

Franz Merli, Wien\*)

# Direkte Demokratie: Wesentliche Gesichtspunkte für eine Reform in Österreich

## Übersicht:

- I. Reformvorschläge
- II. Probleme
- III. Problemursachen
- IV. Lösungen
  - A. Abstimmungsfähige Vorschläge
  - B. Themenverbote
  - C. Verfahrensregeln
  - D. Wirksamkeitsbremsen
- V. Fazit

## I. Reformvorschläge

Dass viel über direkte Demokratie gesprochen wird,<sup>1)</sup> hängt mit den Schwächen der repräsentativen Demokratie zusammen; oder zumindest mit ihrer

---

\*) Die Vortragsform wurde beibehalten; Nachweise beschränken sich auf ein Minimum.

<sup>1)</sup> ZB in der Enquete-Kommission betreffend Stärkung der Demokratie in Österreich 2014/15, [www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/A-HA/A-HA\\_00003\\_00344/index](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/A-HA/A-HA_00003_00344/index) (abgefragt am 19. 10. 2018); siehe Bericht der parlamentarischen Enquete-Kommission betreffend Stärkung der Demokratie in Österreich, 791 BlgNR 25. GP. Aus der österreichischen Literatur dieses Jahrzehnts in chronologischer Reihenfolge: *Poier*, Direkte Demokratie – Rückblick und Ausblick, in *Holoubek/Martin/Schwarzer* (Hrsg.), Die Zukunft der Verfassung – Die Verfassung der Zukunft? (2010) 67; *Öhlinger*, Direkte Demokratie: Möglichkeiten und Grenzen. Zur aktuellen Diskussion über den Ausbau direktdemokratischer Verfahren der Gesetzgebung, ÖJZ 2012, 1054; *Diendorfer* (Hrsg.), Direkte Demokratie: Forderungen – Initiativen – Herausforderungen (2013); *Merli*, Langsame Demokratie, in *GS Walter* (2013) 487; *Mölzer/Haimbuchner/Strache* (Hrsg.), Das Recht zum Volk: Ausbau der direkten Demokratie (2013); *Balthasar/Bußjäger/Poier* (Hrsg.), Herausforderung Demokratie. Themenfelder: Direkte Demokratie, e-Democracy und übergeordnetes Recht (2014); *Bußjäger/Balthasar/Sonntag* (Hrsg.), Direkte Demokratie im Diskurs: Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich (2014); *Konrath*, Das Demokratiepaket 2013, in *Baumgartner* (Hrsg.), Öffentliches Recht Jahrbuch 2014 (2014) 345; *Lienbacher/Pürgy* (Hrsg.), Parlamentarische Rechtsetzung in der Krise (2014); *Meyer*, Das Demokratiepaket 2013 und aktuelle Entwicklungen, in *Schweighofer/Kummer/Hötzendorfer* (Hrsg.),

Wahrnehmung: Kritiker beklagen fehlende Responsivität, abgehobene Politikdiskurse, die an den wahren Bedürfnissen vorbeigehen, und eine Kluft zwischen Volk und Eliten.

Direkte Demokratie wird als Mittel dagegen empfohlen, und in der Tat kann sie positive Funktionen haben, indem sie neue Beteiligte und Ideen ins Spiel bringt und die Regierenden zu mehr Rücksichtnahme auf Mehrheitsmeinungen auch zwischen Wahlen veranlasst, am besten schon durch die bloße Möglichkeit ihres Gebrauchs.

