



Parlamentsdirektion
Dr. Karl Renner-Ring 3
1017 Wien
per Email an Hildegard.Schlegl@parlament.gv.at

mehr demokratie!
die parteiunabhängige initiative
für eine stärkung direkter demokratie

Mag. Erwin Leitner
Vorstandsvorsitzender
erwin.leitner@mehr-demokratie.at
www.mehr-demokratie.at

15. August 2013

Stellungnahme zum „Demokratiepaket“ in der Fassung vom 28.06.2013

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Einladung, zum „Demokratiepaket“ in der Fassung vom 28.06.2013 Stellung zu nehmen. Wir analysieren das „Demokratiepaket“ anhand von Grundsätzen, die aus Sicht von *mehr demokratie!* bei der Ausgestaltung des direkt-demokratischen Verfahrens verwirklicht werden sollten.

1. Direkte Demokratie von der Bevölkerung für die Bevölkerung

1.1 $\frac{3}{4}$ der Österreicher_innen wollen Direkte Demokratie nach Schweizer Vorbild

Die umfassende repräsentative Umfrage-Studie „Direkte Demokratie in Österreich“ von Univ.-Prof. Dr. Max Haller, die er gemeinsam mit dem IFES-Institut erstellt hat, hat die Vorstellungen und Haltungen der österreichischen Bevölkerung zu vielschichtigen Aspekten der Direkten Demokratie differenziert erhoben und hat einen breiten Konsens der Österreicher_innen für Direkte Demokratie sichtbar gemacht. Eine deutliche Mehrheit von rund $\frac{3}{4}$ der Österreicher_innen befürwortet Volksabstimmungen, die durch die Bevölkerung ausgelöst werden können, nach dem Vorbild der Schweiz mit niedrigen Unterstützungshürden.

Der vorliegende Parlamentskompromiss des „Demokratiepakets“ spiegelt diesen breiten Konsens der österreichischen Bevölkerung nicht wider. Das parlamentarisch entstandene „Demokratiepaket“ ist nicht repräsentativ für die Bevölkerung, sondern vielmehr eigenen Machtinteressen der Parteien verpflichtet. Aus Sicht von *mehr demokratie!* braucht es daher gerade im Bereich der (Direkten) Demokratie, wo Eigeninteressen der Parteien und der gewählten Vertreter_innen in Konflikt zu

Interessen der Bevölkerung stehen, auch andere repräsentative Wege, um Entscheidungen herbeizuführen.

1.2 Volksabstimmung über das „Demokratiepaket“ mit Alternativvorschlag eines „Bürger_innenrats“

Aus Sicht von *mehr demokratie!* sollte Direkte Demokratie unter größtmöglicher Beteiligung der Bevölkerung entstehen. Wir fordern daher, dass über das "Demokratiepaket" eine Volksabstimmung abgehalten wird. Diese Volksabstimmung könnte Ende 2014 stattfinden, da das Inkrafttreten des "Demokratiepakets" ohnehin erst für Anfang 2015 vorgesehen ist.

Der Bevölkerung sollte bis dahin die Möglichkeit eingeräumt werden, einen eigenen Direkt-Demokratie-Vorschlag auszuarbeiten. Eine repräsentativ zusammengesetzte Gruppe der Bevölkerung ("Bürger_innenrat") sollte in einem mehrmonatigen Prozess einen Vorschlag über die Ausgestaltung der Direkten Demokratie erarbeiten. Die Bevölkerung selber sollte dann in dieser Volksabstimmung entscheiden, ob sie Direkte Demokratie nach dem Vorschlag des "Bürger_innenrats" oder nach dem Vorschlag des "Demokratiepakets" haben möchte. Internationale Beispielen wie die Wahlrechtsreform im kanadischen Bundesstaat British Columbia oder der Verfassungsprozess auf Island belegen, dass durch repräsentativ oder nach Zufallsprinzip zusammengesetzten Gruppen gute Gesetzesentwürfe erarbeitet wurden. Dr.in Martina Handler hat ein Konzept erstellt, wie der Prozess der Erarbeitung eines Direkt-Demokratie-Vorschlags mithilfe bewährter Partizipationsmethoden ablaufen soll (siehe [Beilage](#) zu unserer Stellungnahme vom 15.03.2013).

