

Minderheitenbericht

gemäß § 42 Abs 4 iVm § 98 Abs 7 GOG

der Abgeordneten Mag.a Daniela Musiol, Mag. Harald Stefan, Dr. Nikolaus Scherak, Ing.in Waltraud Dietrich, Kolleginnen und Kollegen

zum Bericht der parlamentarischen Enquete-Kommission betreffend
Stärkung der Demokratie in Österreich (NR. dBeil)

Inhalt

Einleitung.....	2
Einsetzung der Enquete-Kommission „Zur Stärkung der Demokratie in Österreich“	2
Aufbau des Minderheitenberichts	4
Vorgeschichte zur Enquete-Kommission „Zur Stärkung der Demokratie in Österreich“	5
1. Ausbau der direkten Demokratie	8
1.1. Forderungen der Berichtslegerinnen und Berichtsleger	8
1.1.1. Dreistufige Volksgesetzgebung auf Bundes- und Landesebene.....	8
1.1.2. Kompromissvorschlag: Volksbefragungsautomatismus auf Bundesebene und Volksgesetzgebung auf Landesebene	9
1.1.3. Vetoreferendum auf Bundesebene.....	9
1.1.4. Begleitmaßnahmen zur direkten Demokratie.....	10
1.2. Begründung der Forderungen	10
1.3. Optionen zur Ausgestaltung direktdemokratischer Instrumente	13
1.3.1. Erweiterung der direkten Demokratie im Sinne eines Volksabstimmungs- oder eines Volksbefragungsautomatismus?	13
1.3.2. Wozu sollen Volksabstimmungen bzw. Volksbefragungen abgehalten werden können? 15	
1.3.3. Ist Rechtskontrolle vorzusehen und wenn ja wann, wie und durch wen?.....	18
1.3.4. Unterstützungsschwellen, Quoren und Eintragungsfristen	20
1.3.5. Wie können direktdemokratische Instrumente unterstützt werden?	24
1.3.6. Welche Elemente fördern den Dialog zwischen dem Parlament und den Initiatorinnen und Initiatoren?	25
1.3.7. Begleitmaßnahmen zur direkten Demokratie.....	26
1.3.8. Ausbau der direkten Demokratie in den Bundesländern.....	30
2. Bürgerbeteiligung in der Gesetzgebung und Parlamentsausstattung	33
2.1. Forderungen der Berichtslegerinnen und Berichtsleger	33
2.1.1. Parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen aufwerten	33
2.1.2. Begutachtungsprozesse öffnen	34

2.1.3. Bürgerbeteiligung in der Gesetzgebung ausbauen	34
2.1.4. Expertinnen und Experten stärker miteinbeziehen	34
2.1.5. Gesetzgebungsprozesse transparenter machen.....	34
2.1.6. Stärkung des Parlaments.....	34
2.1.7. Weitere Forderungen zur Stärkung der Demokratie in Österreich.....	35
2.2. Begründung der Forderungen.....	35
3. Resümee der Berichtslegerinnen und Berichtsleger zum Bürgerbeteiligungsprozess	40

Einleitung

Betreffend das Kernstück der Enquete-Kommission, der Weiterentwicklung der direkten Demokratie, haben die **Oppositionsfraktionen** (FPÖ, Grüne, NEOS und Team Stronach) aus den Expertenhearings **gänzlich andere Schlussfolgerungen** gezogen als die Regierungsfraktionen. Da die **Empfehlungen der Regierungsfraktionen** (im Bericht) **keine existenzielle Weiterentwicklung** der direkten Demokratie auf Bundesebene enthalten, wurde ein **Minderheitenbericht** für **notwendig** erachtet.¹

Einsetzung der Enquete-Kommission „Zur Stärkung der Demokratie in Österreich“

Der Enquete-Kommission „Stärkung der Demokratie in Österreich“ ging eine **jahrelange Debatte** zum Thema direkte Demokratie voraus.² Während sich im **Wahlkampf** vor der Nationalratswahl 2013 noch alle Parteien für einen Ausbau der direkten Demokratie aussprachen, stand im Dezember 2013 nur noch wenig davon im **Regierungsprogramm**. Die neue Koalition bekannte sich darin lediglich „zur sinnvollen Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch direkt demokratische Einrichtungen“. Es solle daher „eine Enquete-Kommission im Nationalrat“ eingesetzt werden.

¹ Der Bericht wird von folgenden ständigen stimmberechtigten Mitgliedern der Enquete-Kommission erstattet: Abgeordnete Christian Hafenecker, MA (FPÖ), Ing. Norbert Hofer (FPÖ), Mag. Harald Stefan (FPÖ), Petra Steger (FPÖ), Mag.a Daniela Musiol (Grüne), Dieter Brosz, MSc (Grüne), Dr. Nikolaus Scherak (NEOS), Ing. Waltraud Dietrich (Team Stronach).

Im Übrigen wirkten an der Enquete-Kommission folgende nicht stimmberechtigte Mitglieder und Ersatzmitglieder mit: Bundesrat Hermann Brückl, Rechtsanwältin Dr.in Susanne Fürst, Bundesrat Werner Herbert, Mag. Erwin Leitner (geschäftsführender Bundessprecher, Mehr Demokratie Österreich), Univ. –Doz. Dr. Paul Luif (Österreichisches Institut für Internationale Politik – OIIP), Bundesrätin Monika Mühlwerth, Claudine Nierth (Bundesvorstandssprecherin, Mehr Demokratie Deutschland), Univ.Prof.Dr. Theo Öhlinger (Universität Wien) und Feri Thierry (Bundesgeschäftsführer NEOS, Demokratie- und Partizipationsprecher). Die fachliche Betreuung der Mitglieder der Enquete-Kommission erfolgte durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Mag. Heimo Probst (FPÖ), Dr.in Marlies Meyer (Grüne), Mag.a Tina Rametsteiner, E. MA (Grüne), Mag.a Anna Schneider (NEOS) und Mathias Ghetta (Team Stronach).

² Zur Vorgeschichte der Enquete-Kommission siehe sogleich in Kapitel 1.3.

Opposition erreichte Verbesserungen

Die Opposition hätte diese Enquete-Kommission nicht mehr gebraucht, lagen doch bereits zahlreiche Gesetzesentwürfe zur Erweiterung der direkten Demokratie auf dem Tisch. Man sah darin vielmehr eine **Rückzugsstrategie** der Regierungsparteien. Die Berichtslegerinnen und Berichtsleger setzten daher viel Mühe in eine **Verbesserung der Rahmenbedingungen der Enquete-Kommission**, um diese zumindest sinnvoll zu gestalten. Dies betraf die Untersuchungsthemen als auch den Kreis der Mitwirkenden an der Enquete-Kommission. Dadurch wurde etwa eine Minimalvariante der Bürgerbeteiligung erreicht, indem erstmals acht Bürgerinnen und Bürger ein Rederecht in der Enquete-Kommission erhielten.³

Einsetzung und Arbeitsauftrag einstimmig beschlossen

Schließlich wurde die Einsetzung der Enquete-Kommission „Zur Stärkung der Demokratie in Österreich“ **von allen sechs parlamentarischen Klubs beantragt** und am 23. September 2014 **einstimmig im Hauptausschuss beschlossen**. Zeitgleich mit der Einsetzung der Enquete-Kommission wurde auch der **Arbeitsauftrag** der Enquete-Kommission einstimmig beschlossen:

1. Sitzung am 18. Dezember 2014: **Konstituierung — Weiterentwicklung der Direkten Demokratie. Bund — Recht — Politische Positionen**
2. Sitzung am 22. Jänner 2015: **Weiterentwicklung der Direkten Demokratie. Land — Recht — Praxis — Politische Positionen der Länder**
3. Sitzung am 18. Februar 2015: **Direkte Demokratie in anderen Staaten — Recht — Praxis**
4. Sitzung am 11. März 2015: **Meinungsbild der organisierten Zivilgesellschaft**
5. Sitzung am 15. April 2015: **Politik — Medien — Bürgerinnen und Bürger**
6. Sitzung am 6. Mai 2015: **Parlamente in anderen Staaten**
7. Sitzung am 2. Juni 2015: **Politische Schlussfolgerungen**

Eine 8. Sitzung wurde für 16. September zur **Beschlussfassung des Endberichts** der Enquete-Kommission anberaunt.

Mitglieder der Enquete-Kommission

Die Enquete-Kommission umfasste **18 stimmberechtigte Mitglieder und Ersatzmitglieder** im Verhältnis von 5:5:4:2:1:1 sowie **9 weitere von den Fraktionen nominierte ständige, nicht stimmberechtigte Mitglieder und Ersatzmitglieder** (Expertinnen und Experten oder Bundesrätinnen und Bundesräte), sowie **acht geloste Bürgerinnen und Bürger**. Interessierte Bürgerinnen und Bürger konnten sich bis 24. Oktober 2014 auf der Homepage des Parlaments bewerben. Mitmachen durfte jeder und jede, der/die zur Unterstützung parlamentarischer Bürgerinitiativen berechtigt war. Wer teilnehmen durfte, entschied das Los unter Anwesenheit eines Notars/einer Notarin. Bei der Auswahl wurde lediglich auf ein Gleichgewicht zwischen Frauen und Männern sowie eine ausgewogene Altersverteilung (über und unter 35 Jahre) geachtet.

Ziel: Aufwertung der direkten Demokratie

Ziel der Enquete-Kommission war gemäß Einsetzungsantrag sich auf Basis des Initiativantrages 2177/A aus der XXIV. GP in der Fassung des gesamtändernden Abänderungsantrags und Ausschussantrags vom 28. Juni 2013 unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Begutachtungsverfahrens mit der **Aufwertung direktdemokratischer Instrumente** zu beschäftigen.

³ Zum Resümee der Berichtslegerinnen und Berichtsleger zum Bürgerbeteiligungsprozess siehe Teil 3 dieses Berichts.

Zweiter Themenbereich der Enquete-Kommission sollte die Modernisierung bzw. Aufwertung parlamentarischer Arbeit und deren Abläufe sein.

52 Expertinnen und Experten

In der Enquete-Kommission wurden insgesamt **52 Expertinnen und Experten**⁴ angehört, die von allen Fraktionen einvernehmlich vereinbart worden waren.

Aufbau des Minderheitenberichts

Der **erste Teil** dieses Minderheitenberichts widmet sich dem thematischen Kernstück der Enquete-Kommission, der **direkten Demokratie**. Da die Empfehlungen im Mehrheitsbericht keine existenzielle Weiterentwicklung in diesem Bereich beinhalten, wurde eine gesonderte Darstellung für notwendig erachtet. Zunächst wird die **Forderung** der Berichtslegerinnen und Berichtsleger nach einer **Volksgesetzgebung auf Bundes- und Landesebene** vorgestellt. Im zweiten Kapitel wird diese **Forderung begründet** und mit **Wortmeldungen der Expertinnen und Experten** untermauert. Im dritten Kapitel werden schließlich die unterschiedlichen Möglichkeiten zur **Ausgestaltung direktdemokratischer Instrumente** dargestellt, wie **von den Expertinnen und Experten in der Enquete-Kommission vorgestellt**. Die Expertinnen und Experten haben die direkte Demokratie im Rahmen der Enquete-Kommission von allen Seiten beleuchtet und unzählige wertvolle Empfehlungen zu ihrer Ausgestaltung gegeben. Damit dieses Wissen auch in der Zukunft zur Verfügung steht, wurde es nach bestem Wissen und Gewissen zusammengefasst und aufbereitet. Berücksichtigt wurden die Referate und Wortmeldungen der Referentinnen und Referenten, die Wortmeldungen der nicht stimmberechtigten Expertinnen- und Expertenmitglieder der Enquete-Kommission, sowie die Wortmeldungen der Vertreterinnen und Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft und der Medien.

Im **zweiten Teil** dieses Minderheitenberichts werden die Themen **Bürgerbeteiligung im Gesetzgebungsprozess und Parlamentsausstattung** behandelt. In einem Forderungskatalog wurden jene Forderungen zusammengefasst, die vonseiten der Berichtslegerinnen und Berichtsleger als integraler Bestandteil einer Demokratiestärkung begriffen werden. Im darauffolgenden Kapitel werden diese Forderungen unter Bezugnahme auf die Referate und Wortmeldungen der Expertinnen und Experten begründet.

Im **dritten Teil** dieses Minderheitenberichts präsentieren die Berichtslegerinnen und Berichtsleger ihr **Resümee** über die Teilnahme von acht gelosten **Bürgerinnen und Bürgern** an der Enquete-Kommission.

⁴ Darunter zehn Vertreterinnen und Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft, sowie neun Medienvertreterinnen und Medienvertreter.

Vorgeschichte zur Enquete-Kommission „Zur Stärkung der Demokratie in Österreich“⁵

Anträge der Opposition und Demokratiepaket der Regierungsfractionen

Bereits im Oktober 2011 und im Februar 2012 hatten die **Oppositionsfractionen** (damals BZÖ, Grüne und FPÖ) Anträge zur Einführung einer Volksgesetzgebung eingebracht.⁶ Eine Überraschung löste im Jänner 2013 der Alleingang der Regierungsfractionen durch die Vorlage eines sogenannten **Demokratiepakets**⁷ aus, das seinen Namen nicht verdiente. Der Entwurf zur direkten Demokratie sah lediglich eine aufgewertete parlamentarische Behandlung von Volksbegehren vor. Weiters sollte die Online-Unterstützung von Volksbegehren und eine sogenannte „Bürgeranfrage“ ermöglicht werden.

Oppositioneller Kompromiss 2013

Um trotz dieser diametralen Auffassungsunterschiede – hier Forderung nach Volksgesetzgebung, da kein echter Ausbau der direkten Demokratie – zu einer Weiterentwicklung der direkten Demokratie zu kommen, präsentierten die Oppositionsfractionen (BZÖ, Grüne und FPÖ) im Mai 2013 einen **oppositionellen Kompromiss** in der Form einer Punktation, der von der Parlamentsdirektion in einen Gesetzesentwurf⁸ gegossen wurde. Wesentlicher Inhalt: Wenn ein Volksbegehren (in Form eines Gesetzesentwurfs) von 4 % der Wahlberechtigten unterstützt wird und der Nationalrat kein entsprechendes Gesetz beschließt, muss **zwingend** eine **Volksbefragung** (über den vorgelegten Gesetzestext) durchgeführt werden. Erstellt der Nationalrat einen Alternativentwurf, ist auch dieser der Volksbefragung zu unterziehen. Die Initiatorinnen und Initiatoren des Volksbegehrens können jedoch auf die Volksbefragung verzichten. Inhaltlichen Schranken werden nicht aufgestellt. Den Initiatorinnen und Initiatoren wie den Unterstützern und Unterstützerinnen wird jedoch insofern eine Hilfestellung gereicht, als von der Parlamentsdirektion ein Rechtsgutachten erstellt wird, ob der Gesetzesentwurf mit den Grund- und Menschenrechten sowie mit den unionsrechtlichen und völkerrechtlichen Vorgaben vereinbar ist oder ob rechtstechnische Unstimmigkeiten vorliegen. Wird der Gesetzesentwurf nicht zurückgezogen, ist ein „negatives“ Gutachten jedenfalls in der

⁵ Zur Vorgeschichte der Enquete-Kommission und den diversen Gesetzesentwürfen siehe näher Meyer, Das Demokratiepaket 2013 und aktuelle Entwicklungen in Schweighofer, Kummer, Hötzendorfer (Hg.), Transparenz, Tagungsband des 17. Internationalen Rechtsinformatik Symposiums (2014) 315f und Konrath, Das Demokratiepaket 2013 in Baumgartner, Öffentliches Recht, Jahrbuch 2014 (2014) 345f.

⁶ Antrag 1688/A(E) (XXIV.GP) der Abgeordneten Josef Bucher, Kolleginnen und Kollegen betreffend mehr Mitsprache und direkte Demokratie durch „Internet Volksbegehren“ vom 12. Oktober 2011; Antrag 1689/A(E) (XXIV.GP) der Abgeordneten Mag. Daniela Musiol, Kolleginnen und Kollegen betreffend direkte Demokratie vom 12. Oktober 2011; Antrag 1856/A(E) (XXIV.GP) der Abgeordneten Heinz-Christian Strache, Kolleginnen und Kollegen betreffend den Ausbau der direkten Demokratie in Österreich vom 29. Februar 2012; siehe weiters Antrag 4/A(E) (XXV.GP) der Abgeordneten Dr. Nachbaur, Kolleginnen und Kollegen betreffend neue Strukturen für Österreich: Demokratiereform für mehr Bürgerbeteiligung vom 29. Oktober 2013; Antrag 117/A(E) (XXV.GP) der Abgeordneten Heinz-Christian Strache, Kolleginnen und Kollegen betreffend den Ausbau der direkten Demokratie in Österreich vom 29. Jänner 2014.

⁷ Initiativantrag 2177/A (XXIV.GP) der Abgeordneten Dr. Josef Cap, Karlheinz Kopf, Kolleginnen und Kollegen betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), das Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates, die Nationalrats-Wahlordnung 1992, das Bundespräsidentenwahlgesetz 1971, die Europawahlordnung, das Europa-Wählerevidenzgesetz, das Volksabstimmungsgesetz 1972 und das Volksbefragungsgesetz 1989 geändert, das Volksbegehrengesetz 2013 und das Wählerevidenzgesetz 2013 erlassen sowie das Volksbegehrengesetz 1973 und das Wählerevidenzgesetz 1973 aufgehoben werden vom 30. Jänner 2013.

⁸ Dieser Gesetzesentwurf wurde später (am 29. Oktober 2013) als Antrag 24/A (XXV.GP) von der Abgeordneten Mag. Daniela Musiol eingebracht.

sogenannten Volksbefragungsbroschüre wiederzugeben. Diese verpflichtende Volksbefragungsbroschüre ist ein ganz wesentliches Instrument zur Hebung der sachlichen Auseinandersetzung vor der Volksbefragung. Sie muss die Standpunkte des Volksbegehrens, der zuständigen Regierungsmitglieder und der Parlamentsklubs objektiv darlegen und ist allen Haushalten zuzuschicken.

Gesetzesentwurf 2013 (Kompromiss SPÖ, ÖVP, Grüne)

Im Juni 2013 schien schließlich eine Einigung greifbar, als SPÖ und ÖVP mit den Grünen einen Kompromiss schlossen, der zu einem gemeinsamen gesamtändernden Abänderungsantrag⁹ führte. Demnach sollte eine **Volksbefragung** durchgeführt werden, wenn ein Volksbegehren von 10 % (bzw. 15 % bei Verfassungsänderungen) der Wahlberechtigten unterstützt wurde. Der Volksbefragung wurden inhaltlich und strukturell bedingte Grenzen gesetzt. Verstößt der vorgelegte Gesetzestext gegen Grundrechte, das EU- oder das Völkerrecht, ist eine Volksbefragung darüber ausgeschlossen. Dies wird nach einem Gutachten von der Bundeswahlbehörde entschieden. Die Initiatorinnen und Initiatoren können jedoch den Verfassungsgerichtshof anrufen. Anders als beim oppositionellen Kompromiss liegt es nicht in den Händen der Initiatorinnen und Initiatoren auf eine Volksbefragung zu verzichten. Eine Volksbefragung hat immer dann stattzufinden, wenn der Nationalrat den Volksbegehrenstext nicht beschließt. Dieser Gesetzesentwurf wurde im Sommer 2013 einem **Begutachtungsverfahren** unterzogen.

Begutachtungsverfahren 2013

Im Zuge des Begutachtungsverfahrens sprachen sich **nur wenige Stellen entschieden gegen den Ausbau der direkten Demokratie** in Form des Gesetzesentwurfs aus, darunter allerdings die Präsidentschaftskanzlei, der Verwaltungsgerichtshof, die Industriellenvereinigung und der Gewerkschaftsbund. **Mehr als doppelt so viele Stellen begrüßten den verfolgten Ansatz** zum Ausbau der direkten Demokratie, entweder vollständig (z.B. Rechtsanwalts- und Notariatskammer) oder mit der Forderung nach weiteren Sicherheitsmaßnahmen wie etwa zusätzlichen Themenverboten (insbesondere Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg). Einige zivilgesellschaftliche Organisationen wiesen auf noch offene Forderungen, wie etwa die finanzielle Unterstützung von Volksbegehren und die Erleichterung der Sammlung von Unterstützungserklärungen hin. Ein **großer Teil** der Stellungnahmen kann als **neutral** bezeichnet werden, in dem Sinne als sie sich nicht zur Grundsatzfrage – Ausbau der direkten Demokratie – äußerten. Sie setzten sich vor allem mit dem legislatischen Verbesserungsbedarf des Entwurfs auseinander (z.B. Parlamentsdirektion, Bundeskanzleramt, Verfassungsgerichtshof). Vier Stellungnahmen lehnten den Juni-Entwurf ab, weil nur eine zwingende Volksabstimmung als sinnvoll erachtet wurde (z.B. Volksgesetzgebung jetzt!, Mehr Demokratie).¹⁰

Demokratieskepsis staatlicher Institutionen und politischer Eliten

Zentrales Argument der Gegner war, dass eine **Volksbefragung de facto** einer **Volksabstimmung** gleichkomme. Das Ergebnis einer Volksbefragung sei mit einem solchen politischen Druck verbunden, dass das Parlament geradezu dazu gezwungen werde, das Ergebnis einer Volksbefragung durch einen Gesetzesbeschluss umzusetzen. Und dieses Ergebnis sei mit viel Geld, der Macht der Medien, sprich dem Boulevard und der Bedienung der niederen Instinkte in hohem Maße beeinflussbar. Diese

⁹ Initiativantrag 2177/A (XXIV.GP) in der Fassung des gesamtändernden Abänderungsantrages und Ausschussantrages vom 28. Juni 2013.

