

Empfehlungen der Parlamentarische Enquete-Kommission



„Stärkung der Demokratie in Österreich“

September 2014 – September 2015

Beantragt von:

Abg. Dr. Wittmann (SPÖ) und Abg. Mag. Gerstl (ÖVP)

Die am 23. September 2014 durch den Hauptausschuss des Nationalrates eingesetzte Enquete-Kommission betreffend der „Stärkung der Demokratie in Österreich“ verfolgte das Ziel, die demokratischen Instrumente, insbesondere jene der direkten Demokratie, für die

österreichische Bevölkerung zu verbessern, attraktiveren und optimieren. In insgesamt acht Sitzungen, in welchen nicht weniger als knapp fünfzig renommierte nationale sowie internationale ExpertInnen mittels Impulsreferaten teilnahmen, wurden diverse durch die im Parlament vertretenen Fraktionen ausgewählte Themenschwerpunkte behandelt und erörtert.

Waren in der ersten Sitzung noch grundsätzliche rechtliche Fragen durch VerfassungsexpertInnen thematisiert worden, so widmete sich die Enquete-Kommission in weiterer Folge der Frage nach der Möglichkeit nach Implementierung der direktdemokratischen Instrumente in den Bundesländern, welche durch die ExpertInnen der Länder, wie auch der Gemeinden, dargelegt wurden. Zudem warfen die Mitglieder der Enquete-Kommission einen Blick ins Ausland und erörterten unterschiedliche direktdemokratische Modelle, welche durch namhafte ExpertInnen vorgestellt wurden. Um die Bemühungen der organisierten österreichischen Zivilbevölkerung zu schätzen, gab die Enquete-Kommission eben jenen die Möglichkeit, ihre Anliegen zur Verbesserung und Stärkung der Demokratie zu präsentieren. Ergänzend dazu wurden VertreterInnen der nationalen sowie internationalen Medienlandschaft geladen, welche über ihre Arbeit berichteten, um ein insgesamt vollständiges und weitläufiges Bild diverser Blickwinkel bekommen zu können.

Dass die direkte Demokratie nicht nur für die österreichische Bevölkerung, sondern auch für die in Österreich tätigen Sozialpartner und Repräsentanten der Republik ein durchaus emotionales Thema ist, zeigte sich anhand der Vielzahl an Stellungnahmen, welche in Folge des eingebrachten Abänderungsantrages zum Initiativantrag 2177/A, XXIV. GP., durch die Abgeordneten Dr. Josef Cap (SPÖ), Mag. Wolfgang Gerstl (ÖVP) sowie Mag. Daniela Musiol (Grüne) eingelangt sind und in welchen auch kritisch Stellung genommen worden ist.

Während beispielsweise die Präsidentschaftskanzlei urgiert, dass „nicht die direkte Demokratie als die ‚wahre Demokratie‘ der parlamentarischen entgegen gestellt werden [soll], wie dies in der Öffentlichkeit immer wieder geschieht“¹, moniert der Verwaltungsgerichtshof in seiner Stellungnahme die Gefahr, dass es „weltfremd [wäre]

¹ Siehe 628/SN, GZ S200020/1-VA/2013 vom 8. August 2013

anzunehmen, dass sich Initiativen nicht gegen Minderheiten und Außenseiter und nicht gegen suprastaatliche Vorgaben richten würden“².