Wir wiederholen unsere Aufforderung aus unserer Stellungnahme vom 15.03.2013, den „Bürger_innenrats“-Prozess für die Erarbeitung eines Direkt-Demokratie-Vorschlags zu unterstützen, dafür die finanziellen und sonstigen Ressourcen aus öffentlichen Mitteln bereitzustellen und durch Verfassungsbestimmungen bereits vorab abzusichern, dass der Direkt-Demokratie-Vorschlag des „Bürger_innenrats“ einer Volksabstimmung unterzogen wird und als Alternativvorschlag gegen den Direkt-Demokratie-Vorschlag des „Demokratiepakets“ antreten darf.

2. Ist das direkt-demokratische Verfahren wirksam ausgestaltet?

Ist eine Verbindlichkeit des Abstimmungsergebnisses vorgesehen und kann die Bevölkerung wirksam Entscheidungen auf selber Augenhöhe mit Regierung und Parlament herbeiführen?

2.1. Unverbindlichkeit des Abstimmungsergebnisses

Das „Demokratiepaket“ sieht über das bestehende Volksbegehren hinausgehend vor, dass die Bevölkerung mit einem Volksbegehren eine Volksbefragung auslösen kann. Das ist eine Ausweitung der von der Bevölkerung initiierbaren Beteiligungsmöglichkeiten. Volksbefragungen nach Volksbegehren gehen in die richtige Richtung, bleiben aber auf halbem Weg stecken. Bei Volksbefragungen bleibt das Abstimmungsergebnis rechtlich unverbindlich. Bei Volksbefragungen kann daher im eigentlichen Sinn nicht von einem direkt-demokratischen Instrument gesprochen werden. Dem Souverän bleibt es bei Volksbefragungen weiterhin verwehrt, die Entscheidung direkt zu treffen. Die Entscheidung erfolgt weiterhin indirekt durch das Parlament bzw. durch gewählte Vertreter_innen.

Mancherorts wird behauptet, Volksbefragungen würden trotz der rechtlichen Unverbindlichkeit des Abstimmungsergebnisses vom Parlament faktisch immer umgesetzt werden. Die 50-jährige Geschichte des unverbindlichen Volksbegehrens hat demgegenüber einen kollektiven Erfahrungshintergrund verankert, der vielmehr die Annahme nahelegt, dass Parlamentsmehrheiten auch künftig die

Entscheidungsspielräume nutzen werden, die unverbindliche Beteiligungsformen offen lassen. Das Konzept der Volksbefragungen nach Volksbegehren eröffnet nur eine massiv ausgehöhlte Wirksamkeit, weil die Bevölkerung aus eigener Kraft keine verbindlichen Entscheidungen herbeiführen kann. Aus selbem Grund sind Volksbefragungen auch nur sehr eingeschränkt imstande, der wachsenden Parteien- und Politiker_innenverdrossenheit entgegenzutreten.