Dafür ist die direkte Demokratie in Österreich, genauer gesagt im Bund, aber zu schwach. Deshalb kann man den Wunsch nach einer Verstärkung<sup>2)</sup> verstehen. Er geht vor allem in zwei Richtungen: Zunächst sollte eine bestimmte Zahl von Stimmberechtigten eine Volksabstimmung erzwingen können, um gegebenenfalls das Inkrafttreten eines Gesetzesbeschlusses des Nationalrates zu verhindern. So könnte etwa, um ein aktuelles Beispiel zu nennen, die gesetzliche Abschwächung des Nichtraucherschutzes zu Fall gebracht werden. Eine solche Veto-Volksabstimmung ist nicht systemfremd; in der Steiermark ist sie seit langem verwirklicht. Sie bräuchte zwar einige Überlegungen bei der technischen Ausgestaltung und im Hinblick auf besonders dringliche und europa- oder verfassungsrechtlich gebotene Gesetzesbeschlüsse, prinzipielle Schwierigkeiten bereitet sie allerdings nicht.

Stärker und kontroverser diskutiert werden dagegen Vorschläge zur Volksgesetzgebung, etwa in Form eines Volksbegehrens, das bei einer bestimmten Unterstützung zu einer Volksabstimmung führt, in der das vorgeschlagene Gesetz

---

Transparenz (2014) 315; *Österreichische Juristenkommission* (Hrsg), *Direkte Demokratie* (2014); *Gamper*, Ni la force, ni la rigueur? Judicializing Direct Democracy, *Percorsi Costituzionali* 2015, 125 ff; *Öhlinger/Poier* (Hrsg), *Direkte Demokratie und Parlamentarismus*. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen? (2015); *Kreiter*, *Grundfragen und Perspektiven des Volksabstimmungsautomatismus: eine Analyse der Volksgesetzgebung zwischen Politik und Recht* (2017). Zur internationalen Diskussion siehe die Nachweise bei *Merli*, *Illiberal Direct Democracy* (Referat zum 10<sup>th</sup> IACL World Congress Seoul 2018, im Erscheinen).

<sup>2)</sup> An parlamentarischen Initiativen der letzten Zeit seien erwähnt: das „Demokratiepaket“, bestehend aus einem Gesamtändernden Ausschussabänderungsantrag ([www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A/A\\_02177/imfname\\_313063.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A/A_02177/imfname_313063.pdf) [abgefragt am 19. 10. 2018]) und einem Ausschussantrag ([www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A/A\\_02177/imfname\\_313064.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A/A_02177/imfname_313064.pdf) [abgefragt am 19. 10. 2018]), jeweils vom 28. 6. 2013, zum Initiativantrag IA 2177/A 24. GP (SPÖ, ÖVP, Grüne); der Entschließungsantrag 117/A(E) 25. GP vom 29. 1. 2014 (FPÖ); der IA 24/A 25. GP vom 29. 10. 2013 und der ergänzende Entschließungsantrag 240/A(E) 25. GP vom 24. 2. 2014 (Grüne); der IA 769/A 25. GP vom 19. 11. 2014 (Grüne); das Volksbegehren „Demokratie jetzt!“ ([www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren\\_der\\_XX\\_Gesetzgebungsperiode/Volksbegehren\\_Demokratie\\_Jetzt/files/KA04\\_Text\\_VBG1a.pdf](http://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/Volksbegehren_Demokratie_Jetzt/files/KA04_Text_VBG1a.pdf) [abgefragt am 19. 10. 2018]) und das Volksbegehren „Für verpflichtende Volksabstimmungen“ ([www.bmi.gv.at/411/files/registrierte\\_Volksbegehren/Text\\_Fuer\\_verpflichtende\\_Volksabstimmungen.pdf](http://www.bmi.gv.at/411/files/registrierte_Volksbegehren/Text_Fuer_verpflichtende_Volksabstimmungen.pdf) [abgefragt am 19. 10. 2018]). Die Vorschläge der aktuellen Regierung sind enthalten in *Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017–2022* ([www.bundeskanzleramt.gv.at/documents/131008/569203/Regierungsprogramm\\_2017%E2%80%932022.pdf/b2fe3f65-5a04-47b6-913d-2fe512ff4ce6](http://www.bundeskanzleramt.gv.at/documents/131008/569203/Regierungsprogramm_2017%E2%80%932022.pdf/b2fe3f65-5a04-47b6-913d-2fe512ff4ce6) [abgefragt am 19. 10. 2018]) 19 f.

durch die Mehrheit der Abstimmenden beschlossen werden kann. Eine solche Reform ginge viel weiter, weil sie im Extremfall das Parlament völlig übergänge; sie müsste als Gesamtänderung der Bundesverfassung beschlossen werden; und sie wirft prinzipielle Fragen auf. Deshalb steht sie im Folgenden im Mittelpunkt.