VertreterInnen der Gewerkschaften warnen in ihren Stellungnahmen nicht nur davor, „dass finanzkräftige InitiatorInnen eines Volksbegehrens bei entsprechender Kampagnisierung, Volksbefragungen darüber erreichen und ihre Vorhaben in weiterer Folge gesetzlich umsetzen würden“³, sodass ein „Volksbefragung-Automatismus nicht mit dem System der repräsentativen Demokratie vereinbar ist“⁴, sondern auch, „dass die Regelungen über Volksbefragungen keine Mindestbeteiligung vorsehen. So könnten bei entsprechend niedriger ‚Wahl‘beteiligung kleine Minderheiten sogar die Verfassung ändern“⁵, was von der Wirtschaftskammer kritisch gesehen wird. Die Bundesarbeiterkammer gibt zudem zu bedenken, dass „eine Quote von lediglich 15 Prozent Zustimmungserklärungen für Volksbegehren, mit dem ein Verfassungsgesetz verlangt wird, aus der Sicht der Bundesarbeiterkammer mit dem dargestellten System der parlamentarischen Gesetzgebung unvereinbar [sei].“⁶ Zusätzlich dazu betrachten sie in ihrer Stellungnahme den geplanten Automatismus bei Volksbegehren als einen „besonders schwerwiegenden Eingriff in das bestehende System der parlamentarischen Demokratie. Beides kann dazu führen, dass bei einer Unterstützung potenter Proponenten Partikularinteressen zum Durchbruch verholfen wird, die keineswegs im Gesamtinteresse der Gesellschaft sind.“⁷ Dieser Kritik schließt sich auch die Österreichische Bischofskonferenz an, welche darum ersucht, „den in der betreffenden Regelung normierten Automatismus zu überdenken.“⁸

Besonders positiv zu erwähnen ist hingegen die erstmalige aktive Beteiligung der Zivilbevölkerung, welche in Form von acht per Losverfahren ausgewählten VertreterInnen an dieser Enquete-Kommission teilnehmen konnten. Dieses Verfahren kann definitiv als

2 Siehe 636/SN, Zl. VwGH-1790/0014-PRAES/2013 vom 12. August 2013

3 Siehe 644/SN ÖGB vom 14 August 2013

4 Ebenda

5 Siehe 643/SN WKO vom 13. August 2013

6 Siehe 648/SN Bundesarbeiterkammer vom 14. August 2013

7 Ebenda

8 Siehe 65/SN Österreichische Bischofskonferenz vom 14. August 2013

beispielgebendes Zukunftsmodell für kommende eingesetzte Kommissionen des Nationalrates sein, da die BürgerInnen mit ihrem Ehrgeiz, ihrem Interesse wie auch mit ihrem Wissen die Enquete-Kommission ergänzt haben.

In Anbetracht aller acht Sitzungen, aller gehörten ExpertInnen sowie aller eingelangten Stellungnahmen beantragen die unterzeichneten Abgeordneten daher folgende Empfehlungen zu beschließen:

Empfehlungen der Enquete-Kommission

Die Parlamentarische Enquete-Kommission „Stärkung der Demokratie in Österreich“ beschließt, entsprechend dem Auftrag des Hauptausschusses vom 23. September 2014 folgende Empfehlungen:

1. STÄRKUNG DIREKTDEMOKRATISCHER INSTRUMENTE AUF LANDES- UND GEMEINDEEBENE

Die direktdemokratischen Instrumente eignen sich insbesondere für kleine Einheiten, wie dies verstärkt bei der Landes- und Gemeindeebene der Fall ist. Im Laufe der acht Sitzungen wurde an die Mitglieder der Enquete-Kommission vielfach der Wunsch herangetragen, dass die Bevölkerung primär dort ein Mitentscheidungsrecht haben möchte, wo politische Entscheidungen unmittelbar ins alltägliche Leben eingreifen. Daher soll es den Bundesländern ermöglicht werden, die Landesverfassungen dahingehend zu adaptieren, dass direktdemokratische Instrumente auf Landes- und Gemeindeebene über jene der bundesverfassungsrechtlichen Möglichkeiten hinausgehen, beispielsweise beim Negativ-Votum, wie dies im Rahmen der öffentlichen Sitzungen vorgeschlagen wurde^{9 10}. Zusätzliche Möglichkeiten finden sich im Schweizer-Modell wie auch bei diversen Vergleichen mit deutschen Bundesländern.

Eine verstärkte Verlagerung auf Landes- und Gemeindeebene hätte insofern einen Vorteil, da folgende Themen Landessache sind: Gemeinderecht, Baurecht,

9 Vgl. 64/KOMM XXV. GP – Ausschuss NR – Communiqué, 1. Sitzung, 18. Dezember 2014, Seite 10

10 Vgl. 65/KOMM XXV. GP - Ausschuss NR – Communiqué, 2. Sitzung, 22. Jänner 2015, Seite 8

Grundverkehrsrecht, Sozialhilfe, Heil- und Pflegeanstalten etc. Da diese Themen das alltägliche Leben der Menschen betrifft, stellt eine verstärkte direktdemokratische Partizipation auf Landes- und Gemeindeebene eine Attraktivierung für die Bevölkerung dar¹¹.