¹⁰ Meyer, Das Demokratiepaket 2013 und aktuelle Entwicklungen in *Schweighofer, Kummer, Hötzendorfer* (Hg.), *Transparenz*, Tagungsband des 17. Internationalen Rechtsinformatik Symposiums (2014) 319 (315).

Sichtweise misst dem **freien Mandat** und der Kraft des Arguments keinen Wert bzw. keine Chance zu. Denn wenn man die Annahme hat, Menschen wären willfährige Figuren, die sich von Medien steuern, jagen und irgendwo hinführen lassen, müsste man überhaupt gegen Demokratie sein, dann müsste man auch gegen Wahlen sein. Insofern hat die Debatte zum Demokratiepaket ein **erschreckendes Ausmaß an Demokratieskepsis von staatlichen Institutionen und politischen Eliten** zu Tage gefördert. So sehr Befürchtungen aus der geschichtlichen Perspektive auch gerechtfertigt sein mögen, schützen sie auch Politikerinnen und Politiker, die mehr auf Inserate als auf die **Macht des sachlichen Arguments** setzen.¹¹

Nach der Nationalratswahl

Vor den Nationalratswahlen 2013 kam der Gesetzesentwurf jedenfalls nicht mehr zur Abstimmung. Während sich im **Wahlkampf** noch alle Parteien für direkte Demokratie aussprachen und die ÖVP direkte Demokratie sogar zur Koalitionsbedingung erklärte, stand kurze Zeit später, im Dezember 2013, nur noch **wenig** davon **im Regierungsprogramm**. Die neue Koalition bekannte sich darin lediglich „zur sinnvollen Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch direkt demokratische Einrichtungen im Sinne des Antrags 2177/A (idF des Begutachtungsentwurfs)“. Es solle daher „eine Enquete-Kommission im Nationalrat“ eingesetzt werden. Im September 2014 wurde schließlich vom Hauptausschuss die **Einsetzung der Enquete-Kommission** betreffend Stärkung der Demokratie in Österreich beschlossen.

¹¹ Meyer, Das Demokratiepaket 2013 und aktuelle Entwicklungen in *Schweighofer, Kummer, Hötzendorfer* (Hg.), *Transparenz, Tagungsband des 17. Internationalen Rechtsinformatik Symposiums* (2014) 319 (315).

1. Ausbau der direkten Demokratie

1.1. Forderungen der Berichtslegerinnen und Berichtsleger

1.1.1. Dreistufige Volksgesetzgebung auf Bundes- und Landesebene

Ziel aller Oppositionsfraktionen ist die **dreistufige Volksgesetzgebung auf Bundes- und Landesebene**. Volksbegehren, die von einer bestimmten Anzahl an Wahlberechtigten unterschrieben werden (qualifizierte Volksbegehren), sollen bei Nichtumsetzung durch den Nationalrat automatisch zu einer **verbindlichen Volksabstimmung** führen. Durch die Verankerung der Volksgesetzgebung im Bundes-Verfassungsgesetz auf Bundesebene werden die **Länder ermächtigt**, eine **Volksgesetzgebung auf Landesebene** einzuführen. Sie sind in der näheren Ausgestaltung dieses Instruments frei. Ein Vetoreferendum auf Landesebene ist schon aufgrund des geltenden Bundes-Verfassungsgesetzes möglich, ebenso wie dies für verbindliche Volksabstimmungen auf Gemeindeebene der Fall ist.

Erste Stufe: Parlamentarische Bürgerinitiative

Eine **erste Initiative** soll bereits ab einer relativ niedrigen Hürde zu einer intensiven parlamentarischen Behandlung führen, indem das bestehende System der **parlamentarischen Bürgerinitiative** aufgewertet wird. Die Unterstützungen sollen "frei" auf der Straße oder mittels Online-Sammlung des Parlaments gesammelt werden können. Das Parlament muss sich dann unter Einbindung der Initiatorinnen und Initiatoren (zur Stärkung des Dialogs mehr als ein Rede- oder Anhörungsrecht) binnen sechs Monaten in den Fachausschüssen mit der Initiative befassen. Die Initiative kann konkrete Gesetzesentwürfe oder politische Anliegen enthalten und sich somit auf alle Rechte des Parlaments beziehen. Das Parlament kann den Vorschlag der Initiative annehmen – damit endet die Initiative. Übernimmt das Parlament den Vorschlag der parlamentarischen Bürgerinitiative nicht, können die Initiatorinnen und Initiatoren in die **zweite Stufe** übergehen und ein **Volksbegehren** starten.

Zweite Stufe: Volksbegehren

Das **Volksbegehren** muss in Form eines Gesetzesentwurfs vorgelegt werden und kann sich auf alle Rechtsakte beziehen, an denen die österreichische Bundesregierung und das österreichische Parlament beteiligt sind. Dazu zählen auch der Abschluss oder die Kündigung von Staatsverträgen. Die Unterstützung von Volksbegehren ist nicht nur auf dem Gemeindeamt bzw. dem Magistrat möglich, sondern kann auch durch **freie Sammlung** z.B. auf der Straße, sowie **durch Online- oder Briefunterstützung** erfolgen. Dafür ist die Einrichtung eines **zentralen Wählerregisters** mit sicherer Verschlüsselung notwendig, sodass eine Nachvollziehung der Unterstützungen unmöglich ist. Die erforderliche Unterstützungsanzahl für ein qualifiziertes Volksbegehren liegt bei jener Prozenzhürde, die eine wahlwerbende Partei für den Einzug in den Nationalrat benötigt. Der Eintragungszeitraum ist so zu wählen, dass ausreichend **Zeit für Information, Diskussion** und Inanspruchnahme des demokratischen Rechtes zur Verfügung steht. Auch in dieser Phase muss sich das Parlament unter Einbindung der Initiatorinnen und Initiatoren mit der Vorlage befassen. Übernimmt das Parlament die Gesetzesvorlage nicht, können die Initiatorinnen und Initiatoren - sofern die nötige

Unterstützungszahl für ein qualifiziertes Volksbegehren erreicht wurde - eine **Volksabstimmung** verlangen.

Dritte Stufe: Volksabstimmung

Verlangen die Initiatorinnen und Initiatoren eine Volksabstimmung, hat das Parlament die Möglichkeit einen Gegenvorschlag zu formulieren, welcher ebenfalls zur Abstimmung gelangt. Eine **Rückzugsmöglichkeit** gibt den Initiatorinnen und Initiatoren die Möglichkeit, im parlamentarischen Verfahren mitzuwirken und darauf hinzuwirken, dass ein in ihrem Sinne möglichst guter, **konsensfähiger Gegenvorschlag** des Parlaments verabschiedet wird. Die Positionen der berichtslegenden Parteien hinsichtlich der Themenverbote sind unterschiedlich, eine Konsensfindung ist aus Sicht der Berichtslegerinnen und Berichtsleger aber nicht ausgeschlossen.¹² Die Frage der Notwendigkeit von Themenverboten und die unterschiedlichen Möglichkeiten der Ausgestaltung sind in Kapitel 1.3.2. ausführlich dargelegt. Um den Bürgerinnen und Bürgern sachliche Informationen zur Verfügung zu stellen, ist vor der Volksabstimmung **von der Präsidentin des Nationalrats** ein **Abstimmungsbuch** herauszugeben, in welchem alle Pro- und Kontra-Argumente ausgewogen und objektiv darzustellen und die verschiedenen Sponsoren aufzulisten sind.

1.1.2. Kompromissvorschlag: Volksbefragungsautomatismus auf Bundesebene und Volksgesetzgebung auf Landesebene

Die Oppositionsfraktionen können sich aber als Kompromiss auch die **Einführung einer automatischen Volksbefragung auf Bundesebene und eine Verfassungsermächtigung für eine Volksgesetzgebung auf Landesebene** vorstellen. Im Fall der Nichtumsetzung eines qualifizierten Volksbegehrens wäre demnach zwingend eine **unverbindliche Volksbefragung** durchzuführen. Im Falle einer unverbindlichen Volksbefragung sind **keine Themenverbote** vorzusehen. Die Parlamentsdirektion hat allerdings ein **Rechtsgutachten** darüber zu erstellen, ob der Gesetzesentwurf mit den Grund- und Menschenrechten sowie mit den unionsrechtlichen und völkerrechtlichen Vorgaben vereinbar ist oder ob rechtstechnische Unstimmigkeiten vorliegen. Dieses Gutachten ist im sogenannten **Volksbefragungsbuch** wiederzugeben. Die Einführung und Ausgestaltung der Volksgesetzgebung auf Landesebene obliegt dem Landesverfassungsgesetzgeber.

1.1.3. Vetoreferendum auf Bundesebene

Auch auf Bundesebene sollen zukünftig Volksabstimmungen über die Kundmachung und somit das In-Kraft-Treten von Gesetzesbeschlüssen des Parlaments möglich sein. Bei der genaueren prozeduralen Ausgestaltung sogenannter Vetoreferenden ist besonders auf den Dialogcharakter

¹² Zu den unterschiedlichen Positionen der berichtslegenden Parteien siehe Antrag 1689/A(E) (XXIV.GP) der Abgeordneten Mag. Daniela Musiol, Kolleginnen und Kollegen betreffend direkte Demokratie vom 12. Oktober 2011; Antrag 117/A(E) (XXV.GP) der Abgeordneten Heinz-Christian Strache, Kolleginnen und Kollegen betreffend den Ausbau der direkten Demokratie in Österreich vom 29. Jänner 2014; Positionspapier der NEOS betreffend Echtes Mitentscheiden vom 23.5.2015, S.3 Punkt 4, abrufbar unter https://neos.eu/wp-content/uploads/2015/05/150523_NEOS-Positionspapier-Echtes_Mitentscheiden.pdf.

zwischen der Initiative und dem Parlament Bedacht zu nehmen (vgl dreistufige Volksgesetzgebung). Auf Landesebene ist ein Vetoreferendum schon aufgrund des geltenden Bundes-Verfassungsgesetzes möglich.

1.1.4. Begleitmaßnahmen zur direkten Demokratie

Damit direkte Demokratie einerseits allen Bürgerinnen und Bürgern gleichermaßen zur Verfügung steht und andererseits nicht dem Missbrauchsvorwurf ausgesetzt ist, sind folgende Begleitmaßnahmen vorzusehen:

- **Kostentransparenz:**
 - Das Gesamtbudget von Initiativen ist limitiert.
 - Spenden an Initiativen sind ab einem bestimmten Betrag meldepflichtig.
 - Spenden von öffentlichen Trägern, wie Parteien und Unternehmen mit öffentlichen Beteiligungen sind ab einem bestimmten Prozentsatz untersagt.
 - Sponsoren und Geldgeber sind im Abstimmungsbuch auszuweisen.
- Finanzielle **Unterstützung** und Beratung **der Initiatorinnen und Initiatoren** von staatlicher Seite.
- Die **Presseförderung** ist an Mindestaufgaben zu knüpfen, wie etwa an die Verpflichtung zur **ausgewogenen Berichterstattung** über direktdemokratische Instrumente, an die Einrichtung von **Inhalts- und Beteiligungsformaten** und an die Wiedereinführung von **Belangsendungen**.
- Aktive und innovative **Medienvielfaltsförderung**.

1.2. Begründung der Forderungen

Überwiegende Mehrheit für direkte Demokratie

Im Rahmen der Enquete-Kommission begrüßte die überwiegende Mehrheit der **Expertinnen und Experten** eine **Stärkung der direkten Demokratie** in Österreich. Kaum jemand sprach sich entschieden dagegen aus. Auch die an der Enquete-Kommission mitwirkenden **Bürgerinnen und Bürger** sprachen sich für einen Ausbau der direkten Demokratie aus,¹³ ebenso gut die Hälfte der **Stellungnahmen der Bürgerinnen und Bürger zur Enquete-Kommission**.¹⁴ Darüber hinaus sind einer **Umfrage** aus dem Jahre 2012 zufolge **80 % der Befragten** für einen Ausbau der direkten Demokratie in Österreich.¹⁵ Dennoch haben sich die Regierungsparteien gegen einen Ausbau der direkten Demokratie auf Bundesebene entschieden und lassen damit **im Kern alles beim Alten**.

¹³ Siehe Stellungnahmen der an der Enquete-Kommission teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger in der Anlage des Berichts der parlamentarischen Enquete-Kommission betreffend Stärkung der Demokratie in Österreich.

¹⁴ Siehe Stellungnahmen der Bürgerinnen und Bürger in der Anlage des Berichts der parlamentarischen Enquete-Kommission betreffend Stärkung der Demokratie in Österreich.

¹⁵ Vgl *Mag. Erwin Mayer* (mehr demokratie! die parteiunabhängige initiative für eine stärkung direkter demokratie), Communiqué der vierten Sitzung, 23f mit Verweis auf *Studiengruppe „International Vergleichende Sozialforschung“*, Universität Graz/ Institut für Empirische Sozialforschung, Wien, Direkte Demokratie in Österreich. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage, Graz/Wien Oktober 2012.

Dialog mit der Bevölkerung ernsthaft führen

Die Befürchtungen der Regierungsparteien sind jedoch **nicht direktdemokratiespezifisch** sondern betreffen die Demokratie an sich.¹⁶ Fürchtet man eine Entscheidung durch das Volk, weil man die Annahme hat, Menschen wären willfähige Figuren, die sich von Medien steuern, jagen und irgendwo hinführen lassen, dürfte man sie auch nicht wählen lassen. Die Expertinnen und Experten präsentierten in der Enquete-Kommission zahlreiche Lösungsansätze, wie der **Dialog mit der Bevölkerung** ernsthaft geführt werden kann und welche **Rahmenbedingungen** es bedarf, um eine **sachliche Auseinandersetzung** mit dem politischen Gegenüber und den Bürgerinnen und Bürgern zu ermöglichen. Nun wäre es an der Zeit gewesen, diese entsprechend umzusetzen.

Prinzip der Volkssouveränität

Direkte Demokratie wurde von keiner Expertin und keinem Experten als Alternative zur repräsentativen Demokratie gesehen, sondern **als Ergänzung und Erweiterung des Prinzips der Volkssouveränität**.¹⁷ **Direkte, repräsentative und partizipative Demokratie** dürfen daher keinesfalls gegeneinander ausgespielt werden, sie ergänzen einander vielmehr.¹⁸ Die derzeit in Österreich bestehenden direktdemokratischen Instrumente sind jedoch **nicht mehr zeitgemäß**. Viele Menschen wollen sich zunehmend in die staatliche Willensbildung einbringen und nicht nur alle paar Jahre zu den Wahlen gehen. Die Bevölkerung kann dem Nationalrat derzeit zwar Anliegen in Form von Volksbegehren oder parlamentarischen Petitionen unterbreiten, die Instrumente sind aber völlig **unverbindlich**. Die Bürgerinnen und Bürger können keine Entscheidung selbst herbeiführen. Es muss daher endlich die Möglichkeit geschaffen werden, dass **Gesetze** auch **aus der Bevölkerung heraus** entstehen können.

Für eine Kultur des Miteinanders

Es geht dabei auch darum, sich **von einer Kultur der Bevormundung zu verabschieden** und eine Kultur des Miteinanders und der Zusammenarbeit zu etablieren.¹⁹ Studien bekräftigen den vorteilhaften Effekt direktdemokratischer Instrumente auf das zivilgesellschaftliche Engagement, die politische Informiertheit, das politische Vertrauen und sogar auf die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger.²⁰ Es ist an der Zeit, den **Dialog** zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und dem Parlament auch in Österreich auszubauen. Direkte Demokratie kann das **Parlament stärken**, wieder zu größerer Akzeptanz in der Öffentlichkeit führen und die **Kluft** zwischen Repräsentantinnen und Repräsentanten und den Repräsentierten²¹ verringern. Im Rahmen der **dreistufigen**

¹⁶ Siehe zB *Mag. Erwin Mayer* (mehr demokratie! die parteiunabhängige initiative für eine stärkung direkter demokratie), Kommuniké der vierten Sitzung, 39; *Andreas Gross, lic.es.sc.pol.* (Leiter des Ateliers für Direkte Demokratie in St. Ursanne, CH), Kommuniké der dritten Sitzung, 58.

¹⁷ Vgl *Andreas Gross, lic.es.sc.pol.* (Leiter des Ateliers für Direkte Demokratie in St. Ursanne, CH), Kommuniké der dritten Sitzung, 28; *Prof. em. Prof. Dr. Theo Schiller* (Universität Marburg), Kommuniké der dritten Sitzung, 10.

¹⁸ Vgl *Dr. Manfred Hellrigl* (Zukunftsbüro, Amt der Vorarlberger Landesregierung), Kommuniké der zweiten Sitzung, 61; siehe auch *Leonore Gewessler* (Geschäftsführerin GLOBAL 2000), Kommuniké der vierten Sitzung, 44; *Mag. Hans Asenbaum* (Vorstandsmitglied Attac Österreich und Mitglied der AG Demokratie), Kommuniké der vierten Sitzung, 30f.

¹⁹ Vgl *Dr. Manfred Hellrigl* (Zukunftsbüro, Amt der Vorarlberger Landesregierung), Kommuniké der zweiten Sitzung, 61.

²⁰ Vgl *Univ.-Doz. Dr. Paul Luif* (Fraktionsexperte, Österreichisches Institut für Internationale Politik), Kommuniké der dritten Sitzung, 35.

²¹ Vgl *Dr. Klaus Poier* (Fraktionsexperte, Institut für Österreichisches, Europäisches und Vergleichendes Öffentliches Recht, Politikwissenschaft und Verfassungslehre, Universität Graz), Kommuniké der ersten Sitzung, 41.

Volksgesetzgebung haben das Parlament und die Initiative die Möglichkeit, **mehrmals in Dialog** zueinander zu treten, Kompromisse zu erarbeiten und ihr Anliegen so gut auszuarbeiten, dass der Gesetzentwurf nachher auch wirklich reif ist und das Parlament auch einen guten Alternativvorschlag mit zur Abstimmung stellen kann.²²

Direkte Demokratie weltweit

Im Rahmen der dritten Sitzung der Enquete-Kommission berichteten internationale Expertinnen und Experten über die direkte Demokratie in anderen Staaten. Rasch wurde deutlich, dass direkte Demokratie zu einem **Grundbestandteil der politischen Systeme in Europa** geworden ist.²³ In **Mittel- und Osteuropa** hat man nach dem Fall des Eisernen Vorhangs direktdemokratische Instrumente gleichsam flächendeckend eingeführt.²⁴ In der **Schweiz** gibt es auf allen Ebenen verbindliche direktdemokratische Instrumente, die von unten ausgehen. Sowohl auf Bundesebene, als auch auf kantonaler und kommunaler Ebene gibt es obligatorische und fakultative Referenden (Vetoreferenden). Die **Volksgesetzgebung**²⁵ gibt es auf Bundesebene als Verfassungsinitiative, auf **kantonalen oder kommunalen** Ebenen auch als **Gesetzesinitiative**.²⁶ In **Deutschland** ist die Volksgesetzgebung in allen 16 Bundesländern in den Verfassungen verankert.²⁷ Diesbezüglich sei darauf hingewiesen, dass die Kompetenz der Länder dort weiter geht als in Österreich.²⁸ Auf Bundesebene gibt es in Deutschland zwar noch keine Volksgesetzgebung, aber Entwürfe dafür.²⁹ Ein von der SPD 2013 mit Parteitagbeschluss verabschiedeter Gesetzesentwurf sieht etwa ein Modell der dreistufigen Volksgesetzgebung vor.³⁰ Auch in den **USA** gibt es in 27 von 50 Bundesstaaten direkte Demokratie. Etwa zehn Staaten sind besonders bemerkenswert, am meisten direkte Demokratie herrscht in Oregon und Kalifornien.³¹ Dass man den Bürgerinnen und Bürgern auch einiges **zutrauen** darf,³² wurde in den USA bereits vor über hundert Jahren bewiesen. Schon Ende des 19. Jahrhunderts wurde in Colorado dank der direkten Demokratie das **Frauenstimmrecht erkämpft**, 1914 folgte Oregon. Auch die **Todesstrafe** ist in Oregon mit der direkten Demokratie bereits 1914 **abgeschafft** worden.³³ Es ist höchste Zeit dieses Vertrauen auch in die österreichische Bevölkerung zu setzen!

²² Siehe die Ausführungen in Zusammenhang mit einem Gesetzesentwurf der SPD 2013 *Claudine Nierth* (Fraktionsexpertin, Bundesvorstandssprecherin von Mehr Demokratie Deutschland), Kommuniké der siebten Sitzung, 29.

²³ Vgl. *Dr. Stefan Vospernik* (Politikwissenschaftler, Wien), Kommuniké der dritten Sitzung, 24.

²⁴ Siehe im Detail *Prof. Dr. Florian Grotz* (Helmut-Schmidt-Universität Hamburg), Kommuniké der dritten Sitzung, 20.

