

Grundsätzliche Aspekte der direkten Demokratie – das Beispiel Volksbegehren*

Univ.-Prof. Dr. Franz Merli
Universität Graz

I. Reformwünsche

Direkte Demokratie ist immer wieder ein Reformthema und besonders dann, wenn die repräsentative Demokratie schlecht funktioniert oder zumindest so wahrgenommen wird. Daher sind Vorschläge zur Stärkung der direkten Demokratie meist ein Zeichen für Probleme im Gesamtsystem.

Reformwünsche sind aber auch für sich verständlich, denn die direkte Demokratie in ihrer derzeitigen Form ist wirkungslos. Das gilt jedenfalls im Bund: Hier können Volksabstimmungen und Volksbefragungen nur „von oben“, also auf Wunsch des Parlaments initiiert werden; sie dienen damit eher den Gewählten als den Wählern. Volksbegehren verpuffen dagegen regelmäßig ohne nennenswerte Wirkung, wie sich zuletzt am Bildungsvolksbegehren zeigte.

II. Reformmöglichkeiten

1. Verstärkung durch Mehrheitsfeststellung

Will man die direkte Demokratie stärken, sollte man trotzdem beim Volksbegehren beginnen, weil es das einzige Instrument ist, das „von unten“, also unmittelbar durch die Bürger, genutzt werden kann. Seine Attraktivität lässt sich steigern, indem man die Unterschriftensammlung erleichtert und auch online-Unterstützungen zulässt. Auch eine schnellere, öffentlich besser sichtbare und stärker dialogische Behandlung des Volksbegehrens im Parlament kann dazu beitragen.

Die Hauptursache für die Wirkungslosigkeit des Volksbegehrens liegt aber darin, dass praktisch bei jedem Ergebnis behauptet werden kann, die Mehrheit der Stimmberechtigten unterstütze das Begehren eben nicht, und dass diese Behauptung bei der derzeitigen Ausgestaltung nicht widerlegt werden kann. Dieses Problem lässt sich nur lösen, wenn man Volksbegehren mit Mehrheitsfeststellungen verbindet: wenn man also die Forderungen von Volksbegehren, die eine gewisse Mindestunterstützung erfahren haben und vom Parlament innerhalb einer bestimmten Frist nicht oder nur unzureichend erfüllt wurden, dem ganzen Volk zur Billigung oder Ablehnung vorlegt.

* Der Text entspricht dem Vortrag und berücksichtigt daher Entwicklungen bis Oktober 2012. Eine ausführlichere Auseinandersetzung mit dem Thema mit Nachweisen der Diskussion findet sich bei *Merli*, Langsame Demokratie, in: *Jabloner/Kolonovits/Kucsko-Stadlmayer/Laurer/Mayer/Thienel* (Hrsg), Gedenkschrift Robert Walter (2013) 487.

Wer das will, muss allerdings zwischen verschiedenen Varianten entscheiden und Ausgestaltungsfragen klären, die bisher unbeantwortet bleiben konnten.

2. Rechtliche Wirkung

Zunächst ist zu entscheiden, welche Rechtsfolgen die Mehrheitsfeststellung haben soll. Dazu gibt es drei Möglichkeiten.

- Die Mehrheit für ein Begehren könnte erstens selbst Recht setzen. In diesem Fall träte ein mit Volksbegehren vorgeschlagener Gesetzesentwurf mit seiner Billigung in der nachfolgenden Volksabstimmung (und der Kundmachung) automatisch in Kraft.
- Die Mehrheitsfeststellung könnte zweitens das Parlament rechtlich dazu verpflichten, ein Gesetz zu erlassen, das dem Volksbegehren entspricht.
- Die Mehrheitsfeststellung könnte drittens nur politischen Druck auf den Nationalrat erzeugen. Das würde einer Kombination von Volksbegehren und nachfolgender Volksbefragung entsprechen.

