

Aktion „Volksgesetzgebung jetzt!“
Eine Initiative zur Einführung der dreistufigen Volksgesetzgebung in Österreich
1100 Wien, Brantinggasse 61 – www.volksgesetzgebung-jetzt.at

An die
Parlamentsdirektion
Dr. Karl Renner-Ring 3
1017 Wien

Wien, den 13. August 2013

Stellungnahme

zum Abänderungsantrag der Abgeordneten Dr. Cap, Mag. Gerstl und Mag. Musiol betreffend den Antrag 2177/A sowie zum Antrag gem. § 27 Abs. 1 GOG-NR betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 und das Geschworenen- und Schöffengesetz 1990 geändert werden („Demokratiepaket“)

Vorbemerkung

Bei der Frage nach der Weiterentwicklung unseres Verfassungsrechtes im Hinblick auf das demokratische Prinzip geht es um die Fundamente der Republik. Aus der durch die jahrelange Arbeit der Aktion „Volksgesetzgebung jetzt!“, ihrer Vorläuferprojekte in Österreich sowie ihrer Schwesterinitiativen in Deutschland gewonnenen Sicht der Dinge, muss festgestellt werden, dass das Thema in den politischen Vorstößen der Parteien, in der öffentlichen Berichterstattung der Medien, aber auch in den unterschiedlichen zivilgesellschaftlichen Debatten noch nicht hinreichend geklärt wurde.

Daher sehen wir – jenseits der Begutachtung des konkret vorliegenden „Demokratiepakets“ – es als die vordringlichste Aufgabe an, einen „runden Tisch“ einzurichten, um im gemeinsamen Gespräch zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Parteien, der Wissenschaft und allen in der Sache relevanten Kräften der Zivilgesellschaft öffentlich und ausführlich zu beraten, was die Erfordernisse verwirklichter Volkssouveränität im komplementären Zusammenwirken von repräsentativer und direkter Demokratie sind.

Ein runder Tisch, in dessen Sitzungen über einen längeren Zeitraum Punkt für Punkt die verschiedenen Einzelaspekte ausführlich behandelt werden, würde überhaupt erst die Grundlagen schaffen, um zu solchen gesetzlichen Ausgestaltungen der direkten Demokratie kommen zu können, die nicht hinter den Erfordernissen des Parlamentarismus einerseits und den Bedingungen eines lebendigen Volksgesetzgebungsprozesses andererseits zurückbleiben. Zugleich wäre durch ein solches Verfahren ein breites Verständnis als Grundlage für einen wirklichen Konsens in der Sache vorbereitet. Der runde Tisch, dessen Ausgestaltung und Verfahrensabläufe von den Beteiligten gemeinsam zu vereinbaren wären und dessen Diskussionen medial von allen interessierten Menschen sollte mitverfolgt werden können, würde so auch einen adäquaten Auftakt für eine neue Etappe in der politischen Kultur Österreichs darstellen, um künftig im Sinne der Idee der „komplementären Demokratie“, also in parlamentarisch-außerparlamentarischer Zusammenarbeit, die gesellschaftlichen Herausforderungen gemeinsam zu meistern.

Warum wir zu der Einschätzung der Notwendigkeit eines solchen runden Tisches kommen, mag auch die folgende Stellungnahme zeigen.

Zum zentralen Punkt des „Demokratiepakets“

Der in dem Demokratiepaket gemachte Vorschlag sieht vor, dass in Österreich künftig nicht mehr nur Volksbefragungen stattfinden können sollen, die vom Parlament ausgehen, sondern auch solche, die von Bürgerinnen und Bürgern initiiert wurden. Man könnte dabei nun auf die zahlreichen Details des Vorschlages eingehen, u.a. etwa auf die vorgesehene Höhe der Hürden, auf die Problematik des sog. „Automatismus“, auch auf die Feststellung von Themen, die von der Volksbefragung ausgenommen bleiben sollen oder ganz bedeutend auf die fehlende Beachtung der für die Willensbildung notwendig zu regelnden Infor-

mation und Diskussion in den Medien. All das bleibt aber in dem vorliegenden Entwurf hinter dem zentralen Punkt zurück, dass der Vorschlag nicht auf eine verbindliche Volksabstimmung, sondern auf eine unverbindliche Volksbefragung hinausläuft. Daher soll in dieser Stellungnahme vorrangig darauf das Augenmerk gerichtet werden, zumal wir uns das Weitere betreffend schon ausführlich in unserer Stellungnahme zum ursprünglichen Antrag 2177/A geäußert haben (siehe: 531/SN).