²⁵ Werden in der Schweiz für Volksinitiativen genügend Unterschriften gesammelt, wird - sofern die Initiative nicht vorher zurückgezogen wird - darüber verbindlich abgestimmt.

²⁶ Siehe im Detail *Dr. in Nadja Braun Binder*, MBA (Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer), Kommuniké der dritten Sitzung, 15f.

²⁷ *Prof. Dr. Frank Decker* (Universität Bonn), Kommuniké der dritten Sitzung, 5.

²⁸ *Universitätsdozent Dr. Paul Luif* (Fraktionsexperte, Österreichisches Institut für Internationale Politik), Kommuniké der siebten Sitzung, 19.

²⁹ *Em. Prof. Dr. Theo Schiller* (Universität Marburg), Kommuniké der dritten Sitzung, 10.

³⁰ *Claudine Nierth* (Fraktionsexpertin, Bundesvorstandssprecherin von Mehr Demokratie Deutschland), Kommuniké der dritten Sitzung, 50f, Kommuniké der siebten Sitzung, 29.

³¹ Siehe im Detail *Andreas Gross, lic.es.sc.pol.* (Leiter des Ateliers für Direkte Demokratie in St. Ursanne, CH), Kommuniké der dritten Sitzung, 28f.

³² *Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger* (Fraktionsexperte, Länderexperte Vorarlberg), Kommuniké der zweiten Sitzung, 9.

³³ Vgl. *Andreas Gross, lic.es.sc.pol.* (Leiter des Ateliers für Direkte Demokratie in St. Ursanne, CH), Kommuniké der dritten Sitzung, 28f.

1.3. Optionen zur Ausgestaltung direktdemokratischer Instrumente

Die Ausgestaltung der direkten Demokratie ist entscheidend für ihre **Qualität**³⁴ und beeinflusst, inwieweit von direktdemokratischen Instrumenten **Gebrauch** gemacht wird.³⁵ Damit direkte Demokratie ordentlich abläuft und es zu keinen Frustrationen kommt, braucht es einen **klaren, rechtlich wohlgeordneten Rahmen**.³⁶ In der Enquete-Kommission wurden zahlreiche Vorschläge präsentiert und diskutiert, wie die direkte Demokratie im Detail ausgestaltet sein sollte. Die Expertinnen und Experten haben die direkte Demokratie **im Rahmen der Enquete-Kommission** von allen Seiten beleuchtet und unzählige wertvolle Empfehlungen zu ihrer Ausgestaltung gegeben. Damit dieses Wissen auch in der Zukunft zur Verfügung steht, gibt die nachfolgende Darstellung einen **Überblick über die unterschiedlichen Vorschläge und Positionen**. Die Expertenmeinungen wurden nach bestem Wissen und Gewissen zusammengefasst und aufbereitet. Berücksichtigt wurden die Referate und Wortmeldungen der Referentinnen und Referenten, die Wortmeldungen der nicht stimmberechtigten Expertenmitglieder der Enquete-Kommission, sowie die Wortmeldungen der Vertreterinnen und Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft und der Medien.

1.3.1. Erweiterung der direkten Demokratie im Sinne eines Volksabstimmungs- oder eines Volksbefragungsautomatismus?

Während die Mehrzahl der Expertinnen und Experten einem Ausbau der direkten Demokratie in Österreich grundsätzlich positiv gegenüber stand, wurden rege Diskussionen darüber geführt, ob diese im Sinne eines Volksabstimmungs- oder eines Volksbefragungsautomatismus erweitert werden sollte. Das Volksgesetzgebungsmodell sieht im Fall der Nichtumsetzung eines Volksbegehrens durch den Nationalrat die Abhaltung einer Volksabstimmung vor, deren Ergebnis verbindlich ist (**Volksabstimmungsautomatismus**). Wird hingegen lediglich eine unverbindliche Volksbefragung durchgeführt, spricht man von einem **Volksbefragungsautomatismus**.

Befürwortung des Volksbefragungsautomatismus

Der **Volksbefragungsautomatismus** war Gegenstand intensiver Debatten. *Merli, Öhlinger, Poier* und *Oppitz* standen diesem positiv gegenüber.³⁷ *Öhlinger* zufolge wäre eine Volksbefragung sinnvoller als eine Volksabstimmung mit ihrem unvermeidlichen Ja oder Nein, gerade auch, wenn man sich die EU-rechtlichen Verflechtungen ansehe. Das Volksbefragungsmodell würde den **Dialog** zwischen Parlament und Initiatorinnen und Initiatoren aktivieren und so eine **Stärkung des Parlamentarismus**

³⁴ Vgl etwa *Andreas Gross, lic.es.sc.pol.* (Leiter des Ateliers für Direkte Demokratie in St. Ursanne, CH), Kommuniké der dritten Sitzung, 28f.

³⁵ Vgl *Prof. Dr. Frank Decker* (Universität Bonn), Kommuniké der dritten Sitzung, 7.

³⁶ *Ass.-Prof. Mag. Dr. Michael Mayrhofer* (Johannes Kepler Universität Linz), Kommuniké der zweiten Sitzung, 68.

³⁷ *Univ.-Prof. Dr. Franz Merli* (Karl-Franzens-Universität Graz), Kommuniké der ersten Sitzung, 12f; *Univ.-Prof. Dr. Theo Öhlinger* (Fraktionsexperte, Universität Wien), Kommuniké der ersten Sitzung, 16; *Dr. Klaus Poier* (Fraktionsexperte, Institut für Österreichisches, Europäisches und Vergleichendes Öffentliches Recht, Politikwissenschaft und Verfassungslehre, Universität Graz), Kommuniké der ersten Sitzung, 41; *FH-Prof. MMag. Dr. Florian Oppitz* (Länderexperte Kärnten), Kommuniké der zweiten Sitzung, 65.

bewirken.³⁸ Auch *Fürst* meinte, sie könne mit einer Volksbefragung gut leben und plädierte ebenso wie *Öhlinger* dafür, dass dann niedrige Hürden geschaffen und möglichst wenige Themen ausgespart werden sollten.³⁹ *Decker* könnte sich dieses Modell auch auf deutscher Bundesebene vorstellen.⁴⁰

Kritik am Volksbefragungsautomatismus

Einige Expertinnen und Experten befürchteten, dass der **politische Druck zur Umsetzung** einer Volksbefragung so groß sei, dass sie **quasi** einer **Volksabstimmung** gleich komme. Auch wenn das Ergebnis der Volksbefragung nicht bindend sei, werde dem Nationalrat de facto sein Handlungsspielraum entzogen.⁴¹ *Gamper* stellte zudem klar, dass dieser politische Druck nicht so viel anders sei, als man ihn jetzt schon habe, wenn ein sehr gut unterstütztes Volksbegehren entsprechend stark unterstützt werde.⁴² *Öhlinger* sah in dem Druck weniger eine Abwertung als vielmehr eine Stärkung des Parlaments, das letztlich immer noch zu entscheiden habe.⁴³

Auch *Schiller* ging von einer **erheblichen Verpflichtung** aus, **Volksbefragungsergebnisse zu akzeptieren** – nicht hundertprozentig, aber doch in erheblichem Maße, da man das Instrument andernfalls töten würde. Regierung und Parlamentsmehrheit hätten daher eine große Verantwortung, das Instrument überhaupt aufrechtzuerhalten, ohne dass der **Sinn für die Bürger** verloren gehe.⁴⁴ Ebendieser Umstand bereitete auch *Luif* Bauchweh. Er erinnerte daran, dass **Volksbegehren früher sehr intensiv unterstützt** worden seien. Als man dann realisiert habe, dass das alles unverbindlich sei, sei die Beteiligung drastisch zurückgegangen.⁴⁵ Negative Beispiele zu unverbindlichen Abstimmungen finde man *Schiller* und *Gross* zufolge zudem in Skandinavien und Neuseeland.⁴⁶

Gross warnte ebenfalls vor der Unverbindlichkeit von Volksbefragungen. Die eigentliche Macht der Volksinitiative sei das Wissen, dass **diejenigen entscheiden, die hingehen**, und dass alle eingeladen seien, hinzugehen. Das sei das, was die Dynamik der Diskussionsqualität entfache. Wenn man wisse, dass alle entscheiden, würden sich viel mehr Menschen die Mühe machen, andere zu überzeugen. Wenn man hingegen von vornherein sage, dass das Ergebnis unverbindlich sei, bekomme man nie diese **Diskussionsdynamik** und **Beteiligung**. Überdies würden sich die Leute dann doch wieder nicht **ernst genommen** fühlen. Er warnte daher davor, mit einem Instrument zu spielen, das kaputtgehe, weil man nur damit spiele.⁴⁷ *Vospornik* stand dem Volksbefragungsautomatismus ebenfalls skeptisch gegenüber. Wenn man die Volksbefragung ohnehin immer befolge, könne man gleich von einem

³⁸ *Univ.-Prof. Dr. Theo Öhlinger* (Fraktionsexperte, Universität Wien), Kommuniké der ersten Sitzung, 16.

³⁹ *Rechtsanwältin Dr.in Susanne Fürst* (Fraktionsexpertin), Kommuniké der siebten Sitzung, 25; *Univ.-Prof. Dr. Theo Öhlinger* (Fraktionsexperte, Universität Wien), Kommuniké der siebten Sitzung, 14f, 31.

⁴⁰ *Prof. Dr. Frank Decker* (Universität Bonn), Kommuniké der dritten Sitzung, 10.

⁴¹ *Sektionschef Dr. Gerhard Hesse* (Leiter des BKA-VD), Kommuniké der ersten Sitzung, 11; *Dr.in Claudia Rosenmayr-Klemenz* (stv. Abteilungsleiterin Rechtspolitik der Wirtschaftskammer Österreich), Kommuniké der vierten Sitzung, 32; *Prof. Dr. Florian Grotz* (Helmut-Schmidt-Universität Hamburg), Kommuniké der dritten Sitzung, 61; *Rechtsanwältin Dr.in Susanne Fürst* (Fraktionsexpertin), Kommuniké der siebten Sitzung, 25.

⁴² *Univ.-Prof.in Dr.in Anna Gamper* (Universität Innsbruck), Kommuniké der ersten Sitzung, 9f.

⁴³ *Univ.-Prof. Dr. Theo Öhlinger* (Fraktionsexperte, Universität Wien), Kommuniké der siebten Sitzung, 15.

⁴⁴ *Em. Prof. Dr. Theo Schiller* (Universität Marburg), Kommuniké der dritten Sitzung, 63.

⁴⁵ *Universitätsdozent Dr. Paul Luif* (Fraktionsexperte, Österreichisches Institut für Internationale Politik), Kommuniké der siebten Sitzung, 19f.

⁴⁶ Vgl. *Andreas Gross, lic.es.sc.pol.* (Leiter des Ateliers für Direkte Demokratie in St. Ursanne, CH), Kommuniké der dritten Sitzung, 58; *Prof. em. Prof. Dr. Theo Schiller* (Universität Marburg), Kommuniké der dritten Sitzung, 63.

⁴⁷ *Andreas Gross, lic.es.sc.pol.* (Leiter des Ateliers für Direkte Demokratie in St. Ursanne, CH), Kommuniké der dritten Sitzung, 58.

Volksentscheid sprechen. Das wäre ja auch Werbung und man würde damit den Bürgerinnen und Bürgern auch zu verstehen geben, dass man sie ernst nehme. Halte man sich hingegen offen, ob man den Volksbefragungsentscheid befolge, stelle sich die Frage, warum die Leute dann überhaupt abstimmen sollten.⁴⁸

Befürwortung der dreistufigen Volksgesetzgebung

Nierth sah in dem Umstand, dass man Bürger zur Urne bitte und letztendlich dann doch das Parlament entscheide eine **Bevormundung des Bürgers**,⁴⁹ *Leitner* sprach gar von einer „Besachwalterung“.⁵⁰ Außerdem würde *Nierth* zufolge das Parlament in eine Auseinandersetzung geraten, wenn eine Befragung etwa 52:48 ausgehe und die Koalitionspartner unterschiedlicher Meinung seien. Sie plädierte daher für **verbindliche Volksabstimmungen auf Augenhöhe mit dem Parlament**. Abstimmungsergebnisse könne man ja auch jederzeit wieder ändern, das sei in Deutschland mehrmals passiert.⁵¹ Auch *Schuster* sah in Volksbefragungen ein eigentlich undemokratisches Instrument. Das Volk sei nach unserer Verfassung der Souverän und **man könne den Souverän eigentlich nicht unverbindlich befragen**. Außerdem würde eine Volksbefragung das Parlament fast dazu nötigen, etwas, wozu es sich schon einmal negativ geäußert habe, nach einer anderslautenden Volksbefragung anders zu entscheiden. Er fordert daher, ebenso wie *Mayer* und *Nierth*, die dreistufige Volksgesetzgebung, die am Ende eine verbindliche Entscheidung vorsehe.⁵²

1.3.2. Wozu sollen Volksabstimmungen bzw. Volksbefragungen abgehalten werden können?

Gesetzestexte und Staatsverträge

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist für viele Expertinnen und Experten eine weitgehende **Gleichstellung von Parlament und Bevölkerung** anzustreben.⁵³ Denn gemäß Art 1 B-VG sei Österreich eine demokratische Republik, deren Recht vom Volk ausgehe. Alle Rechtsakte, an denen die österreichische Bundesregierung und das österreichische Parlament beteiligt seien, sollten daher auch für direktdemokratische Instrumente offen sein. *Gewessler* und *Fürst* zufolge sollte daher auch

⁴⁸ *Dr. Stefan Vospornik* (Politikwissenschaftler, Wien), Kommuniké der dritten Sitzung, 59.

⁴⁹ *Claudine Nierth* (Fraktionsexpertin, Bundesvorstandssprecherin von Mehr Demokratie Deutschland), Kommuniké der ersten Sitzung, 38.

⁵⁰ *Mag. Erwin Leitner* (Fraktionsexperte, geschäftsführender Bundessprecher, Mehr Demokratie Österreich).

⁵¹ *Claudine Nierth* (Fraktionsexpertin, Bundesvorstandssprecherin von Mehr Demokratie Deutschland), Kommuniké der ersten Sitzung, 38.

⁵² *Gerhard Schuster* (Volksgesetzgebung jetzt!), Kommuniké der vierten Sitzung, 27; *Mag. Erwin Mayer* (mehr demokratie! die parteiunabhängige initiative für eine stärkung direkter demokratie), Kommuniké der vierten Sitzung, 24.

⁵³ *Rechtsanwältin Dr.in Susanne Fürst* (Fraktionsexpertin), Kommuniké der ersten Sitzung, 7; *Leonore Gewessler* (Geschäftsführerin GLOBAL 2000), Kommuniké der vierten Sitzung, 33; *Univ.-Prof. Dr. Johannes Pichler* (Karl-Franzens-Universität Graz), Kommuniké der ersten Sitzung, 55; aus normativer Sicht auch *Prof. Dr. Frank Decker* (Universität Bonn), Kommuniké der dritten Sitzung, 7; in Anlehnung an die schweizerischen Beschränkungen *Univ.-Doz. Dr. Paul Luif* (Fraktionsexperte, Österreichisches Institut für Internationale Politik), Kommuniké der ersten Sitzung, 38; nur beim Volksbefragungsmodell *Univ.-Prof. Dr. Theo Öhlinger* (Fraktionsexperte, Universität Wien), Kommuniké der ersten Sitzung, 17.

der Abschluss oder die Kündigung eines **Staatsvertrages** Gegenstand einer Volksabstimmung bzw. Volksbefragung sein können.⁵⁴

Themenverbote – ja oder nein?

Viele Expertinnen und Experten sprachen sich aber auch für mehr oder weniger weitgehende **Themenverbote** aus. *Decker* betonte, dass diese jedenfalls so ausgestaltet sein müssten, dass die direktdemokratischen Instrumente ihre Wirkungen in der Praxis tatsächlich entfalten könnten.⁵⁵

Der oppositionelle Kompromiss aus dem Jahr 2013 von FPÖ, Grüne und BZÖ über einen Volksbefragungsautomatismus enthielt keine Themenverbote. Der Kompromiss von SPÖ, ÖVP und Grüne vom Juni 2013 bezog sich ausschließlich auf Gesetze⁵⁶ und schloss Volksbefragungen über einen Gesetzesentwurf aus, der gegen die **Grund- und Menschenrechte**, das **Recht der Europäischen Union** und **völkerrechtliche Verpflichtungen** verstoßen hätte. Ebenfalls ausgeschlossen wären Gesetzesbeschlüsse gewesen, durch die eine erhebliche **finanzielle Belastung** des Bundes eingetreten wäre, wenn das Volksbegehren keine Vorschläge darüber enthalten hätte, wie ein finanzieller Mehraufwand zu decken gewesen wäre.⁵⁷

Merli zufolge sollten über die soeben dargestellten Themenverbote hinaus auch **Gesamtänderungen der Bundesverfassung** ausgeschlossen werden. **Völkerrechtliche Beschränkungen** sollte man, sofern man sie wolle, auf ganz wichtige Verträge beschränken, die Österreich faktisch oder rechtlich nicht kündigen könne. Statt dem Verbot der Einschränkung von Grundrechten schlug er vor, die **Verschlechterung der Rechtsstellung von Minderheiten** (ethnischer, sprachlicher, religiöser Art, der sexuellen Ausrichtung oder der Staatsbürgerschaft) auszuschließen. Er hielt außerdem das schweizerische Prinzip „**Einheit der Materie**“ für sinnvoll, wonach in einem Volksbegehren nur sachlich zusammenhängende Forderungen gestellt werden können.⁵⁸

Finanzielle Bedeckungsvorschläge lehnten *Merli* und *Hesse* hingehend ab.⁵⁹ *Hesse* erschien darüber hinaus die **offenkundige Unionsrechtswidrigkeit** fragwürdig, da auch die einfache Unionsrechtswidrigkeit zur Verdrängung nationaler Normen führe.⁶⁰ *Rosenmayr-Klemenz* forderte

⁵⁴ *Leonore Gewessler* (Geschäftsführerin GLOBAL 2000), Kommuniké der vierten Sitzung, 33; *Rechtsanwältin Dr. in Susanne Fürst* (Fraktionsexpertin), Kommuniké der ersten Sitzung, 7.

⁵⁵ Vgl. *Prof. Dr. Frank Decker* (Universität Bonn), Kommuniké der dritten Sitzung, 7.

⁵⁶ Zu beachten ist allerdings, dass auch auf diese Weise Staatsverträge zum Gegenstand von Volksbegehren gemacht werden können: „Eine Volksbefragung über ein Volksbegehren, das auf eine (verfassungs-)gesetzliche Bindung des Regierungshandelns (z.B. Staatsverträge neu zu verhandeln) gerichtet ist, ist aber möglich.“, Erläuterungen zum Abänderungsantrag der Abgeordneten Dr. Cap, Mag. Gerstl, Mag. Musiol 2177/A zum Antrag der Abgeordneten Dr. Josef Cap und Karlheinz Kopf, Kolleginnen und Kollegen betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), das Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates, die Nationalrats-Wahlordnung 1992, das Bundespräsidentenwahlgesetz 1971, die Europawahlordnung, das Europa-Wählerevidenzgesetz, das Volksabstimmungsgesetz 1972 und das Volksbefragungsgesetz 1989 geändert, das Volksbegehrengesetz 2013 und das Wählerevidenzgesetz 2013 erlassen sowie das Volksbegehrengesetz 1973 und das Wählerevidenzgesetz 1973 aufgehoben werden vom 28. Juni 2013.

⁵⁷ Abänderungsantrag der Abgeordneten Dr. Cap, Mag. Gerstl, Mag. Musiol 2177/A vom 28. Juni 2013, Art 49c Abs 4 B-VG.

⁵⁸ *Univ.-Prof. Dr. Franz Merli* (Karl-Franzens-Universität Graz), Kommuniké der ersten Sitzung, 15.

⁵⁹ *Univ.-Prof. Dr. Franz Merli* (Karl-Franzens-Universität Graz), Kommuniké der ersten Sitzung, 13; *Sektionschef Dr. Gerhard Hesse* (Leiter des BKA-VD), Kommuniké der ersten Sitzung, 12; befürwortet wurden Deckungsvorschläge hingegen von *Prof. Dr. Frank Decker* (Universität Bonn), Kommuniké der dritten Sitzung, 7.

