

**BÜRGERINITIATIVE betreffend:**

Volksabstimmung über die Erweiterung der Verfassung  
durch »Dreistufige Volksgesetzgebung«

**Seitens der Einbringer wird das Vorliegen einer Bundeskompetenz  
in folgender Hinsicht angenommen:**

Das vorgeschlagene direkt-demokratische Gesetzgebungsverfahren bedeutet eine Änderung der Bundesverfassung.

Der Nationalrat wird ersucht, über folgende Grundlinien für die Regelung der direkten Demokratie durch »Dreistufige Volksgesetzgebung« zu beraten, ihnen entsprechend die notwendigen Verfassungsänderungen zu beschließen und eine Volksabstimmung darüber stattfinden zu lassen.

**Grundlinien für die gesetzliche Regelung der direkten  
Demokratie durch »Dreistufige Volksgesetzgebung«**

1. **Volksinitiative (1. Stufe):** Mindestens 30.000 stimmberechtigte Bürgerinnen und Bürger können dem Nationalrat einen ausgearbeiteten Gesetzesentwurf oder eine bestimmte politische Richtlinie zur geschäftsordnungsmäßigen Behandlung vorlegen. Die Unterschriften zur Unterstützung der Volksinitiative werden frei gesammelt. Der Nationalrat berät über durch Volksinitiative eingebauchte Anträge vordringlich und führt spätestens ein halbes Jahr nach Vorlage einen Beschluss herbei. Bei den Beratungen sind bis zu drei von den Initiativträgern bevollmächtigte Personen hinzuzuziehen.
2. Wird der Vorschlag der Initiative nicht unverändert beschlossen, haben die Initiativträger die Möglichkeit, für ihr Anliegen die Einleitung eines **Volksbegehrens (2. Stufe)** zum Volksentscheid zu verlangen. Die Unterschriften zur Unterstützung des Volksbegehrens werden während einer »Eintragungswoche« gesammelt. Im Vorfeld ergeht an jeden Haushalt eine rechtzeitige Verständigung mit dem Wortlaut des Begehrens.
3. Ein Volksbegehr ist erfolgreich, wenn es durch mindestens 300.000 Stimmberechtigte unterstützt wurde. In diesem Fall kommt es frhestens nach drei, spätestens nach sechs Monaten zu einem **Volksentscheid (3. Stufe)**. Die Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet über Beschluss oder Ablehnung des Gesetzes bzw. der politischen Richtlinie.
4. **Medienbedingung:** In der Zeit von mindestens drei Monaten vor einem Volksentscheid findet in den Massenmedien zum Gegenstand des Entscheids die freie und gleichberechtigte Information und Diskussion über das Pro und Kontra statt. Ein Medienrat vermittelt und kontrolliert.
5. Das Nähere regelt das Gesetz.

**Erstunterzeichner:**

Name	Anschrift	Geb. Datum	Datum der Unterzeichnung	eingetragen in die Wählervidenz der Gemeinde
Gerhard Schuster				
				Unterschrift

# „Volksgesetzgebung jetzt!“

Eine Initiative zur Einführung der Dreistufigen Volksgesetzgebung in Österreich

**Betreff:** Bürgerinitiative für eine Volksabstimmung zur  
Erweiterung der Verfassung durch »Dreistufige Volksgesetzgebung«

Wien, im Februar 2008

**Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin!**

**Geschätzte Mitglieder des Ausschusses für Petitionen und Bürgerinitiativen!**

**Werte Damen und Herren Abgeordnete!**

Mit der hiemit eingebrachten Bürgerinitiative legen wir Ihnen die Grundlinien für die Gestaltung eines **direkt-demokratischen Gesetzgebungsverfahrens** vor. Ziel ist es, die in unserem Vorschlag ausgeführte Idee der *dreistufige Volksgesetzgebung* in der österreichischen Bundesverfassung durch eine Volksabstimmung zu verankern.

Dieser Schritt würde gewährleisten, was ein Demokratieverständnis auf der Höhe der Zeit fordert: die vollständige **Verwirklichung des Prinzips der Volkssouveränität**; als *Ergänzung zur repräsentativen Demokratie* sollen auf dem Felde der Legislative die Voraussetzungen für das In-Erscheinung-Treten des **souveränen Gemeinwillens** (Volonté générale) geschaffen werden:

Der **Gemeinwille** soll sich künftig

- ausgehend von einer **Initiative** aus der Mitte des Volkes und
- aus dem Zusammenschluss aller sich beteiligenden Einzelwillen in einer **Volksabstimmung**

bilden können.