Das Vorhaben, dass künftig „qualifiziert unterstützte Volksbegehren“ in einer unverbindlichen Volksbefragung münden, bedeutet einen Rückschritt in der Demokratieentwicklung Österreichs und nicht, wie es die Begründung des Abänderungsantrages als sein Ziel feststellt, dass dadurch „die bestehenden Instrumente der Mitbestimmung durch die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger“ ausgebaut „und damit [der] Parlamentarismus“ gestärkt würde. Volksbefragungen sind sowohl antiparlamentarisch als auch gegen die Idee der direkten Demokratie gerichtet. Das Volk als der Souverän in der Demokratie kann nicht unverbindlich befragt werden. Gleichzeitig sollen ihrem Gewissen verpflichtete freie Abgeordnete in ihren Entscheidungen nicht unter Druck gesetzt werden. Dieser Zusammenhang soll im Folgenden näher begründet werden.

Warum ist eine Volksbefragung undemokratisch?

In der Demokratie ist das Volk der Souverän. Das stellt auch die österreichische Verfassung fest, wenn es im Artikel 1 heißt: „Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus“. Eine Volksbefragung ist unverbindlich. Doch wie soll das Volk, wenn es der Souverän ist, sich überhaupt unverbindlich äußern? Es ist ein Widerspruch in sich. Das Volk ist nicht bloß die Summe von Bürgerinnen und Bürgern, die eine unverbindliche Meinung äußern wollen. Das Volk – im Sinne von „Rechtsgemeinschaft“ – ist ein handelndes Subjekt, das, wenn es sich äußert, entscheidet und so den Gemeinwillen feststellt. Dieser kann ein Wahlergebnis sein oder – bei Volksabstimmungen – ein verbindlicher Entscheid in einer Frage der Gesetzgebung.

Gilt dies – wie es bei der Volksbefragung der Fall ist – nicht, wird die Souveränität des Volkes missachtet. Gleichzeitig werden aber auch die Mitglieder des parlamentarischen Gesetzgebers unter politischen Druck gesetzt, weil ja eigentlich das Volk, das sich nicht unverbindlich äußern kann, gesprochen hat. Im Falle eines entsprechenden Ausgangs der Volksbefragung werden die Abgeordneten jetzt gedrängt, in ihrem eigenen Willen nachzuvollziehen, was sie zuvor abgelehnt hatten (denn nur in diesem Fall überhaupt kommt es zu der Volksbefragung).

Im Artikel 56,1 B-VG heißt es: „Die Mitglieder des Nationalrates und die Mitglieder des Bundesrates sind bei der Ausübung dieses Berufes an keinen Auftrag gebunden.“ Wenn die Äußerung des Volkes rechtlich nicht aus sich selbst heraus bindend ist, kann für die Mitglieder des Parlaments aus dem Ergebnis einer Volksbefragung kein „Auftrag“ erwachsen. Verpflichtet sind sie nur ihrem Gewissen.

Anders sieht die Situation aus, wenn bei einer Volksabstimmung von vornherein feststeht, dass das Ergebnis gültig ein Gesetz beschließt. Nur so kann die Gewissensentscheidung des einzelnen Mitgliedes des Parlaments unberührt und gleichzeitig die Souveränität des Volkes geachtet bleiben.

Die demokratische Alternative zur Volksbefragung

Soll sowohl die Freiheit des Parlaments und seiner Mitglieder als auch die direkte Äußerung des Volkssouveräns in Fragen der Gesetzgebung geachtet sein, bedarf es eines selbständigen, direkten Volksgesetzgebungs-Prozesses, der neben der parlamentarischen Gesetzgebung aus sich heraus zu eigenen rechtsgültigen Entscheiden führen kann. Die direkte Demokratie muss eine vollständig selbständige Säule der Gesetzgebung sein neben der vollständig selbständigen Säule des Parlamentarismus. Sie wirken komplementär zusammen, aber sie sind beide autonom.¹

Dabei kann erkannt werden, dass erst die direkt-demokratische Säule die volle Legitimation der Gesetzgebung gewährleistet. Erst wenn die Gesetzgebung im Sinne der komplementären Demokratie mit Parlamentarismus und Volksgesetzgebung auf zwei Beinen steht, ist das prinzipielle Legitimationsdefizit eines ausschließlich repräsentativen Systems beseitigt. Im Akt der Wahl können nur Personen zur Ausübung ihres eigenen freien Willens im Rahmen der indirekten Gesetzgebung bevollmächtigt werden. Der Gemeinwille selbst – das stellte schon Rousseau fest – kann nicht übertragen werden. Bei der Wahl präsentieren sich in Parteien organisierte Menschen mit ganzen Paketen von Inhalten. Es ist unmöglich zu solchen pauschalen Programmen undifferenziert den Willen auszudrücken. Erst wenn also jederzeit zu einer konkreten Einzelfrage ein Volksgesetzgebungsprozess von unten angestoßen werden kann, ist es möglich, der gewählten Volksvertretung wann immer es für nötig erachtet wird in einer konkreten Sache auch zu widersprechen

¹ Wie ein solcher direkt-demokratischer Volksgesetzgebungsprozess ausgestaltet sein sollte, haben wir in der oben zitierten Stellungnahme zum ursprünglichen Antrag 2177/A (siehe: 531/SN) dargelegt.