Die Volksgesetzgebung, die die erste Möglichkeit vorsieht, hat mehrere Nachteile. Sie ist, soweit sie ohne Parlament auskommt, systemfremd und nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes nur als Gesamtänderung der Bundesverfassung einführbar. Sie ist aufwendig, weil sie anders als das derzeitige Volksbegehren nicht mit einer bloßen Anregung auskommt, sondern einen ausgearbeiteten Gesetzesentwurf verlangt. Sie ist fehleranfällig, möglicherweise sogar gefährlich, weil der Gesetzesentwurf nicht den Prüfprozessen durch Ministerialbürokratie, Begutachtung, Verfassungsdienst und parlamentarische Routinen unterzogen wird. Und sie lässt sich letztlich nicht durchhalten, weil weitere Änderungen des durch das Volk beschlossenen Gesetzes realistischer Weise nicht nur diesem vorbehalten werden können, sodass das volksbeschlossene Gesetz letztlich doch wieder der Parlamentsherrschaft unterliegt.

Die zweite Lösung wäre nach der Rechtsprechung ebenfalls eine Gesamtänderung der Bundesverfassung. Zudem leidet sie darunter, dass Gesetzgebungspflichten rechtlich kaum durchgesetzt werden können. Selbst wenn sich die Betreiber eines Volksbegehrens gegen die parlamentarische Untätigkeit beim Verfassungsgerichtshof beschweren könnten, würden sie im Erfolgsfall nur die Feststellung eines Pflichtverstoßes erreichen. Dann bleibt nur mehr die politische Reaktion: die Abwahl der Parlamentsmehrheit.

Die dritte Lösung setzt von vornherein auf den politischen Druck durch die Mehrheitsfeststellung. Sie als schon als einfachste die beste und lässt sich, weil sie das Parlament rechtlich zu nichts verpflichtet, wohl auch mit normaler Verfassungsänderung einführen. Sie kann bloße Anregungen wie ausformulierte Gesetzesvorschläge verarbeiten, und sie ist nicht weniger effektiv als die rechtliche Verpflichtung: Als Sanktion wirkt wiederum die nächste Wahl. (Will man diese Sanktion verschärfen, muss man nur die Verlängerung der Legislaturperiode wieder zurücknehmen.)

3. Gegenstand und Rechtmäßigkeitsanforderungen

Stärkere Wirksamkeit legt allerdings auch größere Vorsicht nahe. Bei der Ausgestaltung der dritten Lösung kann sie sich darin niederschlagen, dass man bestimmte Anliegen als Gegenstand eines verstärkten Volksbegehren nicht zulässt und im übrigen erhöhte Rechtmäßigkeitsanforderungen an das Begehren stellt.

Ausgeschlossen sein sollten daher zunächst Gesamtänderungen der Bundesverfassung. Hier würde die mit dem Volksbegehren verbundene Mehrheitsfeststellung vor einem Parlamentsbeschluss schlecht mit der in der Verfassung vorgesehenen Volksabstimmung *danach* zusammenpassen. Zudem könnte sie die Entscheidungsfreiheit des Parlaments politisch so schwächen, dass die gegenseitige Kontrolle von Volk und Parlament, die das BVG für Gesamtänderungen vorsieht, aus dem Gleichgewicht geriete.

Im Übrigen halte ich zwar wenig vom Ausschluss von Themen, für die das Volk angeblich zu dumm ist, aber der Gegenstandsbereich des verstärkten Volksbegehrens sollte berücksichtigen, dass einerseits sein Adressat, das Parlament, auch nicht alles tun darf, und dass andererseits bei punktuellen Mehrheitsfeststellungen nicht alle dieselben Erfolgchancen haben.

Mehrheitsfeststellungen sollten daher nur über Volksbegehren stattfinden, deren zentrale Anliegen nicht offensichtlich gegen höherrangiges Recht oder internationale Verpflichtungen Österreichs verstoßen. Die Rechtmäßigkeit des Vorschlags ist nicht so wichtig, solange das Volksbegehren wirkungslos bleibt. Wenn man ihm jedoch echten politischen Druck zugesteht, sollte dies nicht auch den Druck zum Rechtsbruch einschließen.

