M. Welan, Wien

Die direkte Demokratie in Österreich im Vergleich

1. Die gegliederte Demokratie

Die Bundesverfassung hat Österreich nicht als zentrale, einheitliche Demokratie eingerichtet, sondern als eine 3-Ebenen-Demokratie. Mehr als andere Verfassungen ist sie Bundes-, Landes- und Gemeindeverfassung und legt das Regierungssystem für alle drei Träger der Hoheitsgewalt fest. Die BürgerInnen sind in drei politische Gemeinschaften verschiedener Stufe eingegliedert, haben in jeder Mitwirkungsrechte an der Willensbildung (politische Rechte) und sind so auf allen drei Ebenen Subjekt der Demokratie. Das Repräsentativsystem baut auf allen drei Ebenen auf der gleichen demokratischen Grundlage auf. Die Bundesverfassung schreibt die Wahlgrundsätze einheitlich für alle drei Gebietskörperschaften vor. Das die repräsentative Demokratie ergänzende System der direkten Demokratie ist für die Bundesebene von der Bundesverfassung geregelt, die Regelung der direkten Demokratie auf Landes- und auf Gemeindeebene ist Sache der Länder.

2. Der Vorrang der repräsentativen Demokratie

Österreich ist in vieler Hinsicht mit der Schweiz vergleichbar. Alpenland, Kleinstaat, Bundesstaat, Republik u.a.m. Auch in der gegliederten Demokratie und in der Ergänzung der repräsentativen durch die direkte Demokratie bestehen Ähnlichkeiten. Die direkte Demokratie ist aber in der Schweiz stärker verankert als in Österreich.

Warum ist das so? Historisch gesehen hängt dies mit dem Misstrauen des Bundesverfassungsgesetzgebers, also den ihn tragenden politischen Parteien, vor allem der Sozialdemokratie gegenüber direkt demokratischen Elementen zusammen. Begründet wurde dieses Misstrauen mit schweizerischen Erfahrungen. Insbesondere war es die konservative Tendenz der schweizerischen direkten Demokratie, welche gegen starke Volksrechte und gegen die Volksgesetzgebung sprach. Der Staatsrechtslehrer Merkl formulierte es schärfer: „Die Parteiherrschaft sollte in keiner Weise geschmälert oder gar 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 fanden. 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.“ (Merkl 1934)

Heute warnen RepublikTheoretikerInnen vor der direkten Demokratie in der Hand von populistischen Akteuren. „In der heutigen Rückkehr der politischen Eliten zum Volk konkretisiert sich kein neues demokratisches Experiment, denn Populismus diente schon immer der Legitimierung von autoritären Strukturen. ... Nur in der republikanischen Ordnung, d.h. in der Verpflichtung der ‚Volksregierung‘ auf die res publica durch die Distanzierung des Volkes von sich selbst im Vertretungsmodell ist die Demokratie an sich

und als Herrschaftsform für die Welt zu retten“ (Puntscher-Riekmann, 1994). Es gehe um eine demokratische Republik als konstitutionelle Demokratie, in der ein Gleichgewicht von Kräften, Mächten und Gewalten entsteht und in der Bindung an Verfassung und Gesetz besteht.

Dementsprechend legt das B-VG die repräsentative Demokratie als Strukturprinzip der Verfassung fest. Das bedeutet, dass „dem unmittelbar geäußerten Volkswillen niemals selbstständig, sondern nur im Zusammenhang mit einer denselben Gegenstand betreffenden Willensäußerung der Volksvertretung rechtlich Bedeutung zukommt“ (Ringhofer, 1977).

Die repräsentative Demokratie hat dementsprechend die direkte Demokratie im Griff:

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 den Fall einer zwingenden Volksabstimmung bei Gesamtänderung der Verfassung).

Volksbefragungen, die seit dem Jahr 1988 auf Bundesebene möglich sind, können nur stattfinden, wenn der Nationalrat eine solche Volksbefragung aufgrund eines Antrages seiner Mitglieder oder der Bundesregierung beschließt.

Dem Volk selbst bleibt eine Mitbestimmung bei der Frage, ob die direkte Demokratie sich durchsetzt, versagt. Es kann nicht bestimmen, ob es selbst bestimmen darf (Neisser, 2000).