mehr demokratie! tritt dafür ein, bei einer Weiterentwicklung der Direkten Demokratie nicht auf halbem Weg stecken zu bleiben. Ein Volksbegehren sollte nicht zu einer unverbindlichen Volksbefragung, sondern zu einer verbindlichen Volksabstimmung führen. Die Bevölkerung sollte über das „Demokratiepaket“ hinausgehend auch über die Möglichkeit verfügen, zu Gesetzen des Parlaments bzw. zu Verordnungen der Regierung eine Veto-Volksabstimmung einzuleiten und dabei auch einen konstruktiven Alternativvorschlag vorlegen können. Dies entspricht der Grundposition von *mehr demokratie!*, dass die Bevölkerung ein Recht, aber keine Pflicht hat, sich durch gewählte Vertreter_innen vertreten zu lassen, und dass das bestehende System einer „Zwangsbeschwalterung“ der Bevölkerung bei politischen Entscheidungen einer dringenden Demokratiereform bedarf. Die Bevölkerung sollte ihre Entscheidungsbefugnis, die sie bei Wahlen an Vertreter_innen delegiert hat, wieder an ziehen können, wenn sie sich durch ihre gewählten Vertreter_innen nicht ausreichend vertreten fühlt.

2.2. Den Verhinderungsvorbehalt ersatzlos streichen

Das „Demokratiepaket“ räumt dem Nationalrat in Art. 49c Abs. 3 B-VG ein, eine Volksbefragung trotz eines qualifiziert unterstützten Volksbegehrens verhindern zu können, wenn der Nationalrat im Zuge der Beratung des Volksbegehrens ein Gesetz beschließt und der Nationalrat zugleich auch beschließt, dass dieses Gesetz des Nationalrats vom Gesetzesantrag des Volksbegehrens „*bloß unwesentlich*“ abweicht. Dieser Verhinderungsvorbehalt verschafft der Parlamentsmehrheit die Möglichkeit, mit der Behauptung einer bloß unwesentlichen Abweichung unerwünschte Themen von einer Volksbefragung auszuschließen, damit erst gar nicht offensichtlich wird, wenn der Mehrheitswille der Bevölkerung vom politischen Willen der Regierung bzw. der Parlamentsmehrheit abweicht. Der Verhinderungsvorbehalt zerstört somit die Auslösbarkeit der ohnehin nur unverbindlichen Volksbefragung.

Ein qualifiziert unterstütztes Volksbegehren muss einen ausgearbeiteten Gesetzesantrag vorlegen (Art. 49c Abs. 1 B-VG). Diese Voraussetzung eines Gesetzesantrags bezweckt, dass - anders als bei einem bloßen Anliegen – ein Beurteilungsmaßstab besteht, an dem die Umsetzung des Volksbegehrens unkompliziert und ohne jeglichen politischen Beurteilungsspielraum objektiv feststellbar ist. Dieser Sinn des ausgearbeiteten Gesetzesantrags würde durch diesen Verhinderungsvorbehalt zunichte gemacht. Der Verhinderungsvorbehalt des Art. 49c Abs. 3 B-VG sollte daher ersatzlos gestrichen werden. Jede Veränderung am Gesetzesantrags des Volksbegehrens sollte als Nichtumsetzung des Volksbegehrens gewertet werden und eine Volksbefragung auslösen. Wenn die Parlamentsmehrheit ein Gesetz mit Abweichungen beschließt, dann stellt dies einen Alternativvorschlag dar, der bei der Volksbefragung gegen den Gesetzesantrag des Volksbegehrens zur Abstimmung kommt (Art. 49c Abs. 5 B-VG).

2.3. Volksbegehren auch über Verordnungen der Regierung

In der Volksbegehrens-Sitzung soll ein Regierungsmitglied, also die höchste Vertretung der Verwaltung, zum Anliegen des Volksbegehrens Stellung beziehen (§ 24 Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates). In der Logik des bestehenden Volksbegehrens wenden sich Volksbegehren aber an

den Gesetzgeber. Ein Regierungsmitglied als Adressat eines Volksbegehrens ist insofern systemfremd und kann nur dem Umstand der Realverfassung geschuldet sein, dass der überwiegende Teil der Gesetzesentwürfe in Form einer „Regierungsgesetzgebung“ erfolgt. Die in der Volksbegehrens-Sitzung vorgesehene Stellungnahme eines Regierungsmitglieds sollte nun aber zum Anlass genommen werden, von der Themenbeschränkung des Volksbegehrens auf die Gesetzgebung abzugehen und nach dem Vorbild mancher Bundesländer den möglichen Regelungsgegenstand von Volksbegehren auch auf Verordnungen der Verwaltung auszudehnen (Art. 41 Abs. 2 Bundesverfassungsgesetz; § 3 Abs. 1 Satz 2 Volksbegehrensgesetz).