Und Volksbegehren sollten auch nicht für Verschlechterungen der Stellung von Angehörigen struktureller Minderheiten offen stehen. Wer durch Herkunft, ethnische Zugehörigkeit, Religion, Sprache, Behinderung, sexuelle Orientierung, Staatsbürgerschaft oder ähnliche identitätsprägende Merkmale einer Minderheit angehört, gibt für Kampagnen, die auf emotionale Ab- und Ausgrenzungen setzen und gerade in der direkten Demokratie ein fruchtbares Anwendungsfeld finden, ein besonders leichtes Opfer ab. Zugleich haben die Betroffenen in direktdemokratischen Verfahren, die auf bloße Ja-Nein-Entscheidungen zulaufen und jeweils nur einmal stattfinden, geringere Erfolgchancen als im normalen, iterativen politischen Prozess, der längerfristige Allianzen, Kompromisse und Tauschgeschäfte erlaubt. Mehrheitsentscheidungen zu Lasten struktureller Minderheiten sind aus demokratischer Sicht generell problematisch, und erst recht in der direktdemokratischen Variante. Sie sollten daher vom Gegenstandsbereich des Volksbegehrens von vornherein ausgeschlossen werden, und zwar selbst dann, wenn sie rechtmäßig wären.

4. Technische Ausgestaltung

Die technische Umsetzung dieser Anforderungen ist nicht ganz einfach, aber möglich. Um Klarheit über den Rechtmäßigkeitsmaßstab für verstärkte Volksbe-

gehen zu gewinnen, müsste man zunächst seine Initiatoren verpflichten, spätestens vor der Mehrheitsfeststellung festzulegen, ob sie ein einfaches oder ein Verfassungsgesetz anstreben. Damit nicht sicherheitshalber immer ein Verfassungsgesetz verlangt wird, wären für diesen Fall höhere Unterstützungsquoten sinnvoll. Dann sollte ein Verfahren eingerichtet werden, in dem das Begehren an den geschilderten Anforderungen gemessen wird. Die Prüfung müsste sich freilich auf eine Grobkontrolle beschränken und innerhalb kurzer Fristen stattfinden. Systemkonform könnte sie das Innenministerium übernehmen. Schließlich müsste die Zulassungsentscheidung des Innenministeriums beim Verfassungsgerichtshof angefochten werden können, und dieser hätte ebenfalls binnen kurzer Zeit zu entscheiden.

III. Verbleibende Probleme

Doch auch wenn das alles gelingt, bleiben Probleme:

Volksbegehren waren bisher meist Parteibegehren. Verstärkte Volksbegehren wären eine noch größere und schönere Spielwiese für politische Parteien. Parteien können mit dem Volksbegehren und besonders in der Vorbereitung der Mehrheitsfeststellung Aufmerksamkeit erwecken, aktiv erscheinen, Themenführerschaft erlangen oder auch nur innere Geschlossenheit erzielen und Kampagnenfähigkeit demonstrieren. Ein Volksbegehren kann für sie also auch – oder sogar vor allem – dann interessant sein, wenn ein Erfolg im eigentlichen Sinn, nämlich eine Mehrheit für das Begehren oder gar ein Gesetzesbeschluss, außer Reichweite liegt. Rechtlich ist gegen die Verwendung von Volksbegehren durch Parteien kein Kraut gewachsen, denn eine Verfassungsbestimmung im Parteiengesetz verbietet die Beschränkung ihrer Tätigkeit durch besondere Rechtsvorschriften, und auch sonderverfassungsrechtliche Beschränkungen ließen sich umgehen. Politisch können zu viele Parteibegehren die Unzufriedenheit mit der Demokratie aber noch erhöhen. Dann würde das verstärkte Volksbegehren das Problem, das es lösen soll, noch vergrößern.