## II. Probleme

Wer die direkte Demokratie stärken möchte, sollte auch mögliche Probleme bedenken. Bei der Volksgesetzgebung liegen sie in Unzuständigkeit, Rechtswidrigkeit und in ihrem illiberalen Gebrauch. Ein Zuständigkeitsproblem tritt auf, wenn sich direktdemokratische Vorschläge an Stellen richten, die für ihre Umsetzung nicht kompetent sind, oder über sie vom Volk selbst auf der falschen Ebene entschieden werden soll. Rechtswidrig sind Vorschläge, deren Verwirklichung dem Völker-, Europa- oder Verfassungsrecht widersprechen würde. Illiberal wird die direkte Demokratie zur Schlechterstellung von Minderheiten und zur Überspielung von Machtbeschränkungen gebraucht. Die drei Kategorien überlappen einander.

Dazu einige Beispiele. Kompetenzwidrig war eine Grazer BürgerInnenumfrage zur Einrichtung einer Umweltzone mit Verkehrsverboten, die auch Nachbargemeinden betroffen hätten und nicht in die Selbstverwaltung fallen, oder das Volksbegehren „Asyl europagerecht umsetzen“, weil es die österreichischen Beitragszahlungen an die Europäische Union kürzen will, bis die Union eine befriedigende Asylpolitik gefunden hat, diese Beitragszahlungen aber nicht einseitig von Österreich festgelegt werden können. Zuständigkeitswidrig waren auch direktdemokratische Verfahren zu atomwaffenfreien Gemeinden oder Ländern in Deutschland, das ungarische Referendum von 2016 gegen die zwingende Umverteilung von Flüchtenden innerhalb der EU sowie eine regionale Abstimmung über Ölbohrungen vor kanarischen Inseln und das Unabhängigkeitsreferendum in Katalonien, weil diese Fragen nach der spanischen Verfassung zentralstaatlich zu entscheiden sind.

Einen Verstoß gegen die Bundesverfassung der USA bildete zB eine kalifornische Initiative von 1964, die dem Staat Maßnahmen zum Schutz vor ethnischer Diskriminierung verbieten sollte; und mit der EMRK nicht vereinbar war das Ziel der Schweizer Volksinitiativen gegen den Bau von Minaretten und zur abwägungsfreien „Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer“.

Gegen Minderheiten richteten sich der Vorschlag der FPÖ zu einer Volksbefragung über die Aufnahme der Kärntner Slowenen in die Landesverfassung; eine kalifornische Initiative von 1994, die illegal Eingewanderten den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, ua im Sozialwesen, im Bildungssektor und in der öffentlichen Gesundheitsversorgung, verweigerte; ein Referendum über Russisch als zweite Staatsprache in Lettland; und die Volksabstimmungen über das Verbot der gleichgeschlechtlichen Ehe in vielen US-Bundesstaaten oder jüngst in Slowenien, der Slowakei und in Rumänien.

Nicht alle diese Initiativen kamen von „unten“ – manche wurden auch von der Regierung initiiert; und viele von ihnen scheiterten an mangelnder Beteiligung oder der Mehrheit der Abstimmenden. Sie zeigen aber die Probleme.

### III. Problemursachen

Diese Probleme werden manchmal als solche der Demokratie überhaupt missverstanden. Sie sind aber, jedenfalls zu einem guten Teil, spezifische Probleme einer (ungeregelten) direkten Demokratie, denn sie haben mit den Eigenheiten der direktdemokratischen Willensbildung zu tun.