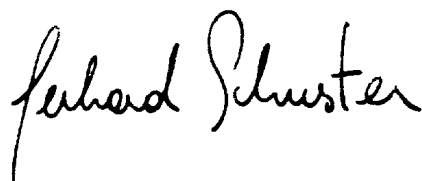
oder eine andere Lösung des zur Debatte stehenden Problems ins Spiel zu bringen. Unter diesen Voraussetzungen stünden dann alle parlamentarischen Entscheidungen strukturell unter dem Popularvorbehalt. Strukturell deshalb, weil es nicht darauf ankommt, ob die Möglichkeit des Popularvorbehaltes auch aktiviert wird, sondern nur darauf, dass die Möglichkeit dazu besteht. Bei jedem parlamentarischen Entscheid gibt es dann drei in Frage kommende Szenarien: 1. Der Widerspruch bleibt aus. Damit ist die parlamentarische Entscheidung durch Schweigen legitimiert. 2. Es regt sich in Form einer Volksinitiative Widerspruch, aber dieser gelangt in dem Volksgesetzgebungsverfahren nicht bis zum endgültigen Entscheid gegen die parlamentarisch-gesetzgeberische Lösung. Auch jetzt ist die parlamentarische Entscheidung legitimiert. 3. Die Volksinitiative gelangt bis zum Volksentscheid und es wird nun eine neue Lösung beschlossen bzw. die parlamentarisch getroffene rückgängig gemacht. In diesem Fall wurde dem Parlament widersprochen.

Es war bei den Debatten um den aktuellen Vorschlag auch zu hören, dass bei Volksbefragungen die letzte Entscheidung beim Parlament verbleibe und dadurch der Charakter der repräsentativen Demokratie nicht ausgehöhlt würde. Auch bei dem hier vertretenen Verständnis einer „komplementären Demokratie“ ist es prinzipiell möglich, dass aus guten Gründen das Parlament nach einer Volksabstimmung wieder zu einem gegenteiligen Beschluss kommt. Das ist sein gutes Recht; die repräsentative Säule der Demokratie ist aus dem Prinzip der Volkssouveränität durch den Akt der Wahl dazu legitimiert. Es werden dann die Verantwortlichen allerdings in Kauf nehmen müssen, dass ihre Entscheidung möglicherweise mit Einfluss nimmt auf das nächste Wahlergebnis oder dass eine neue Volksinitiative wiederum aktiv wird, um aus ihrer Verantwortung heraus zu handeln. Realistischer allerdings ist, dass ein direktes Votum des Volkes – zumal wenn es das Ergebnis eines ausführlichen, medial mitgetragenen Willensbildungsprozesses war – Anerkennung findet. Dies allerdings dann ohne den anderen Willen selbst nachvollziehen zu müssen, sondern einfach durch die Anerkennung des direkt geäußerten Gemeinwillens.

Es ist also zu erkennen, dass ein rein parlamentarisches System keine vollständige demokratische Legitimation in der Gesetzgebung erlangen kann, sondern dies erst in einer komplementären Demokratie geschieht. Insofern bedeutet erst die Ergänzung des repräsentativen Systems um die verbindliche Volksgesetzgebung eine Stärkung des Parlaments. Der aus Volksbefragungen entstehende Druck, parlamentarisch zu beschließen, was die Rechtsgemeinschaft will, bedeutet hingegen eine Missachtung des Parlaments, welches ja, wie bereits festgestellt, das zur Entscheidung kommende Gesetz zuvor schon abgelehnt hatte.

Volksbefragungen können so als ein unsachgemäßes Hin und Her zwischen Volksvertretung und Souverän erkannt werden und sollten generell ad acta gelegt werden.

Für die Aktion „Volksgesetzgebung jetzt!“



Gerhard Schuster

Aktion „Volksgesetzgebung jetzt!“

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

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

gerhard.schuster@ig-eurovision.at | www.volksgesetzgebung-jetzt.at