⁶⁰ *Sektionschef Dr. Gerhard Hesse* (Leiter des BKA-VD), Kommuniké der ersten Sitzung, 12.

auch **Änderungen des Verfassungsrechts** und im Bereich des **Steuerrechts** sowie im **Sozialbereich** auszuschließen.⁶¹ *Gross* erläuterte die Bedeutung der **Schnittstelle zum Verfassungsschutz**. Die direkte Demokratie sehe die Möglichkeit zur Verfassungsänderung vor, man müsse aber trotzdem die **Verfassung** dort **schützen**, wo sie nicht geändert werden dürfe. Dies sei eine der großen Schwächen in der Schweiz, aber sehr gut ausgestaltet in den USA, wie auch in Deutschland auf Bundesebene.⁶²

Keine Themenverbote bei Volksbefragungen

Themenverbote zu formulieren sei laut *Öhlinger* sehr schwierig, da beispielsweise der Minderheitenbegriff sehr unbestimmt sei. In letzter Instanz könne dies nur der **Verfassungsgerichtshof** entscheiden, wodurch die **Entscheidung** über die Zulässigkeit eines Volksbegehrens und einer Volksabstimmung letztlich an ein Gericht delegiert werde. Bei einem **Volksbefragungsautomatismus** brauche es hingegen gemäß *Öhlinger* **keine Themenverbote**, weshalb diesem der Vorzug zu geben sei. Solange das Ergebnis der Abstimmung nicht bindend sei, liege die **Letztverantwortung beim Parlament**. Er plädierte für einen stärkeren **Diskurs zwischen Parlament und Initiatorinnen und Initiatoren**, damit eine akzeptable Lösung mit den Proponentinnen und Proponenten gefunden werden könne. Dass das möglich sei, zeige das Gentechnik-Volksbegehren. Wenn das nicht gelinge, komme es zu einer Volksbefragung, wo an die Bevölkerung appelliert werden könne, problematische Volksbefragungen nicht in einer bestimmten Weise zu beantworten. Wenn auch das nicht funktioniere, habe das Parlament am Schluss noch die Möglichkeit zu sagen, es könne das Gesetz nicht beschließen.⁶³

Regelungen in den Bundesländern

In **Oberösterreich** gebe es Themenverbote lediglich in Bezug auf Personalfragen, Wahlen und Angelegenheiten, die ausschließlich den Inhalt einer konkreten individuellen behördlichen Entscheidung betreffen würden, berichtete *Steiner*.⁶⁴ Auf Gemeindeebene könne man nahezu alle Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs zum Gegenstand der direkten Demokratie machen, berichtete *Giese*. Ausgeschlossen seien lediglich abgabenrechtliche und personelle Angelegenheiten.⁶⁵

Regelungen in anderen Staaten

Braun Binder berichtete, dass es in der **Schweiz** grundsätzlich **keine Themenausschlüsse gebe**. Das Parlament habe eine Initiative, nachdem sie erfolgreich eingereicht worden sei, lediglich auf drei Aspekte hin zu überprüfen: **Einheit der Form, Einheit der Materie und zwingende Bestimmungen des Völkerrechts**. Unter Einheit der Form verstehe man, dass eine Initiative entweder ausformuliert sein müsse oder eine allgemeine Anregung enthalten müsse, die später vom Parlament weiter konkretisiert werde. Einheit der Materie bedeute, dass eine Volksinitiative nicht unterschiedliche

⁶¹ *Dr.in Claudia Rosenmayr-Klemenz* (stv. Abteilungsleiterin Rechtspolitik der Wirtschaftskammer Österreich), Kommuniké der vierten Sitzung, 32.

⁶² *Andreas Gross, lic.es.sc.pol.* (Leiter des Ateliers für Direkte Demokratie in St. Ursanne, CH), Kommuniké der dritten Sitzung, 28.

⁶³ *Univ.-Prof. Dr. Theo Öhlinger* (Fraktionsexperte, Universität Wien), Kommuniké der ersten Sitzung, 16, 56; Kommuniké der siebten Sitzung, 14f, 31.

⁶⁴ *Dr. Wolfgang Steiner* (Länderexperte Oberösterreich), Kommuniké der zweiten Sitzung, 11.

⁶⁵ *Ass.-Prof. Mag. Dr. Karim Giese* (Universität Salzburg), Kommuniké der zweiten Sitzung, 17f.

Themen abdecken dürfe. Wenn einer dieser drei Aspekte verletzt werde, müsse das Parlament die Initiative für ungültig erklären.⁶⁶

Schiller schilderte, dass in den **deutschen Bundesländern** in der Regel Abgabengesetze (kaum Kompetenzen auf Landesebene), Besoldungsgesetze, Tarife öffentlicher Unternehmen und Personalentscheidungen ausgeschlossen seien. Ein erhebliches Problem sei hingegen der Ausschluss finanzwirksamer Vorlagen, da einige Länder auch einzelne ausgabenwirksame Entscheidungen weitgehend ausschließen würden.⁶⁷ Aufgrund der spärlichen Kompetenzen auf Landesebene enge dies den ohnehin bereits eingegrenzten Anwendungsbereich der direkten Demokratie zu sehr ein.⁶⁸

Vospernik berichtete, dass von jenen zehn **EU-Staaten** mit Volksgesetzgebung nur Litauen und Kroatien Abstimmungen über **Finanzgesetze** zulassen würden.⁶⁹ In den **USA** gebe es keine Themenausschlüsse, stellte *Gross* klar. Im Unterschied zur Schweiz gebe es aber nach der Abstimmung die Möglichkeit, vor dem staatlichen Verfassungsgericht zum **Schutz von Minderheiten** zu klagen.⁷⁰

1.3.3. Ist Rechtskontrolle vorzusehen und wenn ja wann, wie und durch wen?

Vorher oder nachher?

Eng verbunden mit Themenverboten ist die Frage, durch wen und wann die Überprüfung der Zulässigkeit von direktdemokratischen Instrumenten erfolgt. So kann eine Zulässigkeitsprüfung vor Zulassung des Volksbegehrens oder vor einer Volksabstimmung bzw. Volksbefragung erfolgen (präventive Kontrolle) oder bloß nach der Volksabstimmung oder nach Inkrafttreten des Gesetzes (nachträgliche Kontrolle). Viele Expertinnen und Experten zogen die **präventive Kontrolle** der bloß **nachträglichen Kontrolle** vor.⁷¹ So erklärte *Mayrhofer*, dass die Ergebnisse direktdemokratischer Instrumente eine erhebliche faktische Wirkung hätten und es daher notwendig sei, ihre Zulässigkeit bereits vorab zu kontrollieren.⁷² Denn nach einer Volksabstimmung oder -befragung sei der politische Druck bereits entstanden, führte *Merli* aus.⁷³

Vollkontrolle oder Grobkontrolle?

Eine „**Vollkontrolle**“ auf Rechtmäßigkeit hielt *Merli* aber im Vorhinein für nicht durchführbar. Man brauche erst das Gesetz, damit es angewendet werde und man alle Aspekte sehe. Außerdem würde

⁶⁶ *Dr.in Nadja Braun Binder, MBA* (Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer), Kommuniké der dritten Sitzung, 17f.

⁶⁷ Siehe im Detail *Prof. em. Prof. Dr. Theo Schiller* (Universität Marburg), Kommuniké der dritten Sitzung, 12 f.

⁶⁸ Siehe im Detail *Prof. Dr. Frank Decker* (Universität Bonn), Kommuniké der dritten Sitzung, 9.

⁶⁹ *Dr. Stefan Vospernik* (Politikwissenschaftler, Wien), Kommuniké der dritten Sitzung, 25.

⁷⁰ *Andreas Gross, lic.es.sc.pol.* (Leiter des Ateliers für Direkte Demokratie in St. Ursanne, CH), Kommuniké der dritten Sitzung, 31.

⁷¹ *Ass.-Prof. Mag. Dr. Michael Mayrhofer* (Johannes Kepler Universität Linz), Kommuniké der zweiten Sitzung, 68; *Univ.-Prof. Dr. Franz Merli* (Karl-Franzens-Universität Graz), Kommuniké der ersten Sitzung, 14; *FH-Prof. MMag. Dr. Florian Oppitz* (Länderexperte Kärnten), Kommuniké der zweiten Sitzung, 65; für frühzeitige Kontrolle durch den VfGH auch *Dr. Peter Kostelka* (Österreichischer Seniorenrat), Kommuniké der vierten Sitzung, 19.

⁷² *Ass.-Prof. Mag. Dr. Michael Mayrhofer* (Johannes Kepler Universität Linz), Kommuniké der zweiten Sitzung, 68.

⁷³ *Univ.-Prof. Dr. Franz Merli* (Karl-Franzens-Universität Graz), Kommuniké der ersten Sitzung, 14.

es viel zu lange dauern, bei Europarechtswidrigkeiten könnten sogar Vorlagen an den Europäischen Gerichtshof notwendig werden. Die Lösung sei daher eine „**Grobkontrolle**“, so dass man nur jene qualifizierten Volksbegehren verbiete, die den Themenausschlüssen **offensichtlich widersprechen würden**. Das erleichtere dem VfGH die Entscheidung und überlasse auch noch ein Feld für die nachträgliche Kontrolle.⁷⁴

Öhlinger sprach sich hingegen gegen eine Grobkontrolle aus, da diese der **Logik richterlicher Prüfung** widerspreche.⁷⁵ Das Parlament dürfe nicht seine Verantwortung auf ein Gericht – etwa den Verfassungsgerichtshof oder gar auf die Bundeswahlbehörde – abschieben.⁷⁶ Mit diesen Methoden sei man auf dem Weg zum **Richterstaat** und werte das Parlament ab. Er plädierte daher für den Volksbefragungsautomatismus ohne Themenausschlüsse.⁷⁷ *Fürst*, die sich ebenfalls für einen weitgehenden Verzicht auf Themenausschlüsse aussprach, hielt die **nachträgliche Gesetzeskontrolle** durch die Gerichtshöfe, den Verfassungsgerichtshof und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte für ausreichend.⁷⁸ *Gamper* führte in diesem Zusammenhang aus, dass immerhin auch jedes Jahr etliche Gesetze wegen Grundrechtsverletzungen aufgehoben werden würden, an deren Entstehung das Volk nicht unmittelbar beteiligt gewesen sei.⁷⁹

Regelungen in anderen Staaten

In der Schweiz überprüfe man die drei Ungültigkeitsgründe hingegen **nach erfolgreicher Einreichung** einer Volksinitiative vom Parlament, führte *Braun Binder* aus. Dies sei aber nicht so dramatisch, da sich die Initiatorinnen und Initiatoren im Vorfeld mehrere Wochen und Monate lang Wort für Wort intensiv mit einem Initiativtext befassen würden und ihnen dadurch die Grenzen zu einer Ungültigkeitserklärung sehr wohl klar seien.⁸⁰ **In den deutschen Bundesländern** prüfe man alle Volksinitiativen und Volksbegehren **vorab** auf deren **Zulässigkeit**, dabei auch auf die **Verfassungsmäßigkeit**, schilderte *Schiller*. Es gebe zwei oder drei Länder, wo das direkt zum Verfassungsgericht gehe. In Thüringen erfolge das über den Landtagspräsidenten, ansonsten mache das die Regierung. Das sei verfassungsgerichtlich nachprüfbar.⁸¹ *Decker* zufolge wäre bei Volksbegehren zu überlegen, ob man sie nicht automatisch einer Vorabkontrolle durch das Verfassungsgericht unterziehe, um die theoretisch mögliche nachträgliche Aufhebung eines volksbeschlossenen Gesetzes zu vermeiden.⁸² *Gross* berichtete, dass es in den **USA** die Möglichkeit gebe, **nach der Abstimmung** vor dem staatlichen Verfassungsgericht zu klagen. Dies habe zur Folge, dass zum Schutz von Minderheiten zum Beispiel in Kalifornien etwa die Hälfte der – auch der

⁷⁴ *Univ.-Prof. Dr. Franz Merli* (Karl-Franzens-Universität Graz), Kommuniké der ersten Sitzung, 14.

⁷⁵ *Univ.-Prof. Dr. Theo Öhlinger* (Fraktionsexperte, Universität Wien), Kommuniké der ersten Sitzung, 18.

⁷⁶ *Univ.-Prof. Dr. Theo Öhlinger* (Fraktionsexperte, Universität Wien), Kommuniké der ersten Sitzung, 17f; Kommuniké der siebten Sitzung, 31.

⁷⁷ *Univ.-Prof. Dr. Theo Öhlinger* (Fraktionsexperte, Universität Wien), Kommuniké der siebten Sitzung, 14f; siehe ebenso zur Frage, ob ein Gesetzesantrag einem Gesetzesbeschluss des Nationalrats entspricht *Sektionschef Dr. Gerhard Hesse* (Leiter des BKA-VD), Kommuniké der ersten Sitzung, 12.

⁷⁸ *Rechtsanwältin Dr.in Susanne Fürst* (Fraktionsexpertin), Kommuniké der ersten Sitzung, 7.

⁷⁹ *Univ.-Prof.in Dr.in Anna Gamper* (Universität Innsbruck), Kommuniké der ersten Sitzung, 60.

⁸⁰ *Dr.in Nadja Braun Binder, MBA* (Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer), Kommuniké der dritten Sitzung, 63.

⁸¹ *Em. Prof. Dr. Theo Schiller* (Universität Marburg), Kommuniké der dritten Sitzung, 13.

⁸² *Prof. Dr. Frank Decker* (Universität Bonn), Kommuniké der dritten Sitzung, 9.

angenommenen – Volksbegehren für teilweise oder ganz ungültig erklärt worden seien, weil sie durch die Bundesverfassung gegebene Minderheitenrechte nicht berücksichtigt hätten.⁸³

1.3.4. Unterstützungsschwellen, Quoren und Eintragungsfristen

Direktdemokratische Instrumente können unterschiedliche **Hürden** vorsehen. Sie können gemäß *Hörmandinger* die Legitimität von direktdemokratischen Instrumenten erhöhen, diese aber auch verhindern.⁸⁴ Man kann grundsätzlich zwei Phasen unterscheiden: Die **Phase des Volksbegehrens** und die **Phase der Volksabstimmung**. Die Hürde der Phase des Volksbegehrens ist die **Sammlung von Unterstützungserklärungen**. Sie setzt sich aus der **Unterstützungsschwelle**, also der Anzahl der zu sammelnden Unterstützungserklärungen, und der dafür vorgesehenen **Eintragsfrist** zusammen. In der Phase der Volksabstimmung geht es um die Frage, wie viele Bürgerinnen und Bürger an der Volksabstimmung teilnehmen müssen (**Beteiligungsquorum**) und wie viele dem Anliegen zustimmen müssen (**Zustimmungsquorum**), damit das Ergebnis gültig ist. Je geringer diese Hürden seien, desto häufiger würden direktdemokratische Instrumente zur Anwendung kommen und desto größer seien ihre politischen Erfolgchancen, so *Grotz*.⁸⁵

Unterstützungsschwellen

Volksbegehren, die vom Nationalrat nicht entsprechend umgesetzt werden, sollen ab einer bestimmten Anzahl von Unterstützungserklärungen verpflichtend einer Volksabstimmung bzw. einer Volksbefragung unterzogen werden. In diesem Fall spricht man auch von **qualifizierten Volksbegehren**. Eine **Unterstützungsschwelle von 10 %⁸⁶ der Wahlberechtigten** zur letzten Nationalratswahl ist nach mehrheitlicher Ansicht der Expertinnen und Experten **zu hoch**. *Öhlinger* betonte, dass das Erfordernis von umgerechnet etwa 640.000 Unterstützungserklärungen nicht gerade gering sei und in den letzten Jahrzehnten in Österreich nur sehr selten überschritten worden sei.⁸⁷ *Gewessler* warnte, dass dies vor allem für kleinere Initiativen einen faktischen Ausschluss von direktdemokratischen Instrumenten bedeuten würde und große Organisationen, Interessenvertretungen und etablierte Organisationen bevorzugen würde.⁸⁸ Gerade wenn man letztlich auf verbindliche Abstimmungen verzichte, könne man die Hürden senken, führte *Öhlinger* aus.⁸⁹ Von *Gewessler* hielt hingegen 2 % für vollkommen ausreichend.⁹⁰ *Rosenmayr-Klemenz* sprach sich bei Verfassungsänderungen, im Bereich des Steuerrechts und im Sozialbereich für mehr als 10 % aus.⁹¹ *Giese* sah im 10-Prozent-Quorum einen ausreichenden Filter, um ungeeignete Initiativen außen

⁸³ *Andreas Gross, lic.es.sc.pol.* (Leiter des Ateliers für Direkte Demokratie in St. Ursanne, CH), *Kommuniqué der dritten Sitzung*, 31.

⁸⁴ *Mag. Josef Hörmandinger* (Länderexperte Salzburg), *Kommuniqué der zweiten Sitzung*, 64; *Ass.-Prof. Mag. Dr. Karim Giese* (Universität Salzburg), *Kommuniqué der zweiten Sitzung*, 18.

⁸⁵ Vgl. *Prof. Dr. Florian Grotz* (Helmut-Schmidt-Universität Hamburg), *Kommuniqué der dritten Sitzung*, 21.

⁸⁶ wie im gesamtändernden Abänderungsantrag vom Juni 2013 vorgesehen.

⁸⁷ *Univ.-Prof. Dr. Theo Öhlinger* (Fraktionsexperte, Universität Wien), *Kommuniqué der ersten Sitzung*, 56f.

⁸⁸ *Leonore Gewessler* (Geschäftsführerin GLOBAL 2000), *Kommuniqué der vierten Sitzung*, 33.

⁸⁹ *Univ.-Prof. Dr. Theo Öhlinger* (Fraktionsexperte, Universität Wien), *Kommuniqué der siebten Sitzung*, 16.

⁹⁰ *Leonore Gewessler* (Geschäftsführerin GLOBAL 2000), *Kommuniqué der vierten Sitzung*, 33.

⁹¹ *Dr.in Claudia Rosenmayr-Klemenz* (stv. Abteilungsleiterin Rechtspolitik der Wirtschaftskammer Österreich), *Kommuniqué der vierten Sitzung*, 32.

vor zu lassen. Alles darüber hinaus erweise sich in der Praxis aber jedenfalls als **prohibitiv und frustrierend**.⁹²

In **Vorarlberg** sei ein Volksbegehren, das von wenigsten 10 % der Stimmberechtigten gestellt werde, einer (unverbindlichen) Volksabstimmung zu unterziehen, sofern ihm der Landtag nicht Rechnung trage, so *Bußjäger*.⁹³ In **Oberösterreich**, berichtete *Steiner*, sei ein Volksbegehren, das von derzeit 8 %, künftig 4 % der Stimmberechtigten unterstützt werde, einer Volksbefragung zu unterziehen.⁹⁴ In **Kärnten** können *Oppitz* zufolge ca. 3,5 % der Stimmberechtigten einen Antrag auf Durchführung einer Volksbefragung stellen.⁹⁵ **Auf Gemeindeebene** seien gemäß *Giese* in bundesweiter Betrachtung 5 % bis 25 % nötig. Volksabstimmungsinitiativen, wie im Burgenland und in Vorarlberg, müssten von 20 % bis 25 % der Wahlberechtigten unterstützt werden.⁹⁶ In Vorarlberg seien die Schwellenwerte auf Gemeindeebene abgestuft, führte *Bußjäger* aus, so dass die Schwellen in den größeren Gemeinden niedriger seien, als in kleineren.⁹⁷

In der **Schweiz** liege das Unterschriftenquorum für Volksinitiativen auf Bundesebene bei **ungefähr 1,9 %** der Stimmberechtigten, bei fakultativen Referenden (Vetoinitiativen) gar bei der Hälfte davon, so *Braun Binder*. Dort habe man die Quoren nicht danach definiert, welchen Prozentsatz der Stimmberechtigten man abbilden möchte. Man habe vielmehr argumentiert, die **Hürde** müsse **so tief** sein, **dass auch kleine Interessensgemeinschaften diese Instrumente nutzen könnten**, da man nicht gewollt habe, dass ein Initiativinstrument nur von großen Organisationen genutzt werden könne. Die Untergrenze habe man an der Funktionsfähigkeit des Staatsapparates gemessen, so dass dieser nicht von zu vielen Initiativen pro Tag gelähmt werde.⁹⁸ In den **deutschen Bundesländern** lägen die Unterstützungsquoren *Schiller* zufolge in manchen Ländern bei 4 oder 5 %, in Bayern bei 10 %. Sehr hoch seien sie hingegen in Baden-Württemberg und Hessen mit 20 %. In Hessen sei es deshalb noch nie zu einem gültigen Volksbegehren und Volksentscheid gekommen.⁹⁹ In **Slowenien** seien die Hürden für direktdemokratische Verfahren hingegen ausgesprochen gering, berichtete *Grotz*. Ein fakultatives Referendum könne dort bereits etwa durch 40.000 Wählerinnen und Wähler ausgelöst werden. In **Litauen** brauche es für eine Referendumsinitiative hingegen 12 % weswegen (in Kombination mit einem hohen Beteiligungsquorum) im Prinzip fast alle Referendumsinitiativen aus dem Volk heraus gescheitert seien.¹⁰⁰ In Kalifornien und Oregon lägen die Hürden bei etwa **5 bis 8 %**, was laut *Gross* **im weltweiten Vergleich im mittleren Durchschnitt** liege.¹⁰¹

⁹² Ass.-Prof. Mag. Dr. Karim Giese (Universität Salzburg), Communiqué der zweiten Sitzung, 18; vgl auch Dr. Stefan Vospertnik (Politikwissenschaftler, Wien), Communiqué der dritten Sitzung, 59.

⁹³ Die rechtliche Wirkung wurde mit Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes 16241/2001 als gesamtändernd und bundesverfassungswidrig betrachtet und aufgehoben; vgl Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger (Fraktionsexperte, Länderexperte Vorarlberg), Communiqué der zweiten Sitzung, 8.

⁹⁴ Vgl Dr. Wolfgang Steiner (Länderexperte Oberösterreich), Communiqué der zweiten Sitzung, 12.

⁹⁵ Vgl FH-Prof. MMag. Dr. Florian Oppitz (Länderexperte Kärnten), Communiqué der zweiten Sitzung, 13.