3. Die direkte Demokratie auf Bundesebene

Art 1 B-VG bestimmt: „Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.“ Aber das Recht der Republik wird nicht direkt vom Volk gesetzt, sondern von Volksvertretungen. Der zweite Satz steht also mit diesem repräsentativ-demokratischen Grundkonzept in einem Widerspruch. Nach dem Beitritt zur EU wurde der Widerspruch noch größer. Denn unser Recht geht mehr und mehr von der EU aus und dieses EU-Recht geht allem österreichischen Recht vor.

Auf der Bundesebene tritt die direkte Demokratie in drei Formen auf: Volksbegehren, Volksbefragungen, Volksabstimmung. Ein Volksbegehren hat keine rechtlichen Konsequenzen für den Nationalrat. Er ist daran nicht gebunden. Einer Volksabstimmung kann ein Gesetzesbeschluss des Nationalrates nur dann unterzogen werden, wenn der Nationalrat es beschließt oder die Mehrheit der Mitglieder des Nationalrates es verlangt. Ein Gesetzesbeschluss, der eine Gesamtänderung der Bundesverfassung betrifft, ist einer Abstimmung des gesamten Bundesvolkes zu unterziehen. Das bedeutet, dass im Parlament schon zwei Drittel der Mitglieder zugestimmt haben müssen. Dasselbe gilt für eine Teiländerung der Bundesverfassung. Sie darf überdies nur dann durchgeführt werden, wenn dies von einem Drittel der Mitglieder des Nationalrates oder des Bundesrates verlangt wird. Eine Volksbefragung findet nur statt, wenn der Nationalrat dies auf Antrag seiner Mitglieder oder der Bundesregierung nach Vorberatung im Hauptausschuss beschließt und hat keine rechtlichen Konsequenzen.

In dem von FPÖ und ÖVP im Februar 2000 abgeschlossenen Arbeitsübereinkommen ist ein so genanntes Initiativreferendum vorgesehen. Das bedeutet Volksgesetzgebung ohne

Mitwirkung der Volksvertretung. Es geht um die zwingende Volksabstimmung bei Volksbegehren in Gesetzesform, die von mindestens 15 % der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger unterstützt sind, wenn es innerhalb von 9 Monaten nach Abschluss des Eintragungsverfahrens vom Nationalrat und Bundesrat keine positive Erledigung erfahren hat. Das Begehren darf nicht zum EU-Recht oder zu völkerrechtlichen Verpflichtungen im Widerspruch stehen, keine Verfassungsänderungen beinhalten, Landesrecht nicht berühren und den Bundeshaushalt nicht gefährden.

Das Volk würde durch dieses Initiativreferendum die Möglichkeit erhalten, eine Norm bestimmten Inhalts auch gegen den Willen des Parlaments zu schaffen. Eine solche Umgehung der Volksvertretung widerspricht aber dem im B-VG enthaltenen Demokratiekonzept. Die vorgesehene Änderung wird daher von Verfassungsrechtlern als Gesamtänderung der Bundesverfassung angesehen, die zwangsläufig einer Volksabstimmung unterzogen werden müsste.

Die Regelungen über die direkte Demokratie blieben jahrzehntelang schlafendes Verfassungsrecht. Die Volksrechte wurden bis zum Jahre 1964 nicht genutzt. Danach kam es zum ersten Volksbegehren, und zwar bezeichnenderweise für die Reform von Rundfunk und Fernsehen. Mit der Emanzipation der österreichischen Gesellschaft von der Parteienherrschaft, mit dem Entstehen einer neuen Zivilgesellschaft und dem damit verbundenen politischen Selbstbewusstsein stieg die Zahl der Volksbegehren stark an. Waren es von 1964 bis 1980 nur vier Volksbegehren, vergrößerte sich deren Menge von 1980 bis 2000 auf rund 20. D.h. die BürgerInnen sind erwacht und setzen von sich aus Initiativen.

Anders ist es bei jenen Einrichtungen der direkten Demokratie, die vom Parlament initiiert werden müssen. Bisher wurden die StaatsbürgerInnen erst zweimal an die Urne der Volksabstimmung gerufen. Einmal gemäß Art 43 B-VG aufgrund eines Beschlusses des Nationalrates (Volksabstimmung vom 5. November 1978 über die Inbetriebnahme des Kernkraftwerkes Zwentendorf), das andere Mal wegen einer Gesamtänderung der Bundesverfassung nach Art 44 Abs 3 B-VG (Volksabstimmung vom 12. Juni 1994 über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union).

Die 1988 eingeführte Volksbefragung wurde noch nicht aktuell.