Auch auf der Gemeindeebene besteht die Möglichkeit mittels direktdemokratischer Instrumente die Bevölkerung vermehrt in politische Entscheidungsfindungsprozesse miteinzubeziehen.

2. TEILHABE AM POLITISCHEN PROZESS:

- Voraussetzung zur Teilhabe ist Information:
 - Da der Ruf nach verstärkter Transparenz seitens der Bevölkerung immer größer wird, plädiert die Enquete-Kommission für die Abschaffung der Amtsverschwiegenheit und Schaffung eines Grundrechts auf Zugang zu Informationen.
 - Um sowohl den Nationalrat als auch die Öffentlichkeit bereits frühzeitig in die politischen Vorhaben der Mitglieder der Bundesregierung einzubeziehen, sollen die Mitglieder der Bundesregierung im Parlament jedes Jahr eine Erklärung z.B. über die politischen Ziele, Eckpunkte geplanter bedeutender Gesetzesvorhaben und Schwerpunkte in der Vollziehung abgeben, die anschließend sowohl im Parlament als auch in der Öffentlichkeit diskutiert werden können. Dies soll ein weiteres Signal in Richtung verstärkter Transparenz der politischen Arbeit der Bundesregierung sein.
 - Um eine objektive Meinungsfindung zu gewährleisten, soll bei Volksbegehren und Volksbefragungen verpflichtend ein Abstimmungsbüchlein von der Bundesregierung (vgl. Schweiz) herausgegeben werden¹² ¹³. Dieses Abstimmungsbüchlein ist nicht parteipolitisch motiviert und soll objektiv über die

11 Ebenda, Seite 17

12 Vgl. 72/KOMM XXV. GP - Ausschuss NR – Communiqué, 3. Sitzung, 18. Februar 2015, Seite 14, 57

13 Vgl. 92/KOMM XXV. GP - Ausschuss NR – Communiqué, 5. Sitzung, 15. April 2015, Seite 13, 14

Fragestellung informieren, sodass sich sowohl Pro- als auch Contra-Argumente darin wiederfinden.

- Teilhabe am politischen Prozess:

- Um betroffene BürgerInnen in die Diskussion über bedeutende Gesetzesvorhaben frühzeitig einzubinden und um von der Erfahrung und dem Know-How betroffener BürgerInnen zu profitieren, soll nach finnischem Vorbild eine elektronische Crowdsourcing-Plattform eingerichtet werden¹⁴. Über diese Plattform können BürgerInnen sowohl ihre Ideen und Vorstellungen als auch Erfahrungen mit bisherigen Regelungen einbringen, noch bevor ein Gesetzentwurf erarbeitet wird. Dazu werden grundlegende Informationen (Problemaufriss, Lösungsskizzierungen,...) über das geplante Vorhaben zur Verfügung gestellt. Über diese Plattform soll eine Diskussion im Sinne des Austauschs begründeter Argumente angeregt werden. Der Input soll durch Fachleute evaluiert und dem Parlament weitergeleitet werden. Da der Wunsch nach Mitsprache immer lauter wird, erachtet es die Enquete-Kommission als außerordentlich wichtig, dass insbesondere im vorparlamentarischen Bereich die Bevölkerung ein erweitertes Recht auf aktive, direktdemokratische Partizipation hat.
- Beispiel Finnland: „Crowdsourcing“ in politischen Entscheidungs- und Gesetzgebungsprozessen zielt darauf ab, Bürger in einer öffentlichen Diskussion zu einem Gesetzesvorschlag oder einem öffentlichen Gut einzubinden und ihre Vorschläge mit dem institutionalisierten Entscheidungsprozess zu verbinden.
- Beispiel Kroatien: Die Frage ist nicht „warum“, sondern „wie“ führe ich öffentliche Befragungen durch. Staatliche Schulen bieten reguläre Weiterbildungsprogramme um öffentliche Befragungen effektiv durchführen zu können. Staatsbedienstete nehmen selbstverständlich an solchen Workshops teil. Zudem gibt es detaillierte Analysen zu den Aktionen aller Staatsbediensteten in