⁹⁶ Vgl Ass.-Prof. Mag. Dr. Karim Giese (Universität Salzburg), Communiqué der zweiten Sitzung, 18.

⁹⁷ Vgl Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger (Fraktionsexperte, Länderexperte Vorarlberg), Communiqué der zweiten Sitzung, 9.

⁹⁸ Dr.in Nadja Braun Binder, MBA (Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer), Communiqué der dritten Sitzung, 16.

⁹⁹ Em. Prof. Dr. Theo Schiller (Universität Marburg), Communiqué der dritten Sitzung, 12.

¹⁰⁰ Prof. Dr. Florian Grotz (Helmut-Schmidt-Universität Hamburg), Communiqué der dritten Sitzung, 21.

¹⁰¹ Andreas Gross, lic.es.sc.pol. (Leiter des Ateliers für Direkte Demokratie in St. Ursanne, CH), Communiqué der dritten Sitzung, 29.

Zeitraum der Unterschriftensammlung

Neben der Unterstützungsschwelle ist insbesondere der **für die Sammlung von Unterstützungserklärungen zur Verfügung stehende Zeitraum** von Bedeutung. *Giese* zufolge müsse sich zwischen der Höhe des Quorums und des Zeitraums ein angemessener Mobilisierungskoeffizient ergeben. Vier Wochen bei einem 25 % - Quorum, wie in Oberösterreich, seien daher zu hoch.¹⁰² Der internationale Vergleich zeigte, dass die **Eintragungsfristen anderswo erheblich länger** sind. In der **Schweiz** könnten 100.000 Unterschriften **binnen 18 Monaten** (für Volksinitiativen), bzw. 50.000 Unterschriften **binnen 100 Tagen** (für fakultative Referenden) gesammelt werden, berichtete *Braun Binder*.¹⁰³ In den **deutschen Bundesländern** gebe es eine Frist von 14 Tagen in Bayern, Baden-Württemberg und Hessen, ansonsten von **zwei bis acht Monaten**, und **gar keine Frist** in Mecklenburg-Vorpommern, führte *Schiller* aus.¹⁰⁴

Beteiligungs- und Zustimmungsquoren bei Volksabstimmungen

Ein Beteiligungsquorum legt fest, dass eine bestimmte Anzahl an Bürgerinnen und Bürgern an einer Volksabstimmung teilnehmen muss, damit diese überhaupt gültig ist. Gemäß *Giese* sei Zweck von **Beteiligungsquoren** grundsätzlich sicherzustellen, dass eine **breite Mehrheit** der Stimmberechtigten entscheide. Bei Volksbefragungen seien Beteiligungsquoren hingegen nicht erforderlich.¹⁰⁵ Hinter Beteiligungsquoren steht die Befürchtung, dass bei einer niedrigen Beteiligung kein **repräsentatives Ergebnis** erzielt werden kann.¹⁰⁶ *Hesse* und *Rosenmayr-Klemenz* fürchteten etwa, dass dann ein sehr kleiner Ausschnitt aus der Bevölkerung die Gesetzgebung in Österreich bestimmen könnte,¹⁰⁷ oder Verfassungsänderungen erwirken könnte.¹⁰⁸

Weit mehr Expertinnen und Experten sprachen sich hingegen **gegen Beteiligungsquoren** aus.¹⁰⁹ *Vospersnik* wies darauf hin, dass Beteiligungsquoren in der Literatur sehr kritisch beleuchtet würden, da sie die **Gegner** der jeweiligen Vorlage **privilegieren würden**. Sie könnten aufrufen, zu Hause zu bleiben und sich dadurch die Stimmen jener Bürgerinnen und Bürger sichern, die ohnehin nie zu Wahlen gingen.¹¹⁰ *Nierth* warnte, dass dies das eigentliche **Abstimmungsergebnis verfälsche und entwerte**.¹¹¹ Beteiligungsquoren seien daher wenig zielführende Maßnahmen zur Erhöhung der demokratischen Qualität von Volksabstimmungen, stellte *Luif* fest, sondern würden sogar eher das

¹⁰² Ass.-Prof. Mag. Dr. Karim Giese (Universität Salzburg), Kommuniké der zweiten Sitzung, 19.

¹⁰³ Dr.in Nadja Braun Binder, MBA (Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer), Kommuniké der dritten Sitzung, 16.

¹⁰⁴ Em. Prof. Dr. Theo Schiller (Universität Marburg), Kommuniké der dritten Sitzung, 12.

¹⁰⁵ Ass.-Prof. Mag. Dr. Karim Giese (Universität Salzburg), Kommuniké der zweiten Sitzung, 18f.

¹⁰⁶ Vgl dazu die Ausführungen von Mag. Josef Hörmandinger (Länderexperte Salzburg), Kommuniké der zweiten Sitzung, 64; Dr. Stefan Vospersnik (Politikwissenschaftler, Wien), Kommuniké der dritten Sitzung, 59.

¹⁰⁷ Sektionschef Dr. Gerhard Hesse (Leiter des BKA-VD), Kommuniké der ersten Sitzung, 11.

¹⁰⁸ Dr.in Claudia Rosenmayr-Klemenz (stv. Abteilungsleiterin Rechtspolitik der Wirtschaftskammer Österreich), Kommuniké der vierten Sitzung, 32.

¹⁰⁹ Vgl Ass.-Prof. Mag. Dr. Karim Giese (Universität Salzburg), Kommuniké der zweiten Sitzung, 18f; Dr. Stefan Vospersnik (Politikwissenschaftler, Wien), Kommuniké der dritten Sitzung, 25; Claudine Nierth (Fraktionsexpertin, Bundesvorstandssprecherin von Mehr Demokratie Deutschland), Kommuniké der dritten Sitzung, 50f; Univ.-Doz. Dr. Paul Luif (Fraktionsexperte, Österreichisches Institut für Internationale Politik), Kommuniké der dritten Sitzung, 36.

¹¹⁰ Dr. Stefan Vospersnik (Politikwissenschaftler, Wien), Kommuniké der dritten Sitzung, 25.

¹¹¹ Claudine Nierth (Fraktionsexpertin, Bundesvorstandssprecherin von Mehr Demokratie Deutschland), Kommuniké der dritten Sitzung, 50f.

Gegenteil bewirken.¹¹² Darüber hinaus seien auch bei niedriger Stimmbeteiligung die parteipolitischen Kräfteverhältnisse im Großen und Ganzen abgebildet, so *Vospernik*.¹¹³

Erachtet man Beteiligungsquoten dennoch für notwendig, sollten diese laut *Nierth* bei etwa 20 % liegen.¹¹⁴ *Schiller* warnte, dass 25 % oder mehr einen Erfolg im Volksentscheid kaum erreichbar machen würden.¹¹⁵ *Vospernik* hielt flexible Beteiligungsquoten für möglich, die sich an der Wahlbeteiligung orientieren würden.¹¹⁶ *Giese* konnte sich vorstellen, **niedrige Beteiligungsquoten mit höheren Zustimmungsquoren zu kombinieren**.¹¹⁷ Bei **Verfassungsänderungen** hielt *Nierth* etwa **33 %** in Kombination mit einem Zustimmungsquorum von einer **Zweidrittelmehrheit** für durchaus gerechtfertigt.¹¹⁸

Giese berichtete, dass es auf **Gemeindeebene** nur vereinzelt Beteiligungsquoten bei Volksabstimmungen gebe. In Oberösterreich würden sie 25 %, im Burgenland 40 % und in Wien 50 % der Wahlberechtigten betragen.¹¹⁹ *Vospernik* schilderte, dass viele Staaten in Europa ein starres Beteiligungsquorum von 50 % vorsehen würden, das in der Literatur sehr kritisch beleuchtet werde.¹²⁰ *Schiller* erklärte, dass in den meisten deutschen Bundesländern ein hohes Zustimmungsquorum, 25 % oder mehr, bestehe, was den Erfolg im Volksentscheid kaum erreichbar mache.¹²¹ In **Slowenien** gebe es hingegen **kein Beteiligungsquorum**, erläuterte *Grotz*.¹²² In **Kroatien, der Schweiz und den USA** gebe es **überhaupt keine Quoren**, berichteten *Gross* und *Vospernik*.¹²³

Wechselbeziehung der beiden Phasen

Zwischen der **Phase des Volksbegehrens und der Phase der Volksabstimmung** besteht *Decker* zufolge eine **Wechselbeziehung**. Gemäß dem „Kieler Modell“ könne man etwa niedrige Unterstützungsschwellen und lange Eintragsfristen in der ersten Phase mit einem vergleichsweise hohen Zustimmungsquorum bei der Volksabstimmung verbinden. Man könne aber auch hohe Unterstützungsschwellen und kurze Fristen in der ersten Phase mit einem niedrigen oder gar keinen Zustimmungsquorum verbinden. Für niedrige Hürden in der ersten Phase spreche die nützliche Agenda-Setting-Funktion der Initiativen, ihre Kehrseite liege in der Missbrauchsgefahr und dass sie die Gegner einer Vorlage anhalten würden, der Abstimmung fernzubleiben. Wenn man Vor- und Nachteile gegeneinander abwäge, spreche mehr dafür, die **Quoren bei der Volksabstimmung abzusenken und beim Volksbegehren zu erhöhen**.¹²⁴ *Schiller* zufolge ist eine **praktische Nutzung**

¹¹² *Univ.-Doz. Dr. Paul Luif* (Fraktionsexperte, Österreichisches Institut für Internationale Politik), Kommuniké der dritten Sitzung, 36.

¹¹³ Siehe im Detail inkl. Ausnahmen *Dr. Stefan Vospernik* (Politikwissenschaftler, Wien), Kommuniké der dritten Sitzung, 25.

¹¹⁴ *Claudine Nierth* (Fraktionsexpertin, Bundesvorstandssprecherin von Mehr Demokratie Deutschland), Kommuniké der dritten Sitzung, 50f.

¹¹⁵ *Em. Prof. Dr. Theo Schiller* (Universität Marburg), Kommuniké der dritten Sitzung, 12.

¹¹⁶ *Dr. Stefan Vospernik* (Politikwissenschaftler, Wien), Kommuniké der dritten Sitzung, 25f.

¹¹⁷ *Ass.-Prof. Mag. Dr. Karim Giese* (Universität Salzburg), Kommuniké der zweiten Sitzung, 18f.

¹¹⁸ *Claudine Nierth* (Fraktionsexpertin, Bundesvorstandssprecherin von Mehr Demokratie Deutschland), Kommuniké der dritten Sitzung, 50f.

¹¹⁹ Vgl. *Ass.-Prof. Mag. Dr. Karim Giese* (Universität Salzburg), Kommuniké der zweiten Sitzung, 18.

¹²⁰ *Dr. Stefan Vospernik* (Politikwissenschaftler, Wien), Kommuniké der dritten Sitzung, 25f.

¹²¹ *Em. Prof. Dr. Theo Schiller* (Universität Marburg), Kommuniké der dritten Sitzung, 12.

¹²² *Prof. Dr. Florian Grotz* (Helmut-Schmidt-Universität Hamburg), Kommuniké der dritten Sitzung, 21

¹²³ Vgl. *Dr. Stefan Vospernik* (Politikwissenschaftler, Wien), Kommuniké der dritten Sitzung, 25; *Andreas Gross, lic.es.sc.pol.* (Leiter des Ateliers für Direkte Demokratie in St. Ursanne, CH), Kommuniké der dritten Sitzung, 31.

¹²⁴ *Prof. Dr. Frank Decker* (Universität Bonn), Kommuniké der dritten Sitzung, 8f.

direktdemokratischer Instrumente hingegen nur bei relativ niedrigen Hürden möglich. Dazu bedürfe es einer Kombination aus einer **relativ niedrigen Unterstützungsschwelle (5 bis 7 %)** und einer Eintragsfrist von wenigsten **zwei bis drei Monaten**. Ein günstiges Praxisergebnis erziele man aber trotz hoher Unterstützungsschwelle von 10 % in Bayern, da es **kein Zustimmungsquorum** gebe und die **Mehrheit** entscheide.¹²⁵

1.3.5. Wie können direktdemokratische Instrumente unterstützt werden?

Amtliche und freie Sammlung

Auf österreichischer Bundesebene ist für Volksbegehren ein **amtliches Eintragungsverfahren** vorgesehen. Die Unterstützung von Volksbegehren kann nur durch Eintragung in eine Eintragsliste auf dem Gemeindeamt bzw. dem Magistrat erfolgen. Mit Blick auf die Bundesländer, Gemeinden und das benachbarte Ausland stellten die Expertinnen und Experten weitere Möglichkeiten zur Sammlung von Unterstützungserklärungen vor. *Bußjäger* berichtete, dass, wie man das von Liechtenstein und der Schweiz kenne, in Vorarlberg seit 2014 die sogenannte „**freie Sammlung**“ möglich sei, indem Unterschriften auch außerhalb des Gemeindeamtes, sozusagen auf der Straße, durch Private gesammelt werden können. Um ein Volksbegehren zu unterstützen, müsse man also nicht mehr zum Gemeindeamt gehen.¹²⁶ Auf Gemeindeebene gebe es die freie Sammlung bereits in zahlreichen Bundesländern, erzählte *Giese*.¹²⁷ *Schiller* schilderte, dass auch die Hälfte der deutschen Bundesländer eine freie Unterschriftensammlung vorsehe. In Thüringen überlasse man der Initiative die Wahl: Wenn sie sich für die Amtseintragung entscheide, müsse sie weniger Unterschriften sammeln, als würde sie frei sammeln.¹²⁸ *Braun Binder* berichtete, dass die **Überprüfung der Gültigkeit** der gesammelten Unterschriften in der Schweiz nach einem zweistufigen Verfahren von den Gemeinden und der Bundeskanzlei erfolge.¹²⁹ Auch *Schiller* versicherte, dass es in Deutschland für die Überprüfung der Unterschriften routinierte Verfahren gebe.¹³⁰

Elektronische Unterstützung und Briefunterstützung

Mayrhofer berichtete, dass die Etablierung von **E-Demokratie** derzeit bekanntlich auf verfassungsrechtliche Hürden stoße, die mitunter auch die Zurückhaltung der Landesverfassungsgesetzgeber in diesem Bereich begründe.¹³¹ Auch eine verfassungsrechtlich zulässige **elektronische Sammlung** werde derzeit in keinem Bundesland gestattet, erläuterte *Giese*. Sie habe aber jüngst erstmals im Wiener Petitionsrecht Einzug gehalten, das ja dem Volksbegehren institutionell verwandt sei.¹³² Eine wesentliche Erleichterung der direktdemokratischen Mitwirkung stelle aus Sicht der Stimmberechtigten dar, wenn ihre Stimmabgabe nicht zu einem bestimmten

¹²⁵ *Em. Prof. Dr. Theo Schiller* (Universität Marburg), Kommuniké der dritten Sitzung, 12.

¹²⁶ Vgl. *Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger* (Fraktionsexperte, Länderexperte Vorarlberg), Kommuniké der zweiten Sitzung, 8.

¹²⁷ Siehe *Ass.-Prof. Mag. Dr. Karim Giese* (Universität Salzburg), Kommuniké der zweiten Sitzung, 19.

¹²⁸ *Em. Prof. Dr. Theo Schiller* (Universität Marburg), Kommuniké der dritten Sitzung, 12.

¹²⁹ Siehe im Detail *Dr. in Nadja Braun Binder, MBA* (Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer), Kommuniké der dritten Sitzung, 17, 63.

¹³⁰ *Em. Prof. Dr. Theo Schiller* (Universität Marburg), Kommuniké der dritten Sitzung, 12.

¹³¹ *Ass.-Prof. Mag. Dr. Michael Mayrhofer* (Johannes Kepler Universität Linz), Kommuniké der zweiten Sitzung, 7, 68;

¹³² *Ass.-Prof. Mag. Dr. Karim Giese* (Universität Salzburg), Kommuniké der zweiten Sitzung, 19.

Zeitpunkt und an einem bestimmten Ort erfolgen müsse, führte *Giese* weiter aus. Das Wiener Volksbefragungsgesetz überlasse den Abstimmungsberechtigten die Wahl. Sie können den **postalisch übermittelten Stimmzettel** (=Briefunterstützung) direkt in den Annahmestellen abgeben oder portofrei per Post retournieren. 93 % bzw. 97,7 % aller Teilnehmerinnen und Teilnehmer hätten bei den letzten beiden regulären Volksbefragungen von letzterer Möglichkeit Gebrauch gemacht, berichtete er.¹³³

Der Verfassungsgesetzgeber muss handeln

Dass der **Verfassungsgesetzgeber handeln** müsse, zeige für *Giese* die Praxis in den Gemeinden. Da die elektronische Stimmabgabe unzulässig sei, würden die Gemeinden die gesetzlichen Schranken immer öfter umgehen, indem sie informelle Volksbefragungen außerhalb der Rechtsinstitute der direkten Demokratie durchführen würden.¹³⁴ Bedarf nach Erweiterung und Vereinfachung sahen insbesondere auch *Mayrhofer*, *Steiner*, *Pichler*, *Fürst* und *Oppitz*.¹³⁵ So schnell wie möglich realisiert werden solle daher auch ein **Zentrales Wählerregister**, erinnerte *Chlestil*.¹³⁶ *Braun Binder* berichtete, dass man in der Schweiz bereits seit mehreren Jahren den Einsatz von E-Voting in Volksabstimmungen und Wahlen teste.¹³⁷

1.3.6. Welche Elemente fördern den Dialog zwischen dem Parlament und den Initiatorinnen und Initiatoren?

Der Dialog zwischen dem Parlament und den Initiatorinnen und Initiatoren ist ein wesentlicher Faktor für den Erfolg direktdemokratischer Instrumente. *Schiller* zufolge gelinge dieser am besten bei mehrstufigen Verfahren, weil man hier bereits sehr früh in einen engen Dialog trete. Es habe sich gezeigt, dass dadurch auch **Kompromisse** ohne Volksabstimmung besser vorbereitet und ermöglicht würden. Nützlich sei auch, wenn Volksbegehren zunächst vom Parlament behandelt würden.¹³⁸ Auch *Öhlinger* sah im Dialog die Möglichkeit gegenseitige Bedenken zu diskutieren und **gemeinsam nach Lösungen zu suchen**. Voraussetzung dafür sei eine gewisse **Offenheit der Beratungen** zwischen Parlament und Initiatorinnen und Initiatoren. Es brauche zwar gewisse Regeln, man solle diese aber nicht zu restriktiv fassen.¹³⁹ Ein **Rederecht** der Initiatorinnen und Initiatoren im Plenum von fünf

¹³³ Ass.-Prof. Mag. Dr. Karim Giese (Universität Salzburg), Kommuniké der zweiten Sitzung, 19.

¹³⁴ Siehe im Detail Ass.-Prof. Mag. Dr. Karim Giese (Universität Salzburg), Kommuniké der zweiten Sitzung, 19f.

¹³⁵ Vgl zB Ass.-Prof. Mag. Dr. Michael Mayrhofer (Johannes Kepler Universität Linz), Kommuniké der zweiten Sitzung, 7, 68; Dr. Wolfgang Steiner (Länderexperte Oberösterreich), Kommuniké der zweiten Sitzung, 12, 66; Univ.-Prof. Dr. Johannes Pichler (Karl-Franzens-Universität Graz), Kommuniké der ersten Sitzung, 20; Rechtsanwältin Dr.in Susanne Fürst (Fraktionsexpertin), Kommuniké der ersten Sitzung, 5; FH-Prof. MMag. Dr. Florian Oppitz (Länderexperte Kärnten), Kommuniké der zweiten Sitzung, 65; siehe auch Dr.in Claudia Rosenmayr-Klemenz (stv. Abteilungsleiterin Rechtspolitik der Wirtschaftskammer Österreich), Kommuniké der vierten Sitzung, 31; Mag. Martin Müller (Leiter des Referates Rechts- und Kollektivvertragspolitik des Österreichischen Gewerkschaftsbundes für Grundsatz und Organisation), Kommuniké der vierten Sitzung, 37; Dr. Peter Kostelka (Österreichischer Seniorenrat), Kommuniké der vierten Sitzung, 18; Ausführungen zur Bürgerkarte Mag. Josef Hörmandinger (Länderexperte Salzburg), Kommuniké der zweiten Sitzung, 64.

¹³⁶ Dkfm. Ing. Gustav Chlestil (Präsident Auslandsösterreicher-Weltbund), Kommuniké der vierten Sitzung, 16.

¹³⁷ Dr.in Nadja Braun Binder, MBA (Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer), Kommuniké der dritten Sitzung, 17.

¹³⁸ Em. Prof. Dr. Theo Schiller (Universität Marburg), Kommuniké der dritten Sitzung, 13.

¹³⁹ Univ.-Prof. Dr. Theo Öhlinger (Fraktionsexperte, Universität Wien), Kommuniké der ersten Sitzung, 17; Kommuniké der siebten Sitzung, 15.