Aus schlafendem Verfassungsrecht wurde aber insgesamt gesehen lebendiges. Zwar wurden Volksbegehren mehrere Male als „Partei- bzw Verbändebegehren“ gebraucht, und die Volksabstimmungen standen weitgehend im Dienste der jeweiligen Regierung. Aber die aus den Eierschalen der früheren Parteiengesellschaft geschlüpfte Zivilgesellschaft ist freier denn je und von Autoritäten unabhängiger denn je. Das muss nicht nur Vorteile haben. Aber wenn man den Sinn der österreichischen Geschichte als einen Weg der Menschen aus jahrhundertelanger Abhängigkeit ins Freie sieht, wird man auch in der Verbesserung und Erweiterung der Volksrechte im österreichischen Verfassungsrecht ein Thema sehen. So soll man nicht vergessen, dass es bis heute kein Staatsvertragsreferendum gibt (obwohl die Republik Österreich mehr als 2.500 Staatsverträge abgeschlossen hat), dass es kein Finanzreferendum gibt (obwohl gerade die Belastung mit Steuern, Abgaben, Gebühren, Beiträgen usw höher ist als in anderen Staaten), und dass es kein Verwaltungsreferendum auf Bundesebene gibt (obwohl Österreich als Kleinstaat einer der größten Verwaltungsstaaten der Welt ist).

Die stiefmütterliche Behandlung der Einrichtungen der direkten Demokratie im Vergleich zu denen der repräsentativen fällt einem besonders bei einem Blick in die Schweiz auf. So ist etwa beim Volksbegehren der Eintragungszeitraum von 8 Tagen ein Bruchteil der Sammelfristen in der Schweiz, die von 2 Monaten bis zu einer unbegrenzten Dauer gehen. Dazu kommt, dass man einen Kostenbeitrag von S 30.000,- zahlen muss, der im Übrigen nicht zurückgezahlt wird. In der Schweiz sind solche Kautionen auf Bundes- und auf Kantonsebene unbekannt. In der Schweiz gibt es außerdem die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung. Dabei gibt es weder ein Einleitungs- noch ein Eintragungsverfahren. Der Hauptunterschied liegt darin, dass die schweizerische Volksinitiative direkt an Volk und Stände gelangt und eine Abstimmung erzwingen kann. Eine Abstimmung, deren Ergebnis bindend ist und bei Annahme der Volksinitiative Verfassungstext wird, ist durchzuführen. Weiters gibt es eine Volksinitiative als allgemeine Anregung auf Teilrevision der Bundesverfassung, die ebenfalls eine Volksabstimmung nach sich ziehen kann. Weiters gibt es eine Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung, aber kein Volksbegehren im Sinne einer Gesetzesinitiative des B-VG. Im schweizerischen Verfassungsrecht kann auch eine Volksabstimmung über ein Gesetz gegen den Willen des Parlaments durchgesetzt werden. Außerdem gibt es ein Staatsvertragsreferendum.

4. Die direkte Demokratie auf Landes- und Gemeindeebene

In allen österreichischen Bundesländern ist das Volksbegehren verwirklicht. Einige kennen ein Volksbegehren auf Erlass eines Verwaltungsaktes (Verwaltungsinitiative).

Weiters ist in allen Bundesländern die Volksabstimmung vorgesehen.

Schließlich kennen alle Landesverfassungen mit Ausnahme der von Wien das Institut der Volksbefragung.

Weiters gibt es als direktdemokratische Einrichtungen in den Ländern das Bürgerbegutachtungsverfahren in den Landesverfassungen von Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Vorarlberg.

In fünf Bundesländern, nämlich im Burgenland, in Niederösterreich, Oberösterreich, der Steiermark und Vorarlberg besteht die Möglichkeit einer Verwaltungsinitiative. Eine bestimmte Anzahl von Stimmberechtigten kann durch eine solche von der Landesregierung die Vornahme eines bestimmten generellen Verwaltungsaktes verlangen.

Ergänzend sei bemerkt, dass in allen 2.360 Gemeinden Österreichs Einrichtungen der direkten Demokratie bestehen.

In allen Gemeindeordnungen und Stadtrechten, die Landesgesetze sind, finden sich Bestimmungen über direktdemokratische Einrichtungen. Zur Ausstattung in Sachen direkter Gemeindedemokratie wird ein Sextett von Volksrechten gezählt: Volksbegehren mit und ohne Volksabstimmung, Volksbefragung, Volksabstimmung, Gemeindeversammlung, Bürgerbegutachtung, formalisierte Information der Gemeindemitglieder. Nicht alle dieser Volksrechte sind in allen Gemeinden, aber in allen Gemeinden gibt es Volksrechte.