14 Vgl. 105/KOMM XXV. GP - Ausschuss NR – Communiqué, 6. Sitzung, 6. Mai 2015, Seite 5-10

jeder Phase des Prozesses der öffentlichen Konsultation. Elektronischer Zugang ist für alle öffentlichen Befragungen eine Voraussetzung, um auf einfachem Weg Kommentare zu Gesetzesvorhaben abgeben zu können. So kann mehr Transparenz geschaffen werden.

- Um Transparenz gewährleisten zu können, soll die Homepage des Österreichischen Parlaments BürgerInnenfreundlicher gestaltet werden, sodass nicht nur die Bevölkerung, sondern auch VertreterInnen der Medien auf Originaldokumente des National- und Bundesrates zugreifen können, um diverse parlamentarische Abläufe genauer verfolgen zu können¹⁵.
- Einbindung der BürgerInnen in das Begutachtungsverfahren: Einrichtung einer Online-Plattform, an der sich alle offiziellen Stellen und alle BürgerInnen am Begutachtungsverfahren beteiligen können. Dabei soll es nicht nur möglich sein, zu jeder einzelnen Bestimmung selbst Anmerkungen zu machen, sondern auch bereits vorhandene Anmerkungen zu unterstützen. Dadurch wird eine Priorisierung der Anmerkungen bzw. Stellungnahmen im Begutachtungsverfahren möglich.

3. AUFWERTUNG DIREKTDEMOKRATISCHER INSTRUMENTE

- Um Anliegen, welche direkt aus der Bevölkerung kommen (Volksbegehren) mehr Gewicht im politischen Prozess zu verleihen, soll die parlamentarische Behandlung von Volksbegehren aufgewertet werden. In Zukunft soll jedes Volksbegehren, welches von mindestens 100.000 wahlberechtigten ÖsterreicherInnen unterstützt wird, in mindestens zwei so genannten „Volksbegehren-Sitzungen“ behandelt und thematisiert werden. In diesen „Volksbegehren-Sitzungen“ werden ausschließlich Volksbegehren behandelt, wobei den Bevollmächtigten der jeweiligen Volksbegehren ein Rederecht im Plenum des Nationalrates eingeräumt wird. Zusätzlich dazu soll es den Bevollmächtigten ermöglicht werden, im jeweiligen Ausschussverfahren das Wort zu ergreifen.
- Darüber hinaus sollen bei bedeutenden Gesetzesvorhaben die maßgeblichen Ergebnisse eines Begutachtungsverfahrens gesamthaft dargestellt und Unterschiede

¹⁵ Vgl. 92/KOMM XXV. GP - Ausschuss NR – Kommuniké, 5. Sitzung, 15. April 2015, Seite 24, 25

bzw. Abweichungen zwischen ursprünglichen Vorhaben und verlautbartem Gesetz kenntlichgemacht sowie kurz begründet werden.

- Um neben Volksbegehren auch Bürgerinitiativen attraktiver zu gestalten, soll deren elektronische Einbringung und erstmalige sowie nachträgliche Unterstützung elektronisch möglich sein¹⁶.
- Um eine maßgebliche Vereinfachung der Verwaltungsabläufe bei Wahlen, Volksbegehren, Volksbefragungen und Volksabstimmungen auf Bundesebene zu erreichen, wird ein Zentrales Wählerregister eingeführt¹⁷. Auch Länder sollen – sofern sie wollen – diese Register verwenden können.