Minuten sei daher sehr **bescheiden**.¹⁴⁰ Ein weiteres dialogförderndes Element sei, wenn Parlamente **Alternativvorlagen** mit zur Abstimmung stellen könnten. Dadurch könne die Kompromissbildung gefördert werden. Gute Beispiele gebe es dazu aus Bayern.¹⁴¹ *Gross* betonte die Bedeutung des **Faktors Zeit**. Je schneller ein Prozess organisiert sei, umso geringer sei die Möglichkeit für Kompromisse. Je länger ein Prozess dauere, umso höher sei hingegen die Diskussionsintensität, nicht nur zwischen den Initiatorinnen und Initiatoren und dem Parlament, sondern auch in der Bevölkerung.¹⁴²

Dialogfördernde Elemente in der Schweiz

Braun Binder betonte, dass es in der Schweiz gleich mehrere dialogfördernde Elemente gebe. So habe das Parlament die Möglichkeit, einen **Gegenvorschlag** zu erarbeiten, wenn es den Vorschlag der Initiative nicht komplett umsetzen oder ihm nicht zustimmen wolle. Die Initiativen hätten außerdem die Möglichkeit bis zu drei Monate vor der Volksabstimmung die Initiative zurückzuziehen. Die **Rückzugsmöglichkeit** gebe ihnen die Möglichkeit, im parlamentarischen Verfahren mitzuwirken und darauf hinzuwirken, dass ein in ihrem Sinne möglichst guter, **konsensfähiger Gegenvorschlag** verabschiedet werde. Drittes dialogförderndes Beispiel sei das **Vernehmlassungsverfahren**. Um möglichst tragfähige Vorlagen verabschieden zu können, würden im Vorfeld eines Gesetzesentwurfes Stellungnahmen aller interessierten und betroffenen Kreise eingeholt werden.¹⁴³ Voraussetzung für den Dialog sei jedenfalls, dass die **Dialogpartner auf gleicher Augenhöhe** seien. Dies sei dann der Fall, wenn sie die gleichen Mitwirkungsmöglichkeiten, also verbindliche Mitwirkungsmöglichkeiten, hätten.¹⁴⁴

1.3.7. Begleitmaßnahmen zur direkten Demokratie

Damit direkte Demokratie allen Bürgerinnen und Bürgern gleichermaßen zur Verfügung steht, braucht es Begleitmaßnahmen, die die direkte Demokratie fair gestalten. Im Laufe der Enquete-Kommission wurden zahlreiche Ideen präsentiert und diskutiert. Der Übergang ist fließend von Maßnahmen, die bei einer Ausweitung der direkten Demokratie zu ergreifen sind und Maßnahmen, die die österreichische Demokratie grundsätzlich braucht.¹⁴⁵

Kostentransparenz

„Ein Fußballspiel am Hang macht keinen Spaß“.¹⁴⁶ Damit direkte Demokratie nicht zu einem Recht derer wird, der es sich leisten können, ist ein gewisses **Gleichgewicht zwischen Initiatorinnen und**

¹⁴⁰ *Univ.-Prof. Dr. Theo Öhlinger* (Fraktionsexperte, Universität Wien), Kommuniké der ersten Sitzung, 57.

¹⁴¹ *Em. Prof. Dr. Theo Schiller* (Universität Marburg), Kommuniké der dritten Sitzung, 13, zur

Rückzugsmöglichkeit siehe Kommuniké der dritten Sitzung, 64.

¹⁴² Zitat *Andreas Gross, lic.es.sc.pol.* (Leiter des Ateliers für Direkte Demokratie in St. Ursanne, CH),

Kommuniké der dritten Sitzung, 30.

¹⁴³ Siehe ausführlich *Dr.in Nadja Braun Binder, MBA* (Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer), Kommuniké der dritten Sitzung, 18f, zum Rückzug 62.

¹⁴⁴ *Dr.in Nadja Braun Binder, MBA* (Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer), Kommuniké der dritten Sitzung, 62.

¹⁴⁵ *Mag. Erwin Mayer* (mehr demokratie! die parteiunabhängige initiative für eine stärkung direkter demokratie), Kommuniké der vierten Sitzung, 39.

¹⁴⁶ Zitat *Andreas Gross, lic.es.sc.pol.* (Leiter des Ateliers für Direkte Demokratie in St. Ursanne, CH), Kommuniké der dritten Sitzung, 50.

Initiatoren anzustreben. Dafür ist es notwendig, die eine Seite gewissermaßen zu limitieren und einzuschränken und die andere Seite, die Bevölkerung, zu fördern.¹⁴⁷ *Asenbaum* zufolge sollte sichergestellt werden, dass die direktdemokratischen Instrumente weder von **Parteien**, noch von **finanzstarken Einzelakteuren** vereinnahmt werden. So könnten etwa **Geldflüsse** zwischen Parteien und Initiatorinnen und Initiatoren von Volksbegehren **untersagt** werden, oder das Gesamtbudget und Einzelbeiträge für Initiatorinnen und Initiatoren **limitiert** werden.¹⁴⁸

Man solle es nicht so machen wie in der Schweiz, warnte *Gross*,¹⁴⁹ wo es keine **Transparenzvorgaben** gebe,¹⁵⁰ sondern wie in Kalifornien, wo die Großspender für Initiativen bekannt seien. So seien etwa im kalifornischen **Abstimmungsbuch** die verschiedenen **Sponsoren und Geldgeber aufgelistet**. Darüber hinaus sei der Staatssekretär verpflichtet, im Internet die zehn größten Geldgeber anzuführen.¹⁵¹ *Schiller* berichtete, dass es in der Mehrheit der deutschen Länder kein allgemeines Transparenzgebot zur Finanzierung von Volksbegehren bzw. Volksentscheiden gebe. In Berlin, Hamburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen seien **Spenden** an Initiativen **ab € 5.000,- €** auf einem Sonderkonto zu verwalten und dem Innenminister **zu melden** (analog zur Parteienfinanzierung). Einige deutsche Länder würden außerdem eine geringe Kostenerstattung gewähren, woraus sich gewisse **Rechenschaftspflichten** ableiten ließen. Daraus resultiere jedoch in der Praxis noch kein allgemeines Transparenzgebot für sonstige angeworbene und verwendete Finanzmittel. **Spenden** für eine Initiative **seitens öffentlicher Träger** wie Parlamentsfraktionen oder Unternehmen mit öffentlichen Beteiligungen **von über 25 %** seien in Berlin, Hamburg und Nordrhein-Westfalen jedoch jedenfalls **unzulässig** (analog zu Parteien).¹⁵²

Staatliche Unterstützung der Initiativen

Damit Bürgerinnen und Bürger direktdemokratische Instrumente auch tatsächlich nutzen können, brauchen sie Unterstützung. **Juristische Unterstützung** und **Kostenersatz** seien notwendig, um auch kleineren Initiativen die Erarbeitung von Gesetzesvorschlägen zu ermöglichen, erklärte *Gewessler*.¹⁵³ Auch *Asenbaum* stellte fest, dass es von staatlicher Seite eine gewisse finanzielle Unterstützung brauche.¹⁵⁴ *Mayer* forderte eine **Kostenrückerstattung mit voller Transparenz**, abhängig davon, wie weit eine Initiative komme.¹⁵⁵

Steiner berichtete, dass in Oberösterreich die Landesregierung interessierten Landesbürgerinnen und Landesbürgern **kostenlose Beratung** über die Voraussetzungen und das Verfahren einer

¹⁴⁷ Vgl. *Leonore Gewessler* (Geschäftsführerin GLOBAL 2000), Kommuniké der vierten Sitzung, 34; *Mag. Hans Asenbaum* (Vorstandsmitglied Attac Österreich und Mitglied der AG Demokratie), Kommuniké der vierten Sitzung, 44f.

¹⁴⁸ *Mag. Hans Asenbaum* (Vorstandsmitglied Attac Österreich und Mitglied der AG Demokratie), Kommuniké der vierten Sitzung, 44f.

¹⁴⁹ *Andreas Gross, lic.es.sc.pol.* (Leiter des Ateliers für Direkte Demokratie in St. Ursanne, CH), Kommuniké der dritten Sitzung, 57.

¹⁵⁰ *Dr.in Nadja Braun Binder, MBA* (Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer), Kommuniké der dritten Sitzung, 19.

¹⁵¹ Vgl. *Andreas Gross, lic.es.sc.pol.* (Leiter des Ateliers für Direkte Demokratie in St. Ursanne, CH), Kommuniké der dritten Sitzung, 57f.

¹⁵² *Em. Prof. Dr. Theo Schiller* (Universität Marburg), Kommuniké der dritten Sitzung, 14f.

¹⁵³ *Leonore Gewessler* (Geschäftsführerin GLOBAL 2000), Kommuniké der vierten Sitzung, 34.

¹⁵⁴ *Mag. Hans Asenbaum* (Vorstandsmitglied Attac Österreich und Mitglied der AG Demokratie), Kommuniké der vierten Sitzung, 44f.

¹⁵⁵ *Mag. Erwin Mayer* (mehr demokratie! die parteiunabhängige initiative für eine stärkung direkter demokratie), Kommuniké der vierten Sitzung, 39.

Bürgerinitiative zur Verfügung zu stellen habe.¹⁵⁶ In der Schweiz gebe es keine staatlichen Zuschüsse für Initiativen, so *Braun Binder*, denn diese gebe es dort auch nicht für Parteien.¹⁵⁷ In Deutschland würden einige Länder eine geringe Kostenerstattung für Aufwendungen gewähren, teils für eingetragene Unterschriften beim Volksbegehren, teils für erreichte Ja-Stimmen im Volksentscheid, erzählte *Schiller*.¹⁵⁸

Mehr Transparenz und Information von Seiten des Staates

Einig waren sich die Expertinnen und Experten über die Bedeutung von **Transparenz und Information**, nicht nur für die direkte Demokratie. Information sei die Währung der Demokratie – egal, ob direkter oder indirekter, manifestierte *Barth*.¹⁵⁹ Für die Expertinnen und Experten stellten Transparenz und Information daher auch wesentliche Voraussetzungen für **sachliche Entscheidungen und Debatten** über direktdemokratische Instrumente dar.¹⁶⁰ Die Stimmberechtigten müssten in der Lage sein, sich einen unverfälschten Willen zu verschaffen und diesen dann auch in der Abstimmung zum Ausdruck zu bringen, führte *Braun Binder* aus.¹⁶¹

Um den Bürgerinnen und Bürgern sachliche Informationen zur Verfügung zu stellen, sind in vielen Staaten sogenannte **Abstimmungsbücher** vorgesehen. In der Schweiz werden diese Abstimmungsbücher mit Pro- und Kontra-Argumenten ausgestaltet und an alle Haushalte verschickt. Umfragen zufolge erfolge die Meinungsbildung der Bürger und Bürgerinnen hauptsächlich über diese Abstimmungsbücher, berichtete *Mayer*.¹⁶² Abstimmungsbücher sind *Bußjäger* zufolge auch in Liechtenstein etabliert.¹⁶³ *Gross* schilderte, dass in den kalifornischen Abstimmungsbüchern auch die verschiedenen Sponsoren und Geldgeber aufgelistet werden müssten.¹⁶⁴ Diese Qualität werde in Deutschland sehr häufig noch nicht erreicht, merkte *Schiller* an. In den meisten deutschen Bundesländern müsse zu einem Volksentscheid lediglich von Amts wegen mehr oder weniger in gleichem Umfang informiert werden. Einzig in Thüringen seien Abstimmungsbroschüren vorgesehen.¹⁶⁵

Darüber hinaus sei gemäß *Barth* **öffentliche Informationen** permanent, online und im Original von öffentlichen Stellen zur Verfügung zu stellen, damit jeder Bürger selbst entscheiden könne, auf welcher Grundlage er seine Entscheidung treffe.¹⁶⁶ Für *Gross* war in diesem Zusammenhang

¹⁵⁶ *Dr. Wolfgang Steiner* (Länderexperte Oberösterreich), Kommuniké der zweiten Sitzung, 11.

¹⁵⁷ *Dr.in Nadja Braun Binder*, MBA (Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer), Kommuniké der dritten Sitzung, 19.

¹⁵⁸ *Em. Prof. Dr. Theo Schiller* (Universität Marburg), Kommuniké der dritten Sitzung, 14.

¹⁵⁹ *Mag. Josef Barth* (externer Lehrbeauftragter, Universität Wien), Kommuniké der fünften Sitzung, 30.

¹⁶⁰ *Dr. Wolfgang Steiner* (Länderexperte Oberösterreich), Kommuniké der zweiten Sitzung, 66; *Ass.-Prof. Mag. Dr. Michael Mayrhofer* (Johannes Kepler Universität Linz), Kommuniké der zweiten Sitzung, 67f; *Dr.in Nadja Braun Binder*, MBA (Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer), Kommuniké der dritten Sitzung, 19.

¹⁶¹ *Dr.in Nadja Braun Binder*, MBA (Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer), Kommuniké der dritten Sitzung, 19.

¹⁶² *Mag. Erwin Mayer* (mehr demokratie! die parteiunabhängige initiative für eine stärkung direkter demokratie), Kommuniké der vierten Sitzung, 40; vgl auch *Mag. Hans Asenbaum* (Vorstandsmitglied Attac Österreich und Mitglied der AG Demokratie), Kommuniké der vierten Sitzung, 44f.

¹⁶³ Vgl *Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger* (Fraktionsexperte, Länderexperte Vorarlberg), Kommuniké der zweiten Sitzung, 67.

¹⁶⁴ Vgl *Andreas Gross, lic.es.sc.pol.* (Leiter des Ateliers für Direkte Demokratie in St. Ursanne, CH), Kommuniké der dritten Sitzung, 57f.

¹⁶⁵ *Em. Prof. Dr. Theo Schiller* (Universität Marburg), Kommuniké der dritten Sitzung, 14.

¹⁶⁶ *Mag. Josef Barth* (externer Lehrbeauftragter, Universität Wien), Kommuniké der fünften Sitzung, 30f.

wesentlich, dass den Bürgerinnen und Bürgern genug **Zeit** zur Verfügung stehe, um sich auch mit den Informationen auseinanderzusetzen und darüber **zu diskutieren**, denn Diskussion sei die Seele der direkten Demokratie.¹⁶⁷ Die Medienvertreterinnen und Medienvertreter betonten, dass Zugang zu Information und Transparenz die **Grundlage für eine ausgewogene und qualitative Berichterstattung** in den Medien sei.¹⁶⁸

Verbesserung der Informationsqualität in den Medien

Damit eine intensive sachliche Debatte über direktdemokratische Initiativen stattfinden kann, ist nach Ansicht der Expertinnen und Experten auch eine **informative und ausgewogene Berichterstattung in den Medien** notwendig.¹⁶⁹ Gemäß *Lehofer* sei das insbesondere über die **Förderungen** erreichbar, indem diese etwa an die Erfüllung bestimmter **Mindestaufgaben** gebunden würden, wie beispielsweise die **ausgewogene Berichterstattung** über direktdemokratische Initiativen.¹⁷⁰ *Filzmaier* zufolge könnte die Medienförderung auch an die Verpflichtung zur Einrichtung von **Inhalts- und Beteiligungsformaten** gekoppelt werden.¹⁷¹ *Lehofer* wies weiters darauf hin, dass auch die 2001 in Österreich abgeschafften **Belangsendungen**, worin man wahlwerbenden Gruppen kostenlos Sendezeit zur Verfügung stelle, in Europa nicht unüblich seien.¹⁷²

Wolle man die Medien darüber hinaus in die Pflicht nehmen, stoße man *Lehofer* zufolge hingegen rasch an die verfassungs- und grundrechtlichen Grenzen der **Presse- und Rundfunkfreiheit**. **Detailänderungen im Rundfunkrecht** seien zwar möglich, die Auswirkungen solcher Maßnahmen dürften aber nicht überschätzt, der bürokratische Aufwand nicht unterschätzt werden.¹⁷³ Klar gegen Ausgewogenheitsvorschriften sprach *sich Sablatnig* aus. Ohne die Möglichkeit, auch eine Meinung beziehen zu können, sei eine professionelle Berichterstattung nicht möglich.¹⁷⁴

Lehofer hielt es für denkbar, analog zur Wahlkampfkostenbeschränkung die **Ausgaben zur Bewerbung direktdemokratischer Initiativen betragsmäßig zu limitieren**. Das könnte eine Chance bieten, die Willensbildung im Zusammenhang mit direktdemokratischen Initiativen etwas von der ökonomischen Macht der beteiligten Interessengruppen zu entkoppeln. Soweit entsprechende Wahlkampfkostenbegrenzungen aber nicht in Wahlgesetzen oder Gesetzen über die Volksabstimmungen vorgesehen werden würden, würden Einschränkungen in den audiovisuellen Medien locker wettgemacht durch Spendings in den Print- und Onlinemedien, durch ausländische Sender, durch Soziale Netzwerke und in immer stärkerem Maße auch durch das Internet.¹⁷⁵

¹⁶⁷ *Andreas Gross, lic.es.sc.pol.* (Leiter des Ateliers für Direkte Demokratie in St. Ursanne, CH), Kommuniké der dritten Sitzung, 30.

¹⁶⁸ *Dr.in Astrid Zimmermann* (Presseclub Concordia), Kommuniké der fünften Sitzung, 25; vgl aber auch *Eva Weissenberger* (News), Kommuniké der fünften Sitzung, 24f; *Wolfgang Sablatnig*, BA (Tiroler Tageszeitung), Kommuniké der fünften Sitzung, 28; *Martin Thür* (ATV), Kommuniké der fünften Sitzung, 18f; *Dr. Fritz Dittlbacher* (ORF), Kommuniké der fünften Sitzung, 18.

¹⁶⁹ Siehe em. *Prof. Dr. Theo Schiller* (Universität Marburg), Kommuniké der dritten Sitzung, 14; vgl auch *Mag. Hans Asenbaum* (Vorstandsmitglied Attac Österreich und Mitglied der AG Demokratie), Kommuniké der vierten Sitzung, 44f; *Gerhard Schuster* (Volksgesetzgebung jetzt!), Kommuniké der vierten Sitzung, 27f.

¹⁷⁰ *Hon.-Prof. Dr. Hans-Peter Lehofer* (Wirtschaftsuniversität Wien), Kommuniké der fünften Sitzung, 13.

¹⁷¹ *Univ.-Prof. Dr. Peter Filzmaier* (Donau-Universität Krems), Kommuniké der fünften Sitzung, 7f.

¹⁷² *Hon.-Prof. Dr. Hans-Peter Lehofer* (Wirtschaftsuniversität Wien), Kommuniké der fünften Sitzung, 11ff.

¹⁷³ *Hon.-Prof. Dr. Hans-Peter Lehofer* (Wirtschaftsuniversität Wien), Kommuniké der fünften Sitzung, 11ff.

¹⁷⁴ *Wolfgang Sablatnig*, BA (Tiroler Tageszeitung), Kommuniké der fünften Sitzung, 29.

¹⁷⁵ *Hon.-Prof. Dr. Hans-Peter Lehofer* (Wirtschaftsuniversität Wien), Kommuniké der fünften Sitzung, 12f.

Gross wies darauf hin, dass in der **Schweiz** die elektronische politische Werbung und die politische Fernsehwerbung grundsätzlich verboten seien, während sich in den USA, vor allem in Kalifornien, die öffentliche Diskussion gerade auf die Fernsehwerbung reduziere. Es habe in Kalifornien daher einmal das freiwillige Abkommen gegeben, dass eine Fernsehanstalt bei großen finanziellen Inseratenaufträgen freiwillig 10 % dieser Summe der anderen Seite zur Verfügung stelle.¹⁷⁶

Für eine vitale Demokratie sei grundsätzlich Unabhängigkeit, Qualität und Vielfalt der Medien systemrelevant, bekundete Hösele.¹⁷⁷ Nach Ansicht mancher Expertinnen und Experten müsse man deshalb vielleicht auch größer, etwa bei einem Medienkonvent, ansetzen.¹⁷⁸ Lehofer zufolge bedürfe es zur Sicherung der Funktion des Mediensystems der Sicherung der Grundlagen durch eine aktive und innovative **Medienvielfaltsförderung**, durch einfachen und offenen Zugang zu **neutral bereitgestellten Informationen** und schließlich durch die Sicherung der Infrastruktur mit **flächendeckendem Breitbandausbau** und Gewährleistung der **Netzneutralität** im Internet.¹⁷⁹ Zimmermann sprach sich für eine Umstellung der Presseförderung von einer allgemeinen Vertriebsförderung auf eine von der Verbreitungsart unabhängige **Qualitätsförderung für Medien** aus.¹⁸⁰

Lebenslange politische Bildung

Langfristig könne nach Ansicht der Expertinnen und Experten das Sachniveau des Diskurses durch lebenslange politische Bildung, Medienbildung und Ausbildung der Journalistinnen und Journalisten erhöht werden.¹⁸¹

1.3.8. Ausbau der direkten Demokratie in den Bundesländern

Status quo

In allen Bundesländern gibt es - mit unterschiedlichen Bezeichnungen – die drei „klassischen“ Instrumente Volksbegehren, Volksbefragung und Volksabstimmung.¹⁸² In manchen Bundesländern hat eine unverbindliche Volksbefragung¹⁸³ bzw. eine **rechtlich nicht verbindliche Volksabstimmung**¹⁸⁴ stattzufinden, wenn der Landtag einem ausreichend unterstützten

¹⁷⁶ Andreas Gross, lic.es.sc.pol. (Leiter des Ateliers für Direkte Demokratie in St. Ursanne, CH), Kommuniké der dritten Sitzung, 30f.

¹⁷⁷ Prof. Herwig Hösele (Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform), Kommuniké der vierten Sitzung, 21.

