3-7003-0251-7 (vergriffen)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. ISBN 3-7003-0252-5 (€ 28,34)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. ISBN 3-7003-0270-3 (€ 20,35)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. ISBN 3-7003-0282-7 (vergriffen)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (vergriffen)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. ISBN 3-7003-0308-4 (€ 24,20)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0320-3 (€ 13,44)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik – Bund – Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0318-1 (€ 14,39)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler/Irmgard Kathrein/Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. ISBN 3-7003-0341-6 (€ 49,42)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. ISBN 3-7003-0347-5 (€ 11,63)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. ISBN 3-7003-0364-5 (€ 20,35)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. ISBN 3-7003-0365-3 (€ 14,54)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell/Karl Fink/Werner Plunger/Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. ISBN 3-7003-0524-9 (vergriffen)
- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. ISBN 3-7003-0519-2 (vergriffen)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. ISBN 3-7003-0566-4 (€ 26,96)

- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie – Praxis – Reform. 1984. ISBN 3-7003-0606-7 (€ 33,07)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. ISBN 3-7003-0607-5 (vergriffen)
- Bd. 35 **Christian Smekal/Manfried Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 – 1983. 1985. ISBN 3-7003-0608-3 (vergriffen)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 – 1873. 1985. ISBN 3-7003-0636-9 (€ 47,96)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. ISBN 3-7003-0687-3 (vergriffen)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7 (vergriffen)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. ISBN 3-7003-0810-1 (€ 23,26)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompentenz. 1987. ISBN 3-7003-0723-3 (vergriffen)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. 1987. ISBN 3-7003-0738-1 (€ 59,59)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. ISBN 3-7003-0752-7 (€ 20,35)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken. 1988. ISBN 3-7003-0781-1 (vergriffen)
- Bd. 44 **Stefan Huber/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2 (vergriffen)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. ISBN 3-7003-0798-5 (€ 18,17)
- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. ISBN 3-7003-0811-6 (€ 24,71)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. ISBN 3-7003-0848-5 (€ 21,08)
- Bd. 48 **Wolfgang Bartscher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. ISBN 3-7003-0864-7 (vergriffen)
- Bd. 49 **Fried Esterbauer/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick. 1991. ISBN 3-7003-0907-4 (€ 23,98)
- Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. 1991. ISBN 3-7003-0930-9 (€ 23,26)

- Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. ISBN 3-7003-0949-X (€ 23,26)
- Bd. 52 **Bernd-Christian Funk/Joseph Marko/Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG., 1992. ISBN 3-7003-0974-0 (vergriffen)
- Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. ISBN 3-7003-0976-7 (€ 15,26)
- Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. ISBN 3-7003-0984-8 (€ 31,61)
- Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. ISBN 3-7003-0988-0 (vergriffen)
- Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. ISBN 3-7003-1011-0 (€ 42,44)
- Bd. 57 **Heinz Schäffer/Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem. 1993. ISBN 3-7003-1015-3 (€ 17,49)
- Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung – eine europäische Herausforderung. 1994. ISBN 3-7003-1041-2 (€ 15,99)
- Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. ISBN 3-7003-1042-0 (€ 35,61)
- Bd. 60 **Michael Morass**, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration. 1994. ISBN 3-7003-1048-X (€ 37,79)
- Bd. 61 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. ISBN 3-7003-1075-7 (€ 23,26)
- Bd. 62 **Karl Weber/Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. ISBN 3-7003-1082-X (€ 23,26)
- Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. ISBN 3-7003-1084-6 (€ 23,26)
- Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945 – 1947. 1995. ISBN 3-7003-1116-8 (€ 13,08)
- Bd. 65 **Peter Pernthaler/Georg Lukasser/Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe – Landwirtschaft – Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompentzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. ISBN 3-7003-1135-4 (€ 20,35)
- Bd. 66 **Fritz Staudigl/Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996. ISBN 3-7003-1162-1 (€ 13,44)
- Bd. 67 **Karl Weber/Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. ISBN 3-7003-1167-2 (€ 20,35)

- Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich. 1996. ISBN 3-7003-1170-2 (€ 16,42)
- Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung. 1996. ISBN 3-7003-1171-0 (€ 15,99)
- Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus. 1997. ISBN 3-7003-1190-7 (€ 31,83)
- Bd. 71 **Josef Unterlechner**, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß: Normen – Praxis – Wertung. 1997. ISBN 3-7003-1206-7 (vergriffen)
- Bd. 72 **Sigrid Buchsteiner**, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostentragungsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz. 1998. ISBN 3-7003-1218-0 (€ 23,26)
- Bd. 73 **Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper**, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus 1998. ISBN 3-7003-1224-5 (€ 27,62)
- Bd. 74 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive. 1998. ISBN 3-7003-1226-1 (€ 27,62)
- Bd. 75 **Peter Bußjäger**, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. 1999. ISBN 3-7003-1261-X (€ 45,78)
- Bd. 76 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder. 1999. ISBN 3-7003-1209-3 (€ 27,62)
- Bd. 77 **Peter Pernthaler/Helmut Schreiner** (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9 (€ 21,66)
- Bd. 78 **Andreas Rosner**, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000. ISBN 3-7003-1321-7 (€ 40,70)
- Bd. 79 **Karl Weber/Magdalena Pöschl**, Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung. 2000. ISBN 3-7003-1326-8 (€ 20,35)
- Bd. 80 **Peter Bußjäger**, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates. 2001. ISBN 3-7003-1357-8 (€ 20,35)
- Bd. 81 **Sigrid Lebitsch-Buchsteiner**, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht. 2001. ISBN 3-7003-1358-6 (€ 18,89)
- Bd. 82 **Peter Bußjäger/Friedrich Lachmayer** (Herausgeber), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation. 2001. ISBN 3-7003-1361-6 (€ 18,00)
- Bd. 83 **Peter Pernthaler/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Ökonomische Aspekte des Föderalismus. 2001. ISBN 3-7003-1369-1 (€ 21,00)
- Bd. 84 **Peter Bußjäger/Christoph Kleiser** (Herausgeber), Legistik und Gemeinschaftsrecht. 2001. ISBN 3-7003-1370-5 (€ 20,00)
- Bd. 85 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Vollzug von Bundesrecht durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1401-9 (€ 26,00)
- Bd. 86 **Christian Ranacher**, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1420-5 (€ 49,90)

- Bd. 87 **Stefan Mayer**, Regionale Europapolitik. Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration. Institutionen, Interessendurchsetzung und Diskurs bis 1998. 2002. ISBN 3-7003-1396-9 (€ 47,90)
- Bd. 88 **Harald Stolzlechner**, Zur rechtlichen Behandlung von Sportanlagen. 2002. ISBN 3-7003-1425-6 (€ 10,90)
- Bd. 89 **Peter Bußjäger**, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat. 2003. ISBN 3-7003-1431-0 (vergriffen)
- Bd. 90 **Gernot Meirer**, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisation der Länder. 2003. ISBN 3-7003-1435-3 (€ 42,90)
- Bd. 91 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Moderner Staat und innovative Verwaltung. 2003. ISBN 3-7003-1445-0 (€ 21,00)
- Bd. 92 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (editors), The Homogeneity of Democracy, Rights and the Rule of Law in Federal or Confederal Systems. 2003. ISBN 3-7003-1453-1 (€ 24,90)
- Bd. 93 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Föderalistische Lösungen für die Finanzierung des Gesundheitswesens. 2004. ISBN 3-7003-1486-8 (€ 13,90)
- Bd. 94 **Peter Bußjäger/Jürgen Weiss** (Herausgeber), Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. 2004. ISBN 3-7003-1487-6 (€ 20,90)
- Bd. 95 **Helmut Kramer**, Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform. 2004. ISBN 3-7003-1491-4 (vergriffen)
- Bd. 96 **Peter Bußjäger/Rudolf Hrbek** (Herausgeber), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich. 2005. ISBN 3-7003-1528-3 (vergriffen)
- Bd. 97 **Ulrich Willi**, Die Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung“, 2005. ISBN 3-7003-1563-5 (€ 22,90)
- Bd. 98 **Anna Gamper/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union. La sussidiarietà applicata: Regioni, Stati, Unione Europea. 2006. ISBN 3-7003-1580-5 (€ 32,90)
- Bd. 99 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand. 2006. ISBN 3-7003-1589-9 (€ 20,90)
- Bd. 100 **Peter Bußjäger**, Homogenität und Differenz – Grundlegung einer Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich vor dem Hintergrund der Europäischen Union. 2006. ISBN 3-7003-1595-3 (€ 32,90)
- Bd. 101 **Werner Schroeder/Karl Weber**, Die Kompetenzrechtsreform. Aus österreichischer und europäischer Perspektive. 2006. ISBN 3-7003-1608-9 (€ 29,90)
- Bd. 102 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Katastrophenschutz als Aufgabe und Verantwortung im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1631-2 (€ 22,90)
- Bd. 103 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Beiträge zum Länderparlamentarismus. Zur Arbeit der Landtage. 2007. ISBN 978-3-7003-1632-9 (€ 27,90)
- Bd. 104 **Gerhard Lehner**, Länderausgaben. Tendenzen in wichtigen Aufgabenbereichen. 2007. ISBN 978-3-7003-1653-4 (€ 19,90)