3. Ist das direkt-demokratische Verfahren Bürger innen-freundlich ausgestaltet?

Ist das Verfahren praxistauglich ausgestaltet und auf eine Nutzung durch die Zivilgesellschaft ausgerichtet?

3.1. Faktischer Ausschluss der allermeisten Organisationen von einer erfolgreichen Nutzung

10% der Stimmberechtigten entsprechen derzeit ca. 635.000 Unterstützungen, um ein „qualifiziertes Volksbegehren“ zur Volksbefragung zu bringen. 15% der Stimmberechtigten für Verfassungsänderungen entsprechen derzeit ca. 952.000 Unterstützungen. Diese Hürde ist massiv zu hoch, wie die Erfahrungen mit 37 Volksbegehren in beinahe 50 Jahren deutlich belegen. Nur das Volksbegehren über das Konferenzzentrum, das Gentechnik-Volksbegehren und das Stopp-Temelin-Volksbegehren hätten die 15%-Hürde erreicht. Die 10%-Hürde hätten nur 6 weitere Volksbegehren geschafft. Abgesehen vom Abfangjäger-Volksbegehren waren dies Parteivolksbegehren oder Begehren, die massiv von einem Medium oder finanzstarken Organisationen unterstützt wurden.

Diese hohe Hürde orientiert sich an Großorganisationen, die ohnehin schon jetzt über einen sehr guten Zugang zu politischen Entscheidungen verfügen. Mit dieser hohen Hürde stünde dieses Instrument somit im Grunde nur den Parteien, ihren Vorfeldorganisationen, Großverbänden und finanzstarken Unternehmen oder Einzelpersonen offen, die über ausreichende finanzielle und organisatorische Ressourcen verfügen, um die Bevölkerung erreichen und um mobilisieren zu können. Der normalen Zivilgesellschaft stehen diese Möglichkeiten nicht zur Verfügung. Die Volksbefragung bliebe somit weitgehend ein Instrument von Parteien für Parteien.

Internationale Vergleiche zeigen, dass die Bevölkerung, sofern sie bei den Hürden zur Direkten Demokratie mitbestimmen kann, sich für niedrige Schwellen ausspricht. Bei der Festlegung der hohen Hürde des „Demokratiepakets“ würde das Parlament daher nicht repräsentativ für die Bevölkerung entscheiden, sondern im Eigeninteresse der machthabenden Parteien.

Aus Sicht von *mehr demokratie!* sollen im dreistufigen Modell der Direkten Demokratie für die 1. Stufe der Volksinitiative („Initiierungsstufe“) 10.000 Unterstützungen erforderlich sein. Um in der 2. Stufe („Qualifizierungsstufe“) mit einem Volksbegehren eine Volksabstimmung auszulösen, sollen 100.000 Unterstützungen in 18 Monaten gesammelt werden. Ein Veto-Referendum soll mit 50.000 Unterstützungen ausgelöst werden, die in 3 Monaten gesammelt werden.