Direkte Demokratie ist auch mehr als ein shitstorm; Empörung reicht nicht. Das wissen aber nicht alle, oder sie wollen es nicht wahrhaben. Wer im Volksbegehren nur ein Mittel erblickt, der Wut des Volkes Ausdruck zu verleihen, stößt sich am langsamen und umständlichen Verfahren – und übersieht dabei, dass das Volksbegehren, wie überhaupt die direkte Demokratie, nicht der bloßen Feststellung, sondern vor allem erst einmal der Bildung einer öffentlichen Meinung dient. Das erfordert Zeit und Information. Ausreichende Zeit wäre gerade im verstärkten Volksbegehren nicht das Problem; hier erweist sich die Langsamkeit als Segen. Das Informationsangebot könnte sich erheblich verbessern, wenn man Betreibern und Regierung einschlägige Pflichten auferlegte. Interesse daran und ein überlegter Umgang damit lassen sich aber nicht verordnen. Sie brauchen vielmehr eine politische Kultur und ein mediales Umfeld, in der sie erlernt, geübt und geschätzt werden können.

Demokratie ist schließlich mehr als direkte Demokratie. Zur Verbesserung der Demokratie müssen wir uns auch um das Wahlrecht kümmern, um die Transparenz von Politikfinanzierung und Interessenkonflikten und um effiziente Korruptionsbekämpfung, und wir müssen Wege finden, den Verlust an demokratischen Entscheidungsmöglichkeiten, den die zunehmende Privatisierung und Internationalisierung von öffentlichen Angelegenheiten nach sich ziehen, auszugleichen oder zumindest zu lindern.

Die direkte Demokratie kann man durchaus reformieren. Unsere grundlegenden demokratischen Probleme werden wir damit aber nicht lösen.

Kritik und Fortschritt im Rechtsstaat

Band 41

Direkte Demokratie

9. Oktober 2012

Stadtsenatssitzungssaal des Wiener Rathauses

Herausgeberin

Österreichische Juristenkommission

ÖJK

Linde

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, insbesondere die Rechte der Verbreitung, der Vervielfältigung, der Übersetzung, des Nachdrucks und der Wiedergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege, durch Fotokopie, Mikrofilm oder andere elektronische Verfahren sowie der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, dem Verlag vorbehalten.

ISBN 978-3-7073-2416-7

Es wird darauf verwiesen, dass alle Angaben in diesem Fachbuch trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr erfolgen und eine Haftung der Autoren oder des Verlages ausgeschlossen ist.

© LINDE VERLAG Ges.m.b.H., Wien 2014
1210 Wien, Scheydgasse 24, Tel.: 01/24 630
www.lindeverlag.at

Druck: Hans Jentsch u Co. Ges.m.b.H.
1210 Wien, Scheydgasse 31

Vorwort

Beobachter aus Sozialwissenschaft und Politik registrieren ein steigendes Unbehagen an der Demokratie in Österreich. Eine Möglichkeit, einer solchen Entwicklung entgegen zu wirken, wird in einer Verstärkung der Elemente direkter Demokratie gesehen.

Die Österreichische Juristenkommission widmete diesem Thema ihre Herbsttagung 2012. Zwei Referate und eine Podiumsdiskussion befassten sich sowohl mit grundsätzlichen, rechtlichen und politikwissenschaftlichen Aspekten als auch mit rechtsvergleichenden Sichtweisen und Erfahrungswerten aus den Nachbarstaaten Schweiz und Deutschland. Dazu kamen aktuelle Fragen aus der österreichischen Diskussion.

Dabei zeigte sich die technische Komplexität der Materie und deren Verknüpfung mit Fragen der Demokratieentwicklung, des Demokratiebewusstseins in der Bevölkerung und der Rolle der Zivilgesellschaft.

Die Österreichische Juristenkommission beabsichtigt, die vielfältigen und mehrschichtigen Fragen der Demokratiereform und der Bürgerbeteiligung am politischen Prozess bei ihrer Frühjahrstagung 2014 auf breiterer Grundlage weiter zu bearbeiten.

*Der Vorstand
der Österreichischen Juristenkommission*