5. Unterschiede zur Schweiz

Während in der Schweiz die direkte Demokratie eine große Tradition hat, ist sie in Österreich relativ neu. Während in der Schweiz relativ großzügige Regelungen bestehen, ist in Österreich die direkte Demokratie sehr formalisiert. Sammelfristen sind relativ kurz, zum Teil sind relativ hohe Kautionen zu bezahlen u.a.m. Außerdem sind die Ergebnisse relativ bedeutungslos. Von den 23 Volksbegehren sind 18 rechtlich wirkungslos geblieben. Zwei sind nicht zustandegekommen, nur die ersten drei hatten gesetzliche Folgen (ORF-Reform-Volksbegehren; Abschaffung der 13. Schulstufe-Volksbegehren, 40-Stunden-Woche-Volksbegehren). Das „Volksbegehren für ein atomfreies Österreich“ (1997) wurde schon vor dem Eintragungsverfahren gesetzlich erfüllt. Eine Reihe von Volksbegehren kamen von etablierten Parteien und Verbänden und wurden dementsprechend umfunktioniert.

In der Schweiz haben Volksbegehren im Gegensatz zu Österreich rechtliche Konsequenzen. Es kommt jedenfalls zu einer Abstimmung. Allerdings sind Volksinitiativen in der Schweiz ausschließlich auf Verfassungsänderungen bzeogen.

Insgesamt ergibt der Vergleich zwischen der direkten Demokratie in der Schweiz und in Österreich, dass hier die Ausgestaltung der einzelnen Institutionen gegenüber der Schweiz zu kleinlich ist. „Sie bleibt oft zu zaghaft, zu wenig konsequent, um den Stimmberechtigten Sinn und Zweck eines Engagements in diese Richtung aufzuzeigen.“ (Lehner, 2000) Dort wo sie wirkungsvoll ausgestaltet sind, bleiben sie aufgrund ihres rechtlich möglichen Gegenstandes meist unattraktiv und somit auch toter Buchstabe. „Die Kompetenzen der österreichischen Länder sind etwa im Vergleich zur Schweiz, zu den Vereinigten Staaten oder der Bundesrepublik Deutschland eines Bundesstaates nicht würdig.“ (Lehner, 2000)

Da die direkte Demokratie weitgehend ein Konzept ohne Konsequenz in Österreich ist, wäre ein rein repräsentativ demokratisches System ehrlicher. Andernfalls müsste die österreichische Bundesverfassung nicht nur das Volksbegehren mit rechtsverbindlicher Wirkung ausstatten und die Möglichkeit eines Vetoreferendums vorsehen, sowie den Bundesländern freie Hand bei Gestaltung der direkten Demokratie lassen. Die Erneuerung der Demokratie in diesem Sinn setzt einen neuen Föderalismus voraus.

Anmerkungen:

Lehner, Christoph, Volksrechte im österreichischen Verfassungsrecht, Zürich-Wien 2000

Marko, Joseph, Poier, Klaus, Die Verfassungssysteme der Bundesländer: Institutionen und Verfahren repräsentativer und direkter Demokratie, in: Dachs, Herbert et al (Hg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Die zweite Republik, 3. Aufl., Wien 1997, 817

Mayer, Heinz, Plebiszitäre Elemente in der staatlichen Willensbildung, FS 75 Jahre Bundesverfassung, Wien 1995, 341

Mayer, Heinz, Verfahrensfragen der direkten Demokratie, für Staat und Recht, FS Schambeck, Berlin 1994, 511

Merkl, Adolf, Ursprung und Schicksal der Leitgedanken der Bundesverfassung, Juristische Blätter, 1934, 157

Neisser, Heinrich, Demokratiereform in Österreich: Potentiale und Instrumente, in: Pelinka, Anton et al. (Hg.), Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Pronosen und Szenarien, Wien 2000, 423

Rill, Heinz-Peter, Möglichkeiten und Grenzen des Ausbaus direktdemokratischer Elemente in der österreichischen Bundesverfassung, Wien 1987

Ringhofer, Kurt, Die österreichische Bundesverfassung, Wien 1977

Welan, Manfried, Regierungssystem und direkte Demokratie in Österreich, in: Koja, Friedrich, Stourzh, Gerald (Hg.), Schweiz–Österreich. Ähnlichkeiten und Kontraste, Wien-Graz 1986 (177-207)