Direktdemokratische Initiativen werden meist durch juristische Laien vorbereitet und enthalten oft keinen ausgearbeiteten Gesetzesvorschlag. Sie werden nicht durch Experten geprüft oder vor der Einreichung einer öffentlichen Erörterung unterzogen, und sie können vor der Entscheidung auch nicht mehr verändert werden. Die Entscheidung selbst besteht in einer bloßen Ja/Nein-Alternative; sie lässt keinen Raum für Kompromisse, eignet sich dafür umso besser zur populistischen Zuspitzung. Anders als im Parlament ist sie nicht Teil eines Wiederholungsspiels, in dem auch Minderheiteninteressen als Grundlage für Allianzen dienen können, jedenfalls aber die Auswirkungen auf das nächste Mal bedacht sein wollen. Weil die Entscheidung im Schutz des Wahlheimnisses fällt, muss niemand dafür Verantwortung übernehmen; in der Wahlzelle gelten nicht einmal die Beschränkungen politischer Korrektheit. Vorschub leistet einem unbekümmerten Stimmverhalten auch die – oft bewusste – Verwechslung der Abstimmenden als Verfassungsorgan mit dem Volk als Souverän; und manchmal der wenig noble, aber auch unter uns weitverbreitete Wunsch, dass es anderen schlechter gehe.

Dass rechtlich problematischen Initiativen und unedlen Motiven freier Lauf gelassen wird, ist nicht schlimm, weil Volksbegehren nach geltendem Recht keine Mehrheitsfeststellungen ermöglichen und nur unverbindliche Vorschläge darstellen. Auch wenn sie stark unterstützt wurden, lässt sich fast immer behaupten, die Mehrheit der Stimmberechtigten sei eigentlich gegen das Anliegen; das mindert den politischen Druck. Und rechtlich ist das Parlament durch das Begehren nicht gebunden. Es kann daher Mängel verbessern, einzelne Punkte weglassen, herausgreifen oder ergänzen, einseitige Vorschläge ausgleichen oder die Initiative ablehnen.

Wenn aber über ein Volksbegehren eine Volksabstimmung stattfinden soll, ändert sich die Situation schon durch die politische Wirkung der Mehrheitsfeststellung; umso mehr, wenn echte Volksgesetzgebung eingeführt wird. Für solche Fälle müssen wir genauer nachdenken und brauchen wir mE auch neue Sicherungen.

### IV. Lösungen

Als rechtliche Vorkehrungen kommen die Pflicht zu abstimmungsfähigen Vorschlägen, Themenverbote, Verfahrensregeln und Wirksamkeitsbremsen in Betracht.

## A. Abstimmungsfähige Vorschläge

Vorschläge an ein Parlament, das etwas daraus machen kann, können vag sein und eine bloße Richtung vorgeben; wie das Frauenvolksbegehren mit folgendem offiziellem Text:

„Eine breite Bewegung tritt an, um echte soziale und ökonomische Gleichstellung der Geschlechter mit verfassungsgesetzlichen Regelungen einzufordern. Die Verbesserung der Lebensrealitäten von Frauen muss auf der politischen Tagesordnung ganz oben stehen. Ob Gewaltschutz, sexuelle Selbstbestimmung, soziale Sicherheit, Kinderbetreuung, wirtschaftliche und politische Teilhabe: Der Stillstand der letzten Jahre muss beendet werden. Wir fordern Wahlfreiheit und Chancengleichheit für Frauen und Männer.“<sup>3)</sup>

Gegenstand einer Volksabstimmung, die nicht anregen, sondern entscheiden soll, kann dagegen nur ein Vorschlag sein, der genau genug ist, um als Gesetzesinhalt durchzugehen. Eine gewisse Präzision braucht er auch, damit er auf seine Vereinbarkeit mit den folgenden Anforderungen überprüft werden kann.