¹⁷⁸ Vgl. Hon.-Prof. Dr. Hans-Peter Lehofer (Wirtschaftsuniversität Wien), Kommuniké der fünften Sitzung, 14; Dr. Klaus Schweighofer (Verband Österreichischer Privatsender), Kommuniké der fünften Sitzung, 23.

¹⁷⁹ Hon.-Prof. Dr. Hans-Peter Lehofer (Wirtschaftsuniversität Wien), Kommuniké der fünften Sitzung, 14.

¹⁸⁰ Dr.in Astrid Zimmermann (Presseclub Concordia), Kommuniké der fünften Sitzung, 26f.

¹⁸¹ Univ.-Prof. Dr. Peter Filzmaier (Donau-Universität Krems), Kommuniké der fünften Sitzung, 7f; Dr.in Astrid Zimmermann (Presseclub Concordia), Kommuniké der fünften Sitzung, 27, Prof. Herwig Hösele (Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform), Kommuniké der vierten Sitzung, 21; Dr.in Tina Olteanu (Universitätsassistentin am Institut für Politikwissenschaften, Universität Wien), Kommuniké der vierten Sitzung, 47.

¹⁸² Über diese Instrumente hinaus gibt es noch weitere Formen, auf die hier nicht näher eingegangen wird; siehe im Detail Ass.-Prof. Mag. Dr. Michael Mayrhofer (Johannes Kepler Universität Linz), Kommuniké der zweiten Sitzung der Enquete-Kommission, 4.

¹⁸³ In Oberösterreich.

¹⁸⁴ In der Steiermark und in Vorarlberg.

Volksbegehren nicht entspricht.¹⁸⁵ Zudem kann in allen Ländern¹⁸⁶ die Durchführung einer **Volksbefragung** von einer bestimmten Zahl von Bürgerinnen und Bürgern **erzungen werden**.¹⁸⁷ In der Mehrheit der Bundesländer¹⁸⁸ kann außerdem eine bestimmte Zahl von Bürgerinnen und Bürgern eine Volksabstimmung über Gesetze vor ihrer Kundmachung verlangen. Damit kann die Kundmachung und somit das In-Kraft-Treten eines Landesgesetzes verhindert werden (**Vetoreferendum**).¹⁸⁹

Handlungsspielräume müssen erweitert werden

Im Rahmen der Enquete-Kommission zeigte sich, dass es in den Bundesländern vielfältige Bemühungen gibt, die direkte Demokratie zu erweitern. Der **bundesverfassungsrechtliche Rahmen** sei für viele landespolitische Anliegen aber **zu eng** geworden, führte *Giese* aus.¹⁹⁰ Um den Bundesländern die **Volksgesetzgebung** zu ermöglichen, bedürfe es einer Änderung der Bundesverfassung inklusiver einer Volksabstimmung auf Bundesebene, stellte *Poier* klar.¹⁹¹ Denn der Verfassungsgerichtshof habe festgestellt, dass das eine Gesamtänderung der Bunde-Verfassung sei, erläuterte *Bußjäger*.¹⁹² Auch was **elektronische Unterstützungsmöglichkeiten** und die **Briefwahl** betrifft, besteht, wie bereits ausführlich in Kapitel 2.3.5. berichtet, vielen Expertinnen und Experten zufolge Erweiterungs- und Vereinfachungsbedarf.¹⁹³ Ebenso wenig ermächtigt die Bundesverfassung die Landesgesetzgeber, den **Teilnehmerkreis** über die zum Gemeinderat Wahlberechtigten hinaus zu **erweitern**, führte *Giese* aus, was in den einzelnen Bundesländern als Demokratiedefizit wahrgenommen werde.

¹⁸⁵ Vgl. *Rechts-, Legislativ- und Wissenschaftlicher Dienst*, Vorbereitung für die zweite Sitzung der Enquete-Kommission, Direkte Demokratie in Ländern und Gemeinden, 2; Ass.-Prof. Mag. Dr. Michael Mayrhofer (Johannes Kepler Universität Linz), Kommuniké der zweiten Sitzung der Enquete-Kommission, 5.

¹⁸⁶ Mit Ausnahme Wiens, dort gibt es keine Volksbefragung.

¹⁸⁷ Ass.-Prof. Mag. Dr. Michael Mayrhofer (Johannes Kepler Universität Linz), Kommuniké der zweiten Sitzung der Enquete-Kommission, 6; ergänzt durch *Mayrhofer*, Landtagswahlen und Direkte Demokratie in *Pürgy* (Hg.), Das Recht der Länder II/2, (2012) 210 (153).

¹⁸⁸ Im Burgenland, in Niederösterreich, der Steiermark, in Tirol und Vorarlberg, geplant auch in Oberösterreich.

¹⁸⁹ Siehe *Rechts-, Legislativ- und Wissenschaftlicher Dienst*, Vorbereitung für die zweite Sitzung der Enquete-Kommission, Direkte Demokratie in Ländern und Gemeinden, 2; Ass.-Prof. Mag. Dr. Michael Mayrhofer (Johannes Kepler Universität Linz), Kommuniké der zweiten Sitzung der Enquete-Kommission, 6; vgl. auch *Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger* (Fraktionsexperte, Länderexperte Vorarlberg), Kommuniké der zweiten Sitzung der Enquete-Kommission, 8.

¹⁹⁰ Ass.-Prof. Mag. Dr. Karim Giese (Universität Salzburg), Kommuniké der zweiten Sitzung, 17, 20.

¹⁹¹ Ass.-Prof. Dr. Klaus Poier (Fraktionsexperte, Institut für Österreichisches, Europäisches und Vergleichendes Öffentliches Recht, Politikwissenschaft und Verfassungslehre, Universität Graz), Kommuniké der zweiten Sitzung der Enquete-Kommission, 30.

¹⁹² VfGH Erkenntnis 16241/2001; *Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger* (Fraktionsexperte, Länderexperte Vorarlberg), Kommuniké der zweiten Sitzung der Enquete-Kommission, 8.

¹⁹³ Vgl. zB Ass.-Prof. Mag. Dr. Michael Mayrhofer (Johannes Kepler Universität Linz), Kommuniké der zweiten Sitzung der Enquete-Kommission, 7, 68; *Dr. Wolfgang Steiner* (Länderexperte Oberösterreich), Kommuniké der zweiten Sitzung der Enquete-Kommission, 12, 66; Ass.-Prof. Dr. Klaus Poier (Fraktionsexperte, Institut für Österreichisches, Europäisches und Vergleichendes Öffentliches Recht, Politikwissenschaft und Verfassungslehre, Universität Graz), Kommuniké der zweiten Sitzung der Enquete-Kommission, 30; Ass.-Prof. Mag. Dr. Karim Giese (Universität Salzburg), Kommuniké der zweiten Sitzung, 19f; *Univ.-Prof. Dr. Johannes Pichler* (Karl-Franzens-Universität Graz), Kommuniké der ersten Sitzung, 20; *Rechtsanwältin Dr.in Susanne Fürst* (Fraktionsexpertin), Kommuniké der ersten Sitzung, 5; *FH-Prof. MMag. Dr. Florian Oppitz* (Länderexperte Kärnten), Kommuniké der zweiten Sitzung, 65.

Praxis im rechtsfreien Raum

Die Praxis der letzten Jahre zeige, dass sich die Länder und Gemeinden oft **Lösungen im Schatten** der verfassungsgesetzlich vorgesehenen Formen suchen, betonte *Giese*.¹⁹⁴ Für *Mayrhofer* sei diese **Praxis im rechtsfreien Raum** problematisch, da die direktdemokratischen Instrumente etwa nicht der nachprüfenden Kontrolle des Verfassungsgerichtshofes unterliegen würden.¹⁹⁵ Dieser Umstand schaffe ein Rechtsschutzdefizit, Misstrauen und in gewisser Weise ein Datenschutzproblem, führte *Poier* weiter aus.¹⁹⁶ Zudem herrsche oft auch **Rechtsunsicherheit**, ob Bestrebungen auf Landes- und Gemeindeebene verfassungsrechtlich zulässig seien, führte *Floss* aus. Für die Stadt Salzburg habe man ein dreistufiges Modell der direkten Demokratie entwickelt, das am Ende eine rechtsverbindliche Volksabstimmung vorsehe. Ob dieses Modell verfassungsrechtlich zulässig sei, sei von den verfassungsrechtlichen Gutachtern allerdings unterschiedlich beurteilt worden, erzählte *Floss*.¹⁹⁷ Viele Expertinnen und Experten äußerten aus diesen Gründen den **Wunsch nach eindeutigen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen**, damit die Länder und Gemeinden **mit Rechtssicherheit entsprechende Instrumente schaffen** können.¹⁹⁸

¹⁹⁴ Ass.-Prof. Mag. Dr. Karim Giese (Universität Salzburg), Kommuniké der zweiten Sitzung der Enquete-Kommission, 19f.

¹⁹⁵ Ass.-Prof. Mag. Dr. Michael Mayrhofer (Johannes Kepler Universität Linz), Kommuniké der zweiten Sitzung der Enquete-Kommission, 7.

¹⁹⁶ Ass.-Prof. Dr. Klaus Poier (Fraktionsexperte, Institut für Österreichisches, Europäisches und Vergleichendes Öffentliches Recht, Politikwissenschaft und Verfassungslehre, Universität Graz), Kommuniké der zweiten Sitzung der Enquete-Kommission, 30.

¹⁹⁷ Magistratsdirektor Dr. Martin Floss (Österreichischer Städtebund, Stadt Salzburg), Kommuniké der zweiten Sitzung der Enquete-Kommission, 62f.

¹⁹⁸ Magistratsdirektor Dr. Martin Floss (Österreichischer Städtebund, Stadt Salzburg), Kommuniké der zweiten Sitzung der Enquete-Kommission, 62f; siehe auch Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger (Fraktionsexperte, Länderexperte Vorarlberg), Kommuniké der zweiten Sitzung der Enquete-Kommission, 66f; Dr. Wolfgang Steiner (Länderexperte Oberösterreich) Kommuniké der zweiten Sitzung der Enquete-Kommission, 66.

2. Bürgerbeteiligung in der Gesetzgebung und Parlamentsausstattung

2.1. Forderungen der Berichtslegerinnen und Berichtsleger

2.1.1. Parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen aufwerten

Die Berichtslegerinnen und Berichtsleger sprechen sich für eine Aufwertung des bestehenden Systems der parlamentarischen Bürgerinitiative und Petitionen aus. Bei qualifizierter Unterstützung sollen die betreffenden Bürgerinnen und Bürger eine intensive parlamentarische Behandlung herbeiführen können und damit gleichzeitig die erste Stufe in der dreistufigen Volksgesetzgebung darstellen.

Einbringung

- Die elektronische Einbringung soll unkompliziert möglich sein (keine Identitäts- und Authentizitätsnachweise), auch die ex post-online-Unterstützung soll rechtlich verankert werden.
- Während sich FPÖ und Team Stronach dafür aussprechen, dass nur österreichische Staatsbürgerinnen und -bürger parlamentarische Bürgerinitiativen und Petitionen unterstützen dürfen, streben Grüne und NEOS bei der parlamentarischen Bürgerinitiative eine Ausweitung der Unterstützungsberechtigten auf Nichtösterreicherinnen und -österreicher mit Hauptwohnsitz in Österreich, zumindest aber auf EU-Bürgerinnen und EU-Bürger an bzw. soll bei Petitionen die ex-post-online-Unterstützung - wie bereits die Petitionsunterzeichnung - durch jedermann möglich sein.
- Klarstellung im Sinne der dreistufigen Volksgesetzgebung, dass auch Gesetzesentwürfe vorgelegt werden können.
- Gemeinderesolutionen an das Parlament sollen direkt in Verhandlung gezogen werden können.

Behandlung

- Zur Umsetzung von Kontrollanliegen soll der Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen Anträge stellen können auf Einsetzung von Untersuchungsausschüssen, auf Befassung des ständigen Ausschusses des Rechnungshofausschusses und auf Sonderprüfungsverlangen an den Rechnungshof.
- Zur Umsetzung von EU-Anliegen sollen Bürgerinitiativen und Petitionen auch dem EU-Unterausschuss des Hauptausschusses zugeleitet werden können.
- Ab einer besonders hohen Unterstützung sollen der parlamentarischen Bürgerinitiative und Petition bestimmte Behandlungsrechte eingeräumt werden, wie Behandlungs- und Erledigungsfristen, das Recht auf öffentliche Anhörung, Wortprotokollierung der Verhandlungen, neben einer 8-Wochenfrist bei besonders hoher Unterstützung eine 8-Wochenfrist für Stellungnahmen der Regierungsmitglieder, Begründungszwang im Ausschussbericht bei Nichtumsetzung und das Recht auf Einzelberichterstattung.

2.1.2. Begutachtungsprozesse öffnen

- Jedem Bürger und jeder Bürgerin soll durch die Einrichtung einer Online-Plattform die Begutachtung in allen Gesetzesvorhaben eröffnet werden.
- Die organisierte Zivilgesellschaft ist standardisiert bei Begutachtungsverfahren der Ministerien und des Parlaments miteinzubeziehen und zu berücksichtigen.
- Für Gesetzesinitiativen der Bundesregierung ist eine Begutachtungsfrist gesetzlich zu verankern.

2.1.3. Bürgerbeteiligung in der Gesetzgebung ausbauen

- Nach finnischem Vorbild soll eine **Crowdsourcing-Plattform** eingerichtet und getestet werden. Es ist dabei jedenfalls sicherzustellen, dass die Ergebnisse des Bürgerbeteiligungsprozesses in die Entscheidung des Parlaments miteinfließen. Anschließend ist das Crowdsourcing-Experiment einer Evaluierung zu unterziehen.
- Darüber hinaus sollen zu ausgewählten Gesetzesvorhaben regelmäßig **innovative, dialogorientierte Formen der Bürgerbeteiligung** durchgeführt werden, wie beispielsweise Bürgerräte und Bürgerforen.
- Ein **Demokratiebüro** ist als dauerhafte Infrastruktur im Parlament einzurichten.

2.1.4. Expertinnen und Experten stärker miteinbeziehen

Expertinnen und Experten, insbesondere Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft und der organisierten Zivilgesellschaft, sind in die Entscheidungsprozesse stärker miteinzubeziehen und den Beratungen in den Ministerien und dem Parlament beizuziehen.

2.1.5. Gesetzgebungsprozesse transparenter machen

- Um die Öffentlichkeit bereits frühzeitig über politischen Vorhaben zu informieren, sollen jährlich **Vorhabensberichte der Regierung** und **Arbeitsprogramme des Nationalrats** veröffentlicht und diskutiert werden können.
- Die Ausschüsse sollen öffentlich sein (durch Live-Stream-Übertragungen und die Möglichkeit, sich vor Ort ein Bild machen zu können).
- Bürgerinnen und Bürger sollen leichteren Zugang zum parlamentarischen Geschehen haben (zB benutzerfreundliche Homepage, Videos von Sitzungen, Parlaments-TV).

2.1.6. Stärkung des Parlaments

- Die Möglichkeit der endlosen Vertagung von Anträgen soll abgeschafft werden, so dass nur noch die befristete, einmalige Vertagung zulässig ist.
- Anträge müssen verpflichtend binnen angemessener Frist (max. 3 Monate) im Ausschuss behandelt werden.
- Möglichkeit der Ladung von Auskunftspersonen durch ein Drittel der Ausschussmitglieder.
- Einsetzung von Enquete-Kommissionen und Einberufung von Parlamentarischen Enqueten als Minderheitsrecht.
- Zurückdrängung der Vertraulichkeit von Ausschüssen im Sinne der Kontrollaufgabe des Parlaments (zB Rechnungshofunterausschuss).
- Umstellung der Abstimmungen im Parlament auf ein elektronisches System.
- Eindeutige Ausdehnung des Interpellationsrechts auf Unternehmen, an denen der Bund beteiligt ist oder die von ihm beherrscht werden.

- Bei verweigerten oder unzureichenden Anfragebeantwortungen soll im Sinne eines zweistufigen Verfahrens zunächst die Möglichkeit der einmaligen schriftlichen Nachfrage bestehen, wobei die Behandlung binnen eines Monats zu erfolgen hat. War dies erfolglos, kann ein Organstreitverfahren beim Verfassungsgerichtshof angestrebt werden.
- Einrichtung eines Ausschusses im Nationalrat, der sich über die tagesaktuellen Themen hinaus mit Gesetzesvorhaben beschäftigt.
- Verpflichtende Hearings für angehende Bundesminister und Bundesministerinnen – analog zum Prozedere im Europäischen Parlament.
- Der Rechts-, Legislativ- und Wissenschaftliche Dienst soll vergrößert und unabhängig werden, so dass er allen Fraktionen im Parlament und auch einzelnen Abgeordneten zur Unterstützung dient.
- Der Budgetdienst ist sowohl in personeller als auch in finanzieller Hinsicht zu erweitern.

2.1.7. Weitere Forderungen zur Stärkung der Demokratie in Österreich

- Abschaffung des Amtsgeheimnisses und Einführung eines Informationsfreiheitsgesetzes für einen transparenten Staat.
- Transparenz aller Erlässe der Ministerien durch Abbildung in der RIS-Datenbank (ausgenommen im Bereich der Nachrichtendienste).
- Lebenslange Politische Bildung – nicht nur als Schulfach, sondern auch in der offenen Jugendarbeit und der Erwachsenenbildung.

2.2. Begründung der Forderungen

Direkte Demokratie vs. Bürgerbeteiligung und Parlamentsausstattung?

Ziel der Enquete-Kommission zur „Stärkung der Demokratie“ war der **Ausbau direktdemokratischer Instrumente** und nicht die Erarbeitung anderer Formen der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. Diese Auffassung stützt sich nicht nur auf die bereits in der Einleitung dieses Minderheitenberichts ausführlich geschilderte Entstehungsgeschichte der Enquete-Kommission, sondern auch auf den einstimmig von allen Fraktionen eingebrachten Antrag auf Einsetzung der Enquete-Kommission, welcher den Arbeitsauftrag der Enquete-Kommission auf die direkte Demokratie **und damit verbundene notwendige Begleitmaßnahmen** beschränkte.¹⁹⁹ Lediglich im Zuge der sechsten Sitzung sollte neben der Aufwertung der parlamentarischen Arbeit auch die „Intensivierung der Kommunikation zwischen Abgeordneten und den Bürgerinnen und Bürgern“ behandelt werden. Mit dem eigentlichen Ziel der Enquete-Kommission – eine Einigung in der direkten Demokratie – haben die von den Regierungsfractionen im Hauptbericht vorgeschlagenen Maßnahmen daher kaum etwas gemein. Im Endbericht Maßnahmen zu empfehlen, die **nicht oder nur am Rande Gegenstand der Enquete-Kommission** waren, erscheint den Berichtslegerinnen und Berichtslegern etwas seltsam. Da die Berichtslegerinnen und Berichtsleger aber jede Maßnahme, die einer **Stärkung der Demokratie in Österreich zuträglich** ist, begrüßen, verwehren sie sich nicht dagegen, sondern ergänzen und erweitern den von den Regierungsfractionen vorgelegten Forderungskatalog vielmehr. Wenn diese Maßnahmen schon herangezogen werden, um über den fehlenden Ausbau direktdemokratischer Instrumente auf Bundesebene hinwegzutrusten, soll dies **umfassend** erfolgen. Die Berichtslegerinnen und Berichtsleger haben insbesondere jene

¹⁹⁹ Siehe in der Einleitung.

Forderungen in den Forderungskatalog aufgenommen, die in der Enquete-Kommission zumindest kurz angesprochen oder diskutiert wurden. Sie werden als integraler Bestandteil einer Demokratiestärkung begriffen, viele davon werden von den Oppositionsfraktionen bereits seit Jahren eingefordert. Mit der Reform des Untersuchungsausschusses ist es bereits gelungen, in einem gemeinsamen Kraftakt eine Stärkung des Parlaments zu erreichen. Zur Belebung des Parlamentarismus braucht es jedoch mehr: **erhöhte Transparenz** und **Zugänglichkeit für alle Bürgerinnen und Bürger**, mehr Fairness in der Behandlung von Gesetzesinitiativen und eine **weitere Stärkung der Kontrollrechte des Parlaments**.