Dabei ist notwendig zu berücksichtigen, dass

- den Bürgerinnen und Bürgern das zur Willensbildung notwendige **Abwägen des Pro und Kontra** im Vorfeld der Abstimmung hinreichend durch die Massenmedien möglich gemacht werden muss.

Wir sehen in dieser Forderung nicht nur ein unserer Rechtsordnung hinzuzufügendes „Element der direkten Demokratie“, sondern das bisher fehlende „Herzstück“ einer demokratischen Rechtsordnung: Die Grundforderung des Art. 1 unserer Verfassung: "Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus", würde erst durch die Einführung der »dreistufigen Volksgesetzgebung« gültig in Erscheinung treten können und es wäre das strukturelle Legitimationsdefizit einer *nur-repräsentativen Demokratie* durch die Ergänzung um das Plebisitz beseitigt (Popularvorbehalt).

## **Was sind die bestehenden direkt-demokratischen Elemente in der österreichischen Verfassung und wie müssen sie verfassungsrechtlich ergänzt werden?**

Neben dem Wahlrecht beinhaltet die österreichische Verfassung in ihren direkt-demokratischen Elementen noch zwei weitere Volksrechte: einerseits das *Initiativrecht* (durch Bürgerinitiativen und Volksbegehren können sich politische Initiativen aus dem Volk mit Gesetzesvorschlägen an das Parlament wenden), andererseits das *Abstimmungsrecht* (das Parlament kann bereits getroffene Entscheidungen dem Volk zur Abstimmung vorlegen; sog. Gesamtänderungen der Verfassung münden verpflichtend in einer Volksabstimmung).<sup>1</sup>

Diese beiden in der Verfassung angelegten Rechte sind jedoch bisher nicht in einer solchen Weise miteinander in Verbindung gebracht, dass von einer vollständigen, wesensgemäßen Verwirklichung der Volkssouveränität gesprochen werden kann: Zum einen können Initiativen aus dem Volk bei Ablehnung durch den Nationalrat nicht den Weg zum Entscheid durch Volksabstimmung eingeschlagen; sie sind für die Umsetzung ihrer Vorschläge auf die Volksvertretung angewiesen. Zum anderen kommt das Element der Volksabstimmung nur im Sinne einer Referendums-Demokratie zum Einsatz, also nur so, dass das Volk in besonderen Fällen (bisher nur zwei mal) über Gesetze befinden kann, die bereits vom Parlament beschlossen wurden.

Vor diesem Hintergrund kann erkannt werden, dass es zu wenig ist, wenn von Seiten aller politischen Kräfte im Land immer wieder die Forderung aufgestellt wird, verstärkt die vorhandenen Möglichkeiten von Volksbefragungen und Volksabstimmungen zu nutzen. Im Rahmen des bestehenden Systems läuft solches Vorhaben letztlich nur darauf hinaus, das Volk in die oft bloß tagesaktuellen Auseinandersetzungen der politischen Kontrahenten hineinzuziehen und dadurch die Volksvertreter selbst aus der Verantwortung zu nehmen.

Die Sorge vor einer so möglichen „Instrumentalisierung“ der Bürgerinnen und Bürger darf jedoch nicht dazu führen, die Forderung nach vollständiger Verwirklichung des Prinzips der Volkssouveränität fallen zu lassen. Im Gegenteil: Erst ein wirklich souveränes und mündiges Volk kann eine lebendige und starke Demokratie entwickeln.