3.2 Verfassungsfälle Online-Unterstützungen

- 3.2.1. Es ist die Möglichkeit einer Online-Unterstützung vorgesehen. Die Nutzung dieser Möglichkeit wird an eine Bürgerkarte geknüpft. Derzeit dürften aber nur etwa 70.000 Österreicher_innen über eine Bürgerkarte verfügen, sodass diese Möglichkeit momentan nur etwas mehr als 1% der Stimmberechtigten erreicht. Die Behauptung, dass aufgrund einer erleichterten Unterstützungsmöglichkeit für nur 1% der Stimmberechtigten eine Unterschriftenhürde von 10% oder 15% der Stimmberechtigten leichter erreichbar sei, ist unlogisch und unsachlich. In der Begründung des „Demokratiepakets“ wird ausgeführt, dass „*das System der digitalen Signatur bereits etabliert ist*“ und dass daher „*keine neuen Kosten*“ anfallen. Aus der Etablierung des Systems abzuleiten, dass auch die Nutzung und Verwendung schon etabliert ist, ist ein Trugschluss. Ohne Informationskampagne wird die Nutzung der Online-Unterstützung aber kaum erhöht werden können.
- 3.2.2 Art. 41 Abs. 2 letzter Satz B-VG schreibt für Online-Unterstützungen vor, dass „*zu gewährleisten ist, dass sie nur persönlich und nur einmal erfolgt.*“ Wie wir bereits in unserer Stellungnahme vom 15.03.2013 kritisiert haben, kann bei Online-Unterstützungen faktisch unmöglich gewährleistet werden, dass die Unterstützung persönlich erfolgt, es sei denn, dass eine Amtsperson die Abgabe der Online-Unterstützung kontrolliert. Die Formulierung dieser Verfassungsvorgabe schafft somit eine unzumutbare Rechtsunsicherheit und Verfassungsfälle für Volksbegehrens-Organisator_innen, weil sie sich nicht darauf verlassen können, dass Online-Unterstützungen, die auf dieser Verfassungsgrundlage abgegeben würden, mangels Kontrolle durch eine Amtsperson verfassungskonform sind und für die Anzahl der Unterstützungserklärungen mitgezählt werden können. Art. 41 Abs. 2 B-VG könnte in Anlehnung an Art. 26 Abs. 6 letzter Satz B-VG über die Briefwahl umformuliert werden und vorschreiben, dass die Online-Unterstützungssoftware eine Erklärung verlangt, dass die Unterstützung durch die angegebene Person geleistet wird.
- 3.2.3. Die Europäische Bürgerinitiative (EBI) hatte seit ihrem Start mit 1. April 2012 erhebliche Praxisprobleme mit der von der Kommission bereitgestellten Online-Sammelsoftware. Jene Organisator_innen, die bereits eine EBI gestartet und entsprechende Erfahrungen gesammelt haben, haben Erfordernisse definiert, die eine Online-Sammelsoftware erfüllen muss, um Kampagnen-tauglich zu sein. Für jede Kampagne ist es unverzichtbar, mit den Sympathisant_innen und Unterstützer_innen in regem Kontakt und Austausch zu stehen. Ein Kampagnen-taugliches Online-Sammelsystem soll daher jedenfalls vorsehen, dass die Unterstützer_innen eines Volksbegehrens zustimmen können, von den Organisator_innen des Volksbegehrens elektronisch per Email oder postalisch Informationen zu erhalten.¹ § 4 Abs. 2 Volksbegehrensgesetz sollte entsprechend ergänzt werden.
- 3.2.4. Die Möglichkeit einer Online-Unterstützung sollte nicht auf die Unterstützung von Volksbegehren beschränkt bleiben, sondern auch für die Unterstützung von VfGH-Anfechtungen im direkt-demokratischen Verfahren (§ 16 Abs. 1 Volksbefragungsgesetz, § 14 Abs. 2 Volksabstimmungsgesetz) sowie für die Unterstützung von wahlwerbenden Parteien (§ 42 Nationalrats-Wahlordnung) zugelassen werden.

¹ [Christiana Mauro, Jerry Weyer, Carsten Berg: Citizens Consider Launch of Campaign Friendly OCS](#) (erschieden auf www.citizens-initiative.eu): "Indispensable for a future OCS [Online Collection System] site is a non-mandatory field that says: "If you wish to be informed about the further progress of this initiative, enter your email address here." Staying in touch with supporters and building up a European network is particularly important for effective campaign management."