- Bd. 105 **Peter Bußjäger/Stefan Hammer** (Herausgeber), Außenbeziehungen der Länder im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1668-8 (€ 22,90)
- Bd. 106 **Peter Bußjäger/Felix Knüpling** (Herausgeber), Können Verfassungsreformen gelingen? 2008. ISBN 978-3-7003-1671-8 (€ 32,90)
- Bd. 107 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Sozialkapital, regionale Identität und Föderalismus. 2008. ISBN 978-3-7003-1675-6 (€ 22,90)
- Bd. 108 **Astrid Berger**, Netzwerk Raumplanung – im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung. 2008. ISBN 978-3-7003-1685-5 (€ 32,90)
- Bd. 109 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Die Zukunft der parlamentarischen Kontrolle. 2009. ISBN 978-3-7003-1708-1 (€ 26,90)
- Bd. 110 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Parlamentarische Kontrolle und Ausgliederung. 2009. ISBN 978-3-7003-1738-8 (24,90)
- Bd. 111 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern. 2010. ISBN 978-3-7003-1748-7 (€ 27,90)
- Bd. 112 **Andreas Rosner/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer. 2011. ISBN 978-3-7003-1787-6 (€ 49,90)
- Bd. 113 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Esther Happacher/Jens Woelk** (Herausgeber), Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (ETVZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. 2011. ISBN 978-3-7003-1811-8 (€ 26,90)
- Bd. 114 **Martin C. Wittmann**, Der Senat der Italienischen Republik und der Bundesrat der Republik Österreich. Ein rechts- und politikwissenschaftlicher Vergleich. 2012. ISBN 978-3-7003-1831-6 (€ 58,00)
- Bd. 115 **Peter Bußjäger/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Gemeindekooperationen. Chancen nutzen – Potenziale erschließen. 2012. ISBN 978-3-7003-1852-1 (€ 20,00)
- Bd. 116 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Multi-Level-Governance im Alpenraum – Die Praxis der Zusammenarbeit im Mehrebenensystem. 2013. ISBN 978-3-7003-1853-8 (€ 32,00)
- Bd. 117 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Christian Ranacher/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Die neuen Landesverwaltungsgerichte. Grundlagen – Organisation – Verfahren. 2013. ISBN 978-3-7003-1879-8 (€ 30,90)
- Bd. 118 **Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich. 2014. ISBN 978-3-7003-1897-2

SCHRIFTENREIHE VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. ISBN 3-7003-0809-4 (€ 26,16)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. ISBN 3-7003-0922-8 (vergriffen)
- Bd. 3 **Peter Pernthaler/Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. ISBN 3-7003-0860-4 (€ 19,62)
- Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. ISBN 3-7003-0950-3 (€ 26,16)
- Bd. 5 **Helmut Schwamberger/Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. ISBN 3-7003-0995-3 (€ 21,08)
- Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegefreiheit im Bergland. 1997. ISBN 3-7003-1209-1 (€ 28,34)
- Bd. 7 **Harald Kraft**, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil I: Abgabenverfahrensrecht. 2001. ISBN 3-7003-1383-7.
Harald Kraft, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil II: Materielles Abgabenrecht. 2001. ISBN 3-7003-1384-5 (€ 58,--)
- Bd. 8 **Klaus Heißenberger**, Das NÖ Landesgesetzblatt – Ein Modell für eine Konsolidierung von Rechtsvorschriften. 2005. ISBN 3-7003-1537-6 (€ 39,90)
- Bd. 9 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Verwaltungsmodernisierung in den Ländern 2000-2010 – Prozesse und Resultate. 2011. ISBN 978-3-7003-1789-0 (€ 26,90)