Weiter und im Kern in die richtige Richtung gehen jene Vorschläge, welche die Möglichkeit der Partizipation insofern ausbauen wollen, als sie vorsehen, dass Volksabstimmungen auch von "unten" her erreichbar sein sollen. - So wurde etwa in der ersten Legislaturperiode unter ÖVP/FPO- Mehrheit von den Regierungsparteien ein konkreter Gesetzesvorschlag in den Nationalrat eingebracht, der im beschriebenen Sinne zwar eine Verbindung von Initiativ- und Abstimmungsrecht vorsah (erfolgreiche Volksbegehren sollen zur Volksabstimmung führen), aber nicht über ein bloßes "Kombinieren" der beiden Elemente hinausging und in vielen Einzelheiten hinter dem zurück blieb, was für eine sachgemäße Regelung der direkten Demokratie auf der Höhe der Zeit berücksichtigt sein muss. (Dieser Vorschlag scheiterte an der Hürde der nötigen Zweidrittel-Mehrheit.)<sup>2</sup>

---

1 Es gibt in unserer Verfassung noch die Möglichkeit der Volksbefragung. (Sie wird hier nicht näher behandelt.)

2 Die ÖVP legte erstmals 1951 und 1953 in zwei Initiativanträgen (vom 5. 12. 1951, 96/A und vom 28. 10. 1953, 44/A) ihre diesbezüglichen Vorschläge vor: 500.000 Stimmberechtigte oder die Hälfte der Stimmberechtigten von fünf Ländern sollten verlangen können, „dass ein Gesetzesvorschlag zur unmittelbaren Gesetzgebung durch das Volk einer Volksabstimmung unterzogen wird.“. Einen etwas differenzierteren Vorschlag, der vorsieht, dass der Weg in Richtung Volksabstimmung erst nach Ablehnung des eingebrachten Vorschlages im Nationalrat eingeschlagen

Obwohl allseits gefordert, gibt es bisher keine zu konkreten politischen Entscheidungen führende Einigung über eine adäquate Regelung der direkten Demokratie. Auch im sog. "Österreich-Konvent" gab es keine bemerkenswerten Anzeichen, die Volksrechte in Richtung Volksgesetzgebung ausbauen zu wollen, was angesichts der partei-politischen Diskussionen zum Thema erstaunen lässt. Vielmehr herrschte im Konvent eher Übereinstimmung darüber, es beim rein repräsentativ-demokratischen Charakter der Verfassung zu belassen.

Mag das daran liegen, dass die bisher geäußerten Vorstellungen über ein direktes Gesetzgebungsverfahren noch nicht beinhalten, was erreicht sein muss, um zu einer parteiübergreifenden Einigung kommen zu können?

Die von uns ausgearbeitete *dreistufige Volksgesetzgebung* (siehe Grafik und Grundlinien unten im Wortlaut der Bürgerinitiative) ist der Versuch, die Bedenken zu zerstreuen und die Missverständnisse auszuräumen, die oft in Zusammenhang mit direkter Demokratie geäußert werden. Denn bei der direkten Demokratie kommt es vor allem auf das WIE an! Die Art und Weise, nach der hier der direkt-demokratische Prozess geregelt ist, macht ihn zu einem gedeihlichen Organ für das demokratische Leben. Um das Potential aller Bürgerinnen und Bürger für die Gesetzgebung zu erschließen, brauchen wir dieses Organ. Es soll die Initiativkraft aller wecken, damit aus einem reichen, nun aktivierten Ideenleben, das ohne Volksgesetzgebung wie im „Dornröschenschlaf“ versunken bleibt, auch jene Gedanken und Konzepte hervortreten, die uns heute zum Lösen vieler Fragestellungen noch fehlen.

---

werden soll, bringt die FPÖ 1964 (IA vom 17. 6. 1964 109/A) und abermals 1979 in etwas veränderter Form ein. (IA vom 6. 11.1979, 25/A). Drei Jahre später legt die ÖVP einen weiteren Vorschlag vor (IA vom 1. 12. 1982, 222/A und IA vom 15. 6. 1983, 21A), den die FPÖ 1987 mit identischem Wortlaut übernimmt (IA vom 29. 1. 1987, 10A). Mit selbem Jahr (1987) datiert auch ein Initiativantrag der Grünen vom 4. 6. 1987, 68A). In diesem Vorschlag ist interessant, dass er der unmittelbaren Demokratie dezidiert das Prinzip einräumt und insofern der Forderung nach Volkssouveränität nicht nur durch die Einführung von direkt-demokratischen „Instrumenten“ (etwas) mehr Geltung verschaffen will, sondern sie klar als Grundprinzip eines modernen Staatswesens hervorhebt. Bemerkenswert ist auch, dass in diesem Antrag eine Anpassung des ORF-Gesetzes vorgesehen ist, wodurch, wenn auch noch nicht weitgehend genug, die Notwendigkeit einer medialen „Grundversorgung“ zur Willensbildung angesprochen ist. Anfang des Jahres 2000 machten dann die Regierungsparteien FPÖ und ÖVP den oben genannten gemeinsamen Vorstoß (XXI.GP, 98/A) mit dem Vorschlag, sog. „erfolgreiche Volksbegehren“ einer „obligatorischen Volksabstimmung“ zuzuführen. Auch dieser Vorschlag aus dem Koalitionsabkommen konnte keine Zweidrittelmehrheit finden. Am Anfang des Jahres 2005 trat die SPÖ mit einem ähnlichen, jedoch nicht weiter konkretisierten Vorschlag in die Öffentlichkeit. (Siehe: Aktuell. Das Wochenmagazin der SPÖ. / Nr. 1, 14. 1. 2005, S. 4f.)