Bürgerbeteiligung in der Gesetzgebung ausbauen

Die Berichterlegerinnen und Berichterleger sprechen sich insbesondere für einen weiteren Ausbau der dialogorientierten Demokratie aus. Unter „**Crowdsourcing**“ versteht man **Modelle der Bürgerbeteiligung in der Gesetzgebung**.²⁰⁰ Die Bürgerbeteiligung in der Enquete-Kommission war bereits ein erster Anfang. In einem Videobeitrag erläuterte *Aitamurto* der Enquete-Kommission das finnische „Crowdsourcing-Experiment“, das unter allen Fraktionen Zuspruch fand. Um bei der Novellierung eines Gesetzes die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger berücksichtigen zu können, habe man eine **Website** geschaffen, wo die Bürgerinnen und Bürger ihre Anliegen und ihr Wissen einbrachten. Sie hätten gemeinsam nach Lösungen gesucht, der Input sei von Fachleuten evaluiert worden und schließlich in den Gesetzesentwurf des Umweltministeriums eingeflossen, welcher später dem Parlament zur Abstimmung vorgelegt worden sei, berichtete *Aitamurto*.²⁰¹ Auch in Deutschland habe man sich im Zuge der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ einer **Plattform** bedient, um die Stimme der Bürgerinnen und Bürger zu implementieren, berichtete *Bieber*.²⁰² Ehs betonte, dass es für den Dialog aber **auch die persönliche Begegnung** brauche. Sie erläuterte, wie man in Island 2012 eine neue Verfassung erarbeitete. Über 1000 Isländerinnen und Isländer hätten zunächst in **Bürgerräten landesweit** die Gelegenheit gehabt zu überlegen, was in der Verfassung stehen könnte. Dann sei auf Grundlage dieses Dokuments ein Verfassungskonvent gewählt worden, zu dem 25 Verfassungsrätinnen und -räte gewählt werden konnten.²⁰³ In den USA gebe es zudem verschiedene Bundesbehörden, darunter auch die Behörde für Umweltschutz, die ebenfalls Crowdsourcing einsetzen, so *Aitamurto*.²⁰⁴

Bürgerbeteiligung führt zu besseren Entscheidungen

Da der Gesetzesentwurf nach wie vor von den Beamten erstellt werde und die Entscheidung beim Parlament liege, sei Crowdsourcing **kein Entscheidungsinstrument** für die Bürger und nicht direkte Demokratie, stellte *Aitamurto* klar.²⁰⁵ Die Berichterlegerinnen und Berichterleger betonen diesen Unterschied und sehen in Crowdsourcing keinen Ersatz für den Ausbau der direkten Demokratie. Im Zuge der Enquete-Kommission wurde mehrmals hervorgehoben, dass repräsentative, partizipative und direkte Demokratie einander ergänzen, jeweils gestärkt werden müssen und nicht

²⁰⁰ Vgl. *Mag.a Dr.in phil. Tamara Ehs* (Institut für Rechts- und Sozialgeschichte der Universität Salzburg), Kommuniké der sechsten Sitzung, 14; *Tanja Aitamurto, Ph.D.* (Deputy Director, Stanford University, USA), Kommuniké der sechsten Sitzung, 6.

²⁰¹ *Tanja Aitamurto, Ph.D.* (Deputy Director, Stanford University, USA), Kommuniké der sechsten Sitzung, 6f.

²⁰² *Prof. Dr. Christoph Bieber* (Institut für Politikwissenschaften der Universität Duisburg-Essen), Kommuniké der sechsten Sitzung, 11.

²⁰³ *Mag.a Dr.in phil. Tamara Ehs* (Institut für Rechts- und Sozialgeschichte der Universität Salzburg), Kommuniké der sechsten Sitzung, 15f.

²⁰⁴ *Tanja Aitamurto, Ph.D.* (Deputy Director, Stanford University, USA), Kommuniké der sechsten Sitzung, 6.

²⁰⁵ *Tanja Aitamurto, Ph.D.* (Deputy Director, Stanford University, USA), Kommuniké der sechsten Sitzung, 7.

gegeneinander ausgespielt werden dürfen.²⁰⁶ Bürgerbeteiligung ermöglichen, wie *Aitamurto* feststellte, **effizient das Wissen, die Erfahrung und die Argumente von sehr vielen Leuten zu erheben** und so zu besseren Lösungen zu kommen, als wenn nur eine kleine Gruppe von Expertinnen und Experten in die Lösung des Problems einbezogen werde.²⁰⁷

Bürgerbeteiligung nicht versanden lassen

Bieber warnte, dass der Erfolg von Bürgerbeteiligung neben der **Ausgestaltung** des Prozesses insbesondere davon abhängig sei, dass die Themen auch tatsächlich von den Parlamenten oder Regierungsbehörden weiterverarbeitet werden. In Deutschland hätten sich Bürgerinnen und Bürger beteiligt, es habe eine Diskussion stattgefunden, **in die parlamentarische Arbeit** habe dies alles aber letztlich keinen **Eingang** gefunden.²⁰⁸ Um Frustrationen und Enttäuschungen zu verhindern, halten die Berichtslegerinnen und Berichtslegerinnen daher jedenfalls die Festlegung eines verbindlichen Prozesses für notwendig, wie die Beiträge der Öffentlichkeit letztlich in die Entscheidung einfließen.

Gesetzgebungsprozesse öffnen und transparenter gestalten

Die Berichtslegerinnen und Berichtsleger sind weiters der Ansicht, dass der **Gesetzgebungsprozess geöffnet** und **transparenter** gestaltet werden muss. Die **Begutachtung** muss in allen Gesetzesvorhaben jeder Bürgerin und jedem Bürger eröffnet und erleichtert werden. Im Zuge der Enquete-Kommission wurde auch mehrmals gefordert, dass der **Wissenschaft** und der organisierten **Zivilgesellschaft** im Entscheidungsprozess ein höherer Stellenwert als bisher eingeräumt werden muss.²⁰⁹ *Leo* stellte das Grünbuch #besserentscheiden vor, das rund 100 Personen aus unterschiedlichsten Bereichen erarbeitet haben. Einer der wichtigsten Vorschläge des Grünbuchs sei, Gesetzgebungsprozesse transparenter zu machen, indem etwa die Regierung und der Nationalrat zukünftig **Vorhabensberichte** veröffentlichen.²¹⁰ Das parlamentarische Geschehen muss für die Bürgerinnen und Bürger auch leichter zugänglich werden, indem sowohl die **Plenarsitzungen**, als auch die **Ausschüsse** öffentlich zugänglich sind, live übertragen werden und in Rücksicht auf Berufstätige auch Videos der Sitzungen abrufbar sind. Auch die Einrichtung eines **Demokratiebüros**, als dauerhafte Institution im Parlament, wurde im Rahmen der Enquete-Kommission gefordert.²¹¹ Im Rahmen eines **eigenen Ausschusses** soll sich das Parlament auch mit zukunftsorientierten Themen auseinandersetzen. Dies ist im finnischen Parlament bereits seit den neunziger Jahren üblich, berichtete *Ehs*. Dort diskutiere ein Zukunftsausschuss gemeinsam mit den Ministerien und organisiere finnlandweit Bürgerkonferenzen, Bürgercafés und auch Beteiligungsprozesse online über

²⁰⁶ Vgl. *Dr. Manfred Hellrigl* (Zukunftsbüro, Amt der Vorarlberger Landesregierung), Kommuniké der zweiten Sitzung, 61; siehe auch *Leonore Gewessler* (Geschäftsführerin GLOBAL 2000), Kommuniké der vierten Sitzung, 44; *Mag. Hans Asenbaum* (Vorstandsmitglied Attac Österreich und Mitglied der AG Demokratie), Kommuniké der vierten Sitzung, 30f.

²⁰⁷ *Tanja Aitamurto, Ph.D.* (Deputy Director, Stanford University, USA), Kommuniké der sechsten Sitzung, 7f.

²⁰⁸ *Prof. Dr. Christoph Bieber* (Institut für Politikwissenschaften der Universität Duisburg-Essen), Kommuniké der sechsten Sitzung, 12.

²⁰⁹ Vgl. zB *Mag. Dr. Hannes Leo* (Director & Co-Founder, Community-based Innovation Systems GmbH), Kommuniké der sechsten Sitzung, 13; *Leonore Gewessler* (Geschäftsführerin GLOBAL 2000), Kommuniké der vierten Sitzung, 42f.

²¹⁰ Unter Bezugnahme auf Grünbuch #besserentscheiden *Mag. Dr. Hannes Leo* (Director & Co-Founder, Community-based Innovation Systems GmbH), Kommuniké der sechsten Sitzung, 12.

²¹¹ *Mag.a Dr.in phil. Tamara Ehs* (Institut für Rechts- und Sozialgeschichte der Universität Salzburg), Kommuniké der sechsten Sitzung, 14f.

Sozialen Medien, setze sie fort. Sie betonte aber, dass es für den Dialog jedenfalls **auch die persönliche Begegnung** brauche.²¹²

Stärkung des Parlaments

Gesetzesentwürfe werden in der Regel von der Regierung erarbeitet, die meist einen erheblichen Wissensvorsprung gegenüber dem Parlament hat, da sie über eine Vielzahl an Fachleuten verfügt. Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier sind daher auf die Unterstützung durch die Parlamentsverwaltung angewiesen, um diesen Wissensvorsprung auszugleichen, erklärte *Wagner*. Sie betonte weiters, dass die österreichische Parlamentsverwaltung im europäischen Vergleich relativ klein sei.²¹³ Die Berichtslegerinnen und Berichtsleger befürworteten daher einen **Ausbau der Parlamentsverwaltung**, um das Parlament zu stärken. Während in Österreich die **legistischen und wissenschaftlichen Dienste** nicht **im Auftrag von einzelnen Abgeordneten** tätig werden, ist dies in anderen Ländern gang und gäbe. In den Niederlande und Deutschland erhalten Abgeordnete auf Wunsch individuelle Ausarbeitungen. In den Niederlanden kann das Amt für Legistik auch mit dem Ministerium zusammenarbeiten, wenn der Abgeordnete das will, erklärte *Clifford Kocq van Breugel*.²¹⁴ In Deutschland umfasse das Angebot des Wissenschaftlichen Dienstes Kurzinformationen bis hin zu gutachterlichen Stellungnahmen in allen Phasen des Gesetzgebungsverfahrens, erläuterte *Risse*. Im Vergleich zu Österreich gebe es dort insbesondere auch die Möglichkeit, ein bereits beschlossenes Gesetz daraufhin zu überprüfen, ob Novellierungsbedarf bestehe.²¹⁵ Ausschussesekretariate machen hingegen nur bei einer fundamentalen Reform der Ausschüsse Sinn. Jedenfalls zählt die Wahlkreisarbeit nach Ansicht der Berichtslegerinnen und Berichtsleger nicht zu den Aufgaben der Ausschussesekretariate – wie dies in den Empfehlungen der Regierungsfractionen begründend für die Ausschussesekretariate angegeben wird. Neben einer Verbesserung der Parlamentsausstattung ist es nach Ansicht der Berichtslegerinnen und Berichtsleger aber auch notwendig, die **parlamentarischen Abläufe zu verbessern** und die **Kontrollrechte des Parlaments** zu verstärken. Auch dazu finden sich Vorschläge im Forderungskatalog der Berichtslegerinnen und Berichtsleger.

Weitere Forderungen zur Stärkung der Demokratie in Österreich

Die Bedeutung von **Transparenz und Information** für die Demokratie wurde im Zuge der Enquete-Kommission immer wieder betont und auch im ersten Teil dieses Berichts mehrmals erwähnt. Transparenz und Information sind die Währung der Demokratie,²¹⁶ wesentliche Voraussetzungen für sachliche Entscheidungen und Debatten,²¹⁷ sowie die Grundlage für eine ausgewogene und

²¹² *Mag.a Dr.in phil. Tamara Ehs* (Institut für Rechts- und Sozialgeschichte der Universität Salzburg), Kommuniké der sechsten Sitzung, 15f.

²¹³ *Mag.a Gerlinde Wagner* (Leiterin des Rechts-, Legislativ- und Wissenschaftlichen Dienstes in der Parlamentsdirektion), Kommuniké der sechsten Sitzung, 18.

²¹⁴ *Laura Clifford Kocq van Breugel, LL.M, LL.Mleg* (Legislative Lawyer, Legislation Office, House of Representatives of the States-General, Zweite Kammer Niederlande), Kommuniké der sechsten Sitzung, 22.

²¹⁵ *Dr. Horst Risse* (Direktor des Deutschen Bundestages), Kommuniké der sechsten Sitzung, 38.

²¹⁶ *Mag. Josef Barth* (externer Lehrbeauftragter, Universität Wien), Kommuniké der fünften Sitzung, 30; vgl zB auch *Leonore Gewessler* (Geschäftsführerin GLOBAL 2000), Kommuniké der vierten Sitzung, 43.

²¹⁷ *Dr. Wolfgang Steiner* (Länderexperte Oberösterreich), Kommuniké der zweiten Sitzung, 66; *Ass.-Prof. Mag. Dr. Michael Mayrhofer* (Johannes Kepler Universität Linz), Kommuniké der zweiten Sitzung, 67f; *Dr.in Nadja Braun Binder*, MBA (Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer), Kommuniké der dritten Sitzung, 19.

qualitative Berichterstattung in den Medien.²¹⁸ Auch die Bedeutung von **lebenslanger politischer Bildung** wird als wesentliches Element der Demokratiestärkung begriffen. Nur so könne nach Ansicht der Expertinnen und Experten das Sachniveau des Diskurses erhöht werden.²¹⁹

²¹⁸ *Dr.in Astrid Zimmermann* (Presseclub Concordia), Kommuniké der fünften Sitzung, 25; vgl aber auch *Eva Weissenberger* (News), Kommuniké der fünften Sitzung, 24f; *Wolfgang Sablatnig*, BA (Tiroler Tageszeitung), Kommuniké der fünften Sitzung, 28; *Martin Thür* (ATV), Kommuniké der fünften Sitzung, 18f; *Dr. Fritz Dittlbacher* (ORF), Kommuniké der fünften Sitzung, 18.

²¹⁹ *Univ.-Prof. Dr. Peter Filzmaier* (Donau-Universität Krems), Kommuniké der fünften Sitzung, 7f; *Dr.in Astrid Zimmermann* (Presseclub Concordia), Kommuniké der fünften Sitzung, 27, *Prof. Herwig Hösele* (Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform), Kommuniké der vierten Sitzung, 21; *Dr.in Tina Olteanu* (Universitätsassistentin am Institut für Politikwissenschaften, Universität Wien), Kommuniké der vierten Sitzung, 47.

3. Resümee der Berichtslegerinnen und Berichtsleger zum Bürgerbeteiligungsprozess

Bürgerbeteiligung auf Initiative der Opposition

Wie bereits eingangs erwähnt, haben die Oppositionsfraktionen (FPÖ, Grüne, NEOS und Team Stronach) mit viel Überzeugungsarbeit erreicht, dass **acht Bürgerinnen und Bürger** in die Enquete-Kommission eingebunden werden. Auch wenn sich die Opposition mehr Bürgerbeteiligung gewünscht hätte, war diese **Minimalvariante** zumindest ein erster Schritt in Richtung Öffnung des Parlaments für Bürgerinnen und Bürger.

Auswahlverfahren

Interessierte konnten sich bis 24. Oktober 2014 auf der Homepage des Parlaments **bewerben**. Mitmachen durfte jeder und jede, der/die zur Unterstützung parlamentarischer Bürgerinitiativen berechtigt war - also österreichische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, die spätestens am 24. Oktober 2014 das 16. Lebensjahr vollendet hatten. Wer teilnehmen durfte, entschied das **Los** unter Anwesenheit eines Notars/einer Notarin. Bei der Auswahl wurde lediglich auf ein **Gleichgewicht** zwischen Frauen und Männern sowie eine ausgewogene Altersverteilung (über und unter 35 Jahre) geachtet.

Information der Bürgerinnen und Bürger

Damit die Bürgerinnen und Bürger **auf Augenhöhe mit den Abgeordneten** diskutieren konnten, musste dafür Sorge getragen werden, dass sie über **ausreichend Informationen** zu den in der Enquete-Kommission behandelten Themen verfügten. Aus diesem Grund setzten sich die Oppositionsfraktionen für eine bestimmte **Mindestinformation der Bürgerinnen und Bürger** durch die Parlamentsdirektion ein. Die Bürgerinnen und Bürger erhielten vor Start der Enquete-Kommission eine **zweistündige mündliche Einführung** in das Thema der Enquete-Kommission. Vor jeder Sitzung der Enquete-Kommission wurden ihnen **schriftliche Vorbereitungsunterlagen zum jeweiligen Sitzungsthema** zugesandt. Darüber hinaus erhielten sie jeweils eine Stunde **vor Sitzungsbeginn** eine **mündliche Einführung** in das jeweilige Sitzungsthema durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Parlamentsdirektion sowie die Gelegenheit, Fragen zu stellen. Weiters gab es zwei von der Parlamentsdirektion geladene **Feedbackrunden zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und den Fraktionssprecherinnen- und Fraktionssprechern**.

Die Oppositionsfraktionen hätten sich gerne eingehender mit den Bürgerinnen und Bürgern zur Enquete-Kommission ausgetauscht und gelegentlich selbst die Initiative zum Informationsaustausch ergriffen. Davon wurde allerdings bewusst Abstand genommen, um sich nicht dem Vorwurf der Einflussnahme auszusetzen. Bei offensichtlichen Informationsdefiziten waren den Oppositionsfraktionen daher die Hände gebunden. In Hinblick auf zukünftige Bürgerbeteiligungsprozesse empfehlen die Berichtslegerinnen und Berichtsleger daher, dass ausreichend **Ressourcen zur Information und Betreuung** der Bürgerinnen und Bürger sichergestellt werden.

Kritik am Beteiligungsprozess

Es zeigte sich, dass selbst die **Minimalvariante der Bürgerbeteiligung** durchaus eine Herausforderung für das Parlament darstellte. Die Bürgerinnen und Bürger äußerten starke Kritik am Setting der Enquete-Kommission und den Wunsch nach einem runden Tisch mit Moderation. Die **Bemühungen der Oppositionsfraktionen**, diesen Wünschen Rechnung zu tragen, waren allerdings nur teilweise erfolgreich. Die Regierungsparteien erklärten sich nur zögerlich dazu bereit, alte Gepflogenheiten aufzubrechen. Ein runder Tisch konnte für die siebte Sitzung der Enquete-Kommission zwar durchgesetzt werden, eine externe Moderation wurde aber nicht zugelassen. Die Berichtslegerinnen und Berichtsleger empfehlen den Bürgerbeteiligungsprozess in Zukunft besser auszugestalten, so dass zwischen Bürgerinnen und Bürgern und dem Parlament ein Dialog auf Augenhöhe stattfinden kann. Zahlreiche bereits in den Ländern und Gemeinden praktizierte Formate, wie beispielsweise die sogenannten Bürgerräte (siehe Referat Dr. Manfred Hellrigl, zweite Sitzung der Enquete-Kommission am 22. Jänner 2015), könnten hier als Vorbild dienen und auf parlamentarische Notwendigkeiten angepasst werden. Überdies muss klar festgelegt und kommuniziert werden, welche Rolle die Bürgerinnen und Bürger im Prozess einnehmen und in welcher Form ihre Beiträge Berücksichtigung finden.

Schriftliche Schlussfolgerungen der Bürgerinnen und Bürger

Mit gewisser Hartnäckigkeit erreichte die Opposition, dass die Bürgerinnen und Bürger ihre inhaltlichen und prozeduralen Schlussfolgerungen zur Enquete-Kommission für den Bericht zur Enquete-Kommission selbst verfassen konnten. Festgelegt wurde, dass es sich dabei um eine **gemeinsame schriftliche Äußerung aller Bürgerinnen und Bürger** handeln konnte oder um eine **Äußerung jedes einzelnen Bürgers bzw. jeder einzelnen Bürgerin** oder um eine **Mischform**.

Bürgerinnen und Bürger als Korrektiv

Die Bürgerinnen und Bürger haben bewiesen, dass die **Angst** vor der Einbeziehung der Öffentlichkeit **unberechtigt** ist. Während sich Politikerinnen und Politiker, Expertinnen und Experten oft in Detailfragen verstrickten, wurden sie von den Bürgerinnen und Bürgern regelmäßig **an das Ziel der Enquete-Kommission erinnert**: Die Bürgerinnen und Bürger sollen in Zukunft mehr und regelmäßiger in politische Entscheidungen miteinbezogen und verbindlich berücksichtigt werden. Die Bürgerinnen und Bürger erläuterten, welche Themen Gegenstand direktdemokratischer Instrumente sein könnten und forderten niedrigere Zugangshürden zu direktdemokratischen Instrumenten. So sollten etwa die Fristen zur Unterstützungssammlung verkürzt und die Mindestbeteiligungszahlen herabgesetzt werden. Ein besonderes Anliegen war ihnen auch die Erleichterung der Stimmabgabe und die Ermöglichung elektronischer Unterstützungsmöglichkeiten. Für wichtig erachteten sie zudem objektive Information und finanzielle Rahmenbedingungen bzw. Kostentransparenz. Es wurde außerdem betont, dass direktdemokratische Instrumente nicht parteipolitisch missbraucht werden sollten. Die Berichtslegerinnen und Berichtsleger danken den Bürgerinnen und Bürgern für ihre wertvollen Beiträge. Sie brachten frischen Wind in die Debatte und dienten der Enquete-Kommission als Korrektiv.

Finanzielle Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger

Es wurde von Bürgerseite darauf hingewiesen, dass in Hinblick auf eine mögliche künftige Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern eine **ernsthafte inhaltliche Beteiligung** über einen längeren Zeitraum hinweg **nicht ganz ohne irgendeine Form von Entgelt** funktionieren werde, da dieses Ehrenamt sehr schwer mit Arbeit und Familie zu vereinbaren sei. Die Berichtslegerinnen und Berichtsleger würdigen

ENTWURF vom 11.9.2015: Minderheitenbericht zum Bericht der parlamentarischen Enquete-Kommission betreffend Stärkung der Demokratie in Österreich

das ehrenamtliche Engagement der Bürgerinnen und Bürger und danken für diese Anregung, die bei zukünftigen Überlegungen zu Beteiligungsprozessen zu berücksichtigen sein wird.

Wien, am 16.9.2015