## B. Themenverbote

Themenverbote für direktdemokratische Instrumente gibt es in vielen Rechtsordnungen. Sie betreffen unterschiedliche Bereiche von Steuern und finanziellen Fragen über die Grundrechte und die Verfassungsgerichtsbarkeit bis zum Wahlrecht und zur Wehrpflicht. Bei aller Skepsis gegen den Ausschluss wichtiger Politikfelder halte ich doch drei Beschränkungen für sinnvoll: Direkt-demokratische Entscheidungen ohne Mitentscheidungsbefugnis des Parlaments sollten nicht die Verfassung betreffen; nichts offensichtlich Verfassungs- oder Unionsrechtswidriges verlangen dürfen; und auch wenn sie rechtmäßig wären, nicht zu Lasten von geborenen Minderheiten gehen können.

Die Begründung liegt in den beiden ersten Fällen auf der Hand: Die Verfassung verlöre ihre besondere Schutzfunktion, wenn sie allein mit einfachen Mehrheiten geändert werden könnte; Abstimmungen über offensichtlich Rechtswidriges belasten die davon negativ Betroffenen, verschwenden Ressourcen und stellen vor allem die Bindung an das Recht in Frage.

Die dritte Beschränkung ist notwendig, weil direktdemokratische Mehrheitsentscheidungen über Minderheitenanliegen wegen der geschilderten Eigenheiten der direkten Demokratie essentiell unfair sind; solche Entscheidungen brauchen also parlamentarische Filter. Geschützt werden sollten nicht kleinere Interessengruppen, sondern nur solche Minderheiten, die sich aus Menschen mit identitätsbestimmenden Merkmalen zusammensetzen, die sie nicht ablegen können oder auf die zu verzichten ihnen nicht zugemutet werden kann: in Anlehnung an Art 21 GRC also (drittes) Geschlecht, Rasse, Hautfarbe, ethnische oder soziale Herkunft, genetische Merkmale, Sprache, Religion oder Weltanschauung, Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, Vermögen, Geburt, Behinderung, Alter. Die politische oder sonstige Anschauung gibt in diesem Kontext zu Miss-

---

<sup>3)</sup> [www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren\\_der\\_XX\\_Gesetzgebungsperiode/Frauenvolksbegehren/start.aspx](http://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/Frauenvolksbegehren/start.aspx) (abgefragt am 19. 10. 2018).

verständnis Anlass und eignet sich hier wohl nicht. Hinzugefügt werden sollte aber die Staatsbürgerschaft.

### C. Verfahrensregeln

Verfahrensregeln ermöglichen die Durchsetzung dieser Beschränkungen, und sie können die illiberale Versuchung mildern.

Die nachträgliche verfassungsgerichtliche Kontrolle von Gesetzen, die aufgrund oder durch eine Volksabstimmung beschlossen wurden, reicht jedenfalls nicht aus, denn zu diesem Zeitpunkt ist das Kind schon in den Brunnen gefallen: Abgesehen davon, dass es bis zu einer verfassungsgerichtlichen Aufhebung lang dauern kann, bringt sie den Verfassungsgerichtshof in eine missliche und populistisch ausbeutbare Opposition gegen das „Volk“, in der er institutionellen Schaden nehmen kann. Daher sollte eine Prüfung der vorgeschlagenen Beschränkungen bereits im Rahmen der Zulassung des Volksbegehrens durch das BMI erfolgen. Um dem Volksbegehren nicht den Schwung zu nehmen, darf sie nicht zu lang dauern, doch muss sie gegen Missbrauch abgesichert sein. Das lässt sich erreichen, indem dem VfGH eine nachprüfende Kontrolle übertragen wird, auf Antrag der Betreiber des Volksbegehrens gegen eine negative Entscheidung des BMI oder, um ein „Durchwinken“ von Anträgen zu verhindern, auf Antrag einer bestimmten Zahl von Stimmberechtigten, die die Rechtswidrigkeit der Zulassung behaupten; und indem im Zulassungsverfahren, wie erwähnt, nur offensichtliche inhaltliche Verstöße gegen Verfassungs- und Unionsrecht geprüft werden müssen. Die Beschränkung auf eine Grobprüfung stellt zugleich sicher, dass der VfGH, falls es zu einer Anfechtung kommt, das aufgrund einer Volksabstimmung erlassene Gesetz nach seinem Inkrafttreten ohne Rücksicht auf einen Ausspruch im Zulassungsverfahren normal auf seine Verfassungsmäßigkeit prüfen kann, diesmal ohne enge zeitliche Beschränkung und im Lichte der bei der Anwendung des Gesetzes aufgetauchten Probleme.