## 1. Stufe: Volksinitiative

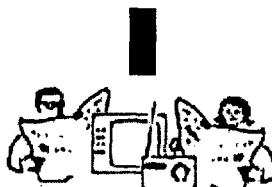
30.000 Bürgerinnen und Bürger legen dem Nationalrat einen Gesetzesentwurf vor



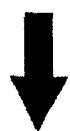
Bei Ablehnung durch den Nationalrat kann ein Volksbegehrung eingeleitet werden

## 2. Stufe: Volksbegehrung

ab 300.000 Unterstützungen ist das Volksbegehrung erfolgreich und führt zum Volksentscheid



Mindestens 3 Monate vor einem Volksentscheid findet in den Massenmedien die gleichberechtigte und umfassende Information und Diskussion über das Pro und Contra statt



## 3. Stufe: Volksentscheid

die Mehrheit entscheidet

Es mag sein, dass nicht alles, was da hervortreten wird, sofort das Optimale treffen wird; aber der **Gesetzgebungsprozess**, der in unserem Vorschlag, zeitlich ausgewogen, über mehrere Stufen führt, der dann eine breite „**Volksdiskussion**“ (Michail Gorbatschow) vorsieht, wo die Menschen sich über eine längere Zeitspanne ausgiebig und auf das Wesentliche konzentriert mit einer Sache befassen können, – dieser Prozess erfüllt die Voraussetzungen, dass Gesetze gefunden werden können, die dem Wohl der Einzelnen und der Gesamtheit am besten dienen.

Wir wollen den Nationalrat – über alle Parteizugehörigkeiten hinweg – bitten, unser Angebot zu prüfen und der Weiterentwicklung Österreichs zu einer mündigen und emanzipierten Demokratie durch dreistufige Volksgesetzgebung den Weg zu bahnen; das österreichische Volk soll selbst über die Einführung der Volksgesetzgebung befinden. Eine dafür notwendige Volksabstimmung bedarf nach heutiger Rechtslage des vorangegangenen parlamentarischen Beschlusses.

Ein solcher Schritt könnte – ausgehend von Österreich in seinem Gedenkjahr 2008, wo wir am 12. November der Geburtsstunde und des ersten Anlaufes der Demokratie in Österreich erinnern – auch für den weiteren Verlauf der Europäischen Integration ein kräftiges Signal sein. Auch auf der europäischen Ebene gilt die Erkenntnis, dass Demokratie auf der Höhe der Zeit nicht nur heißt, dass die Bürgerinnen und Bürger wählen oder über vorgesetzte Fragen abstimmen können, sondern auch vor allem an der *Erarbeitung* der Antworten auf die Lebensfragen der Nationen, Europas und des Planeten insgesamt beteiligt sein müssen. ***Dies ist der Kern der Idee von Volkssouveränität schlechthin, ohne dem dieser Idee ihre zeitgemäße Begründung fehlt!***

Mit vorzüglicher Hochachtung und freundlichen Grüßen  
als Erstunterzeichner der Bürgerinitiative und für die Aktion „Volksgesetzgebung jetzt!“

Gerhard Schuster

Beigefügt:

- Der Wortlaut der Bürgerinitiative mit Begründung der Bundeskompetenz und Erstunterzeichnung
- Die Unterschriften der Unterstützerinnen und Unterstützer
- sowie weitere im Internet und auf Unterschriftenlisten gesammelte Willensbekundungen