SCHRIFTENREIHE POLITISCHE BILDUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union. 25 Grundsätze. 2000. ISBN 3-7003-1324-1 (€ 10,76)
- Bd. 2 **Peter Bundschuh**, Vergleichende Untersuchung der Organisation und Funktion der 2. Kammer im föderalen System. 2000. ISBN 3-7003-1327-6 (€ 10,76)
- Bd. 3 **Peter Bußjäger**, Föderale und konföderale Systeme im Vergleich: Basisdaten und Grundstrukturen. 2003. ISBN 3-7003-1469-8 (€ 9,90)
- Bd. 4 **Anna Gamper**, Legislative and Executive Governance in Austria. 2004. ISBN 3-7003-1504-X (vergriffen)
- Bd. 5 **Peter Bußjäger/Andreas Rosner**, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder. 2005. ISBN 3-7003-1564-3, 978-3-7003-1564-3 (€ 12,90)
- Bd. 6 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), 60 Jahre Länderkonferenzen 1945 – Die Länder und die Wiederbegründung der Republik. 2006. ISBN 3-7003-1582-1, 978-3-7003-1582-7 (€ 12,90)
- Bd. 7 **Peter Bußjäger/Ferdinand Karhofer/Günther Pallaver** (Herausgeber), Die Besten im Westen? Die westlichen Bundesländer und ihre Rolle seit 1945. 2008. ISBN 978-3-7003-1703-6 (€ 16,90)
- Bd. 8 **Peter Bußjäger/Günther Pallaver/Ferdinand Karhofer**, Föderalistisches Bewusstsein in Österreich. Regionale Identitätsbildung und Einstellung der Bevölkerung zum Föderalismus. 2010. ISBN 978-3-7003-1751-7 (€ 9,90)

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

6020 Innsbruck, Maria-Theresien-Straße 38b

Tel. +43 / 512 / 574594, e-mail: institut@foederalismus.at

www.foederalismus.at

Direktor: Univ.-Doz. Dr. Peter BUSSJÄGER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Eduard PESENDORFER, Oberösterreich

Landtagsdirektor Mag. Dr. Wolfgang STEINER, Oberösterreich

Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Peter SONNBERGER, Oberösterreich

Hofrat Dr. Gerald GRABENSTEINER, Oberösterreich

Landesamtsdirektor Dr. Josef LIENER, Tirol

Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Dietmar SCHENNACH, Tirol

Dr. Christian RANACHER, Tirol

Landtagsdirektor Dr. Thomas HOFBAUER, Tirol

Landesamtsdirektor Dr. Günther EBERLE, Vorarlberg

Dr. Matthias GERMANN, Vorarlberg

Landtagsdirektorin Dr. Borghild GOLDGRUBER-REINER, Vorarlberg

Dr. Harald SCHNEIDER, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismus ist eine Einrichtung der Länder Tirol, Vorarlberg und Oberösterreich. Es befasst sich mit der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus, darüber hinaus will es die Verbreitung und Pflege der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über den Föderalismus in Österreich sowie eine periodisch erscheinende Föderalismus-Info heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.

In jüngster Zeit wird wieder ein möglicher Ausbau der direkten Demokratie in Österreich diskutiert und der vorliegende Band widmet sich einigen damit verbundenen Fragen. Enthalten sind im Wesentlichen die Referate zweier einschlägiger Veranstaltungen der Jahre 2012 und 2013 zu aktuellen Reformbestrebungen aus Sicht der Rechtswissenschaft und der Praxis. Behandelt werden dabei sowohl der Stand der Diskussion auf bundesverfassungsrechtlicher Ebene sowie ausgewählte Fallbeispiele der jüngeren direkt-demokratischen Praxis in einzelnen Bundesländern. Hinzu kommen rechtsvergleichende Beiträge über die Praxis der direkten Demokratie in anderen europäischen Staaten sowie den europarechtlichen Kontext.

ISBN 978-3-7003-1897-2



www.newacademicpress.at