Verfahrensregeln können auch die Grundlage für die Entscheidung über Volksbegehren verbessern. Zum einen sollte man von den Betreibern mehr Information verlangen, ua, nach amerikanischem Vorbild, über ihre Finanzierungsquellen. Zum anderen wäre auch eine unparteiische Darstellung und Bewertung der Argumente für und gegen das jeweilige Anliegen durch eine unabhängige Stelle für eine sachliche Diskussion hilfreich; das Schweizer Abstimmungsbüchlein kann hier als Vorbild dienen.

Und auch die bloße Ja/Nein-Alternative der direktdemokratischen Entscheidung lässt sich abschwächen: Man kann der Regierung oder dem Nationalrat erlauben, einen eigenen Vorschlag auf den Stimmzettel zu setzen; oder eine Volksabstimmung über ein qualifiziert unterstütztes Volksbegehren nicht automatisch, sondern nur dann durchführen, wenn die Betreiber es nach einer Dialogphase wegen einer unzureichenden parlamentarischen Umsetzung verlangen. So oder so steht dann eine andere, vielleicht ausgewogenere Lösung zur Auswahl.

#### **D. Wirksamkeitsbremsen**

Derzeit ist eine Wirksamkeitsbremse das Hauptinstrument zur Bändigung der direkten Demokratie: Volksbegehren sind nur Vorschläge, nicht mehr; das ist ja auch ihr Problem. Echte Volksgesetzgebung setzt dagegen auf maximale Wirkung: Die Volksabstimmung über das Volksbegehren verleiht dem gebilligten Text unmittelbar Gesetzeskraft.

Zwischen diesen beiden Extremen gibt es aber auch andere Lösungen. Einerseits kann man eine Volksabstimmung ohne unmittelbare Wirkung vorsehen; sie schafft dann nicht selbst das Gesetz, sondern verpflichtet nur das Parlament dazu, das dann diese Pflicht mit anderen, etwa verfassungs- oder europarechtlichen, in Einklang bringen muss. Andererseits kann man dem Referendum die rechtliche Verbindlichkeit nehmen; es erzeugt dann zwar sehr starken politischen Druck, erlaubt aber rechtliche Gegenargumente. Und schließlich lässt sich beides kombinieren; im österreichischen Recht, indem man auf ein qualifiziert unterstütztes Volksbegehren statt einer Volksabstimmung eine Volksbefragung folgen lässt. In jedem Fall bleibt noch die nächste Wahl als Sanktion für eine mangelnde Reaktion des Parlaments.

#### **V. Fazit**

Eine Stärkung der direkten Demokratie wäre wünschenswert, will aber gut überlegt sein. Zur Verbesserung ihrer Wirkungen und zur Hintanhaltung negativer Effekte gibt es viele Möglichkeiten. Je stärker die direkte Demokratie wirkt, desto intensiver sollten sie genutzt werden.

Allerdings lässt sich Politik nur begrenzt rechtlich einfangen. Ob die direkte Demokratie zufriedenstellend funktioniert, hängt nicht zuletzt von unserer politischen Kultur ab, und da gibt es noch viel gemeinsam zu lernen.