4. STÄRKUNG DES PARLAMENTS:

- Im internationalen Vergleich sind die Abgeordneten zum Nationalrat und die Bundesräte verhältnismäßig schlecht ausgestattet, obwohl ihre Aufgaben in der heutigen Gesellschaft immer komplexer und vielschichtiger werden. Daher ist es erforderlich, die Arbeitsbedingungen und den Support für Abgeordnete zu verbessern¹⁸. Dazu zählen z.B. ein direkter Zugriff auf den Budgetdienst und den Rechts- und Legislativdienst der Parlamentsdirektion, Umschichtung der MitarbeiterInnen im Parlament unter Berücksichtigung des erhöhten Arbeitsaufwandes und der gestiegenen Anforderungen für Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates sowie die Ermöglichung der intensiveren Wahlkreisarbeit.
- Darüber hinaus sollen – im Sinne der Sichtbarmachung der parlamentarischen Arbeit – Ausschussobleute und deren StellvertreterInnen MitarbeiterInnen erhalten, durch welche die Ausschussobleute über Anforderung der BürgerInnen in die Lage versetzt werden, den BürgerInnen außerhalb des Parlaments (z.B. im Rahmen von Sprechstunden in den Wahlkreisen) fraktionsübergreifend Rede und Antwort zu stehen (Ausschussesekretariat)

16 Siehe 644/SN ÖGB vom 14 August 2013

17 Siehe 648/SN Bundesarbeiterkammer vom 14. August 2013

18 105/KOMM XXV. GP - Ausschuss NR – Kommuniké, 6. Sitzung, 6. Mai, Seite 17-20, 22-26, 37-38

- Schließlich sollen die Fachausschüsse des Parlaments über ein eigenes Budget verfügen, damit sie unabhängig von der Bundesregierung und den Fraktionen Gutachten einholen und externe BeraterInnen heranziehen können.

5. POLITISCHE BILDUNG:

Das Einführen des Pflichtmoduls „Politische Bildung“ an den österreichischen Schulen ist höchst notwendig und im Arbeitsprogramm der Bundesregierung vorgesehen. Die ab dem 16. Geburtstag wahlberechtigte junge Bevölkerung muss frühestmöglich mit den Begriffen Demokratie, Parlamentarismus etc. sensibilisiert werden. Eine direktdemokratische Partizipation ist der Sache dann förderlich, wenn im Vorfeld das dafür notwendige Wissen angeeignet wird. Erfreulicherweise herrschte bei dieser Frage nicht nur Konsens zwischen allen im Parlament vertretenen Parteien, sondern auch mit dem Bundesministerium für Unterricht und Frauen, welches das „Unterrichtsprinzip Politische Bildung“ als Grundsatzterlass vom 22. Juni 2015 im Rundschreiben Nr. 12/2015 festgeschrieben und damit den letzten Grundsatzterlass aus dem Jahr 1978 aktualisiert hat. Trotzdem besteht in diesem Bereich weiterer Handlungsbedarf, sodass die junge Bevölkerung, welche ab 16 Jahren keine schulische Einrichtung mehr besucht, ebenso mit der politischen Bildung vertraut gemacht wird. Hier könnten außerschulische Einrichtungen im Zuge weiterführender Angebote, wie der Erwachsenenbildung, Einführungs- und Aufbaukurse im Bereich der politischen Bildung anbieten. Zudem soll die Aneignung der Spielregeln der parlamentarischen Demokratie auch mittels verstärkter Informationskampagnen sowie (Weiter-)Bildungsveranstaltungen für außerschulische Jugendliche ermöglicht werden.

6. MEDIEN:

- Um die parlamentarische Arbeit den BürgerInnen näher zu bringen, soll die fernsehmehrte Begleitung (z.B. eigene Sendung auf ORF III) von parlamentarischen Prozessen unter unmittelbarer Einbeziehung der BürgerInnen (vgl. Volksanwaltssendung) ausgebaut werden (Kurzdarstellung von Gesetzesvorhaben im TV; Darstellung parlamentarischer Arbeit mit den Ausschussobleuten und BerichterstatteInnen).

- Auch sollen in eigens dafür produzierten Sendungen im ORF über Volksbefragungen und Volksabstimmungen neutral und ausgewogen informiert werden.
- Schließlich sollte ein eigenes Parlaments-TV (vgl. Deutschland) etabliert werden, das die Bilder diskriminierungsfrei allen TVSendern zur Verfügung stellt.
- Zusätzlich dazu soll für die interessierte Bevölkerung die Möglichkeit geschaffen werden, öffentliche Ausschusssitzungen mittels Live-Stream verfolgen zu können, um politische Meinungsfindungsprozesse möglichst transparent darlegen zu können.