---

**Volksgesetzgebung jetzt!**

c/o IG-EuroVision – Österreich  
Brantinggasse 61  
1100 Wien

Tel.: +43(0) 650 / 941 32 64

[gerhard.schuster@ig-eurovision.at](mailto:gerhard.schuster@ig-eurovision.at) | [www.volksgeetzgebung-jetzt.at](http://www.volksgeetzgebung-jetzt.at)

## Trägerschaft und Beteiligung am Projekt:

### Der Initiativkreis:

Karl Berger, Philipp Bruna, Gerhard Gilli, Ines Kanka, Martin Koch-Löbner, Sabine Münzebrock, Susanne Rupp, Gerhard Schuster, Tassilo Seidl-Zellbrugg, Josef Zeisel

### Folgende Einzelpersonen, sowie Organisationen, Initiativen und Unternehmen sind als Unterstützer an der Initiative „Volksgesetzgebung jetzt!“ beteiligt:

Monika Kuhl, Prof. Rudolf Leopold, Barbara Eredics, Wolfgang Koch, Publizist, Peko Baxant, Alice Bruna, Lehrerin, Erich Stadlbauer, Dr. Fritz Binder-Krieglstein, Energieexperte, Hans Kuhl, Johanna Kaiser, Musikerin, Michaela Pöllabauer, selbständige Beraterin, Franz Gratzer, Juliana Chaloupek, Peter Weish, Ökologe, Klaus Sambor, ESD und Attac, Ulrike Sambor, ESD und Attac, Ronnie Sambor, Helmut Jeitschko, Josef Ofenböck, Gabriele Pekny, Mag.rer.soc.oec. Franz Weiss, Ökonom, Clemens Horwat, Organisator, Elisabeth Sterzinger, Bildungsreferentin, Michael Stransky, Waldorflehrer, Andreas Gross, Institut für Direkte Demokratie St. Ursanne, Peter Frank, Installateur, Dipl. Ing. Walter Appl, Organisations- und Personalentwickler, Stefan Vey, Christian Apl, Mensch, DDr. Martin Balluch, Obmann des Vereins Gegen Tierfabriken, Andrea Wagner, Ursula Salzwimmer, Bilanzbuchhalterin, Ernst Heim, Projektleiter, Patrik Berger, Dorfgemeinschaft Breitenfurt, Christian Fuchs, Angestellter, Harald Markus Wirth, Programmierer, Ewald Barvinek, Programmierer, Dipl.-Ing. Dr. Harald J. Orthaber, Landschaftsökologe und Fernerkundungsexperte, ESD und Fli, Susanne Stoff, Sozialpädagogin, Mika Sinkovic, Student, Dipl.-Ing. Hubert Pichler, Erdöingenieur, Plattform Faire Zukunft, Hermann Platzer, Angestellter, Birgit Vögl, kfm. Ang., Helmut Sperl, Tischler, Alexander Trinkl, Kampaigner, Agenda X, Erika Kohlfürst, Pensionistin Dr. Franz Aigner, Webmaster und Lehrer, Dieter Hofinger, Schauspieler, Meinrad Nell, Selbständiger, Daniel Hackenberg, Karl Dworak, Sabine Untersberger, Lohnverrechnerin, Birgit Dautermann, Büroangestellte, Renate Svetnicka, Angestellte, Ralph Chaloupek, Tierrechtspartei, Philip Rohringer, Susanne Lohr, kfm. Ang. Ing. Gerald Bauer, Permakultur Austria

### Initiativ-Gesellschaft EuroVision

Wiener Institut für Europäische Gesellschafts-Entwicklung

Arbeitsgruppe für soziale Dreigliederung und Zeitgeschichte

Martin Koch, Meisterwerkstatt für Streichinstrumente

Wir sind Deutschland - Petition an den Deutschen Bundestag zur Einführung der dreist. Volksgesetzgebung

Spedition Zeisel - Klosterneuburg

Vegane Gesellschaft Österreich

European Association for Sustainable Development (ESD)

Chironia.at One World Chat- and Computercommunity

Initiative für mehr direkte Demokratie Österreich

UNABHÄNGIGE ... für bürgerliche Demokratie

Agenda X - Das junge Zukunftsnetzwerk

Oekonews.at - erste Tageszeitung für Erneuerbare Energie und Nachhaltigkeit

Permakultur Austria