3.3. Fehlende Kostenerstattung: „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“

Während in Österreich die Parteien für sich selbst eine im internationalen Vergleich sehr hohe Parteienförderung beschlossen haben, wird politisches Engagement in Form von Initiativen und Volksbegehren mit Almosen abgespeist. Die Ausarbeitung des Gesetzesantrags für das Volksbegehren sowie die politische Arbeit zur Unterstützung dieses Vorschlags sind grundsätzlich gleichwertige Arbeit wie Gesetzgebungsverfahren im Parlament. Daher sollen auch die gleichen finanziellen Maßstäbe angelegt werden. Wenn die Steuerzahler_innen insgesamt mit der Demokratiefinanzierung nicht mehr belastet werden sollen, ist Geld von der Parteienförderung zur Direkten Demokratie umzuleiten. Diese Fragen sollten in einem Demokratieförderungsgesetz statt des bisherigen Parteienförderungsgesetzes geregelt werden.

3.4. Fehlende juristische Beratung

Das Erfordernis eines Gesetzesantrags für Volksbegehren wird von *mehr demokratie!* befürwortet, um die Texthoheit für die Abstimmung bei der Initiative zu belassen und sie nicht exklusiv dem Parlament zu überlassen. Die Ausarbeitung und Formulierung von Gesetzen benötigt aber qualifizierte und erfahrene juristische Beratung. Daher sollten entweder von den Initiativen juristische Berater_innen ausgewählt werden können und dafür eine Vergütung aus öffentlichen Mitteln erhalten oder der Legislativdienst des Parlaments sollte seine Dienste auch den Initiativen kostenfrei zur Verfügung stellen.

3.5. Schikanen des bestehenden Volksbegehrensverfahrens werden nicht beseitigt

Das bestehende Volksbegehrensverfahren ist auf eine Nutzung durch Großorganisationen ausgerichtet, die ohnehin schon über einen guten Zugang zu politischen Entscheidungsträgern verfügen. Viele Regelungen des bestehenden Volksbegehrensverfahrens benachteiligen Organisationen von durchschnittlicher Größe und Finanzstärke. Das „Demokratiepaket“ fasst das Volksbegehrensgesetz neu, erhält dabei aber bestehende Schikanen des Volksbegehrensverfahrens aufrecht:

- 3.5.1. Eine finanzielle Hürde des Druckkostenbeitrags und der Anmeldung des Volksbegehrens, um überhaupt ein Volksbegehren beginnen zu können, ist international üblich und sollte ersatzlos gestrichen werden (§ 9 Abs. 2 und § 17 Abs. 2 Volksbegehrensgesetz).
- 3.5.2. Im viel zu kurzen Unterstützungszeitraum von nur einer Woche (§ 6 Abs. 3 Volksbegehrensgesetz) können es Organisationen von durchschnittlicher Größe und Finanzstärke nicht schaffen, ihr Potenzial an Unterstützer_innen auszuschöpfen.
- 3.5.3. Die Festlegung des Unterstützungszeitraums durch das Innenministerium als politischem Gegenspieler des Volksbegehrens (§ 6 Volksbegehrensgesetz) widerspricht Grundsätzen einer fairen Auseinandersetzung.
- 3.5.4. Die Amtssammlung, wonach Unterstützungserklärung nur auf dem Amt abgegeben werden können, nimmt der Direkten Demokratie sehr viel an Lebendigkeit. Freie Unterschriftensammlung würde hingegen als das „Herz der Direkten Demokratie“ die Diskussion innerhalb der Bevölkerung über das Anliegen des Volksbegehrens auf unkomplizierte Weise maßgeblich fördern. Obendrein ist eine freie Unterschriftensammlung aufgrund des Wegfalls der flächendeckenden Amtsstunden während des

Unterstützungszeitraums und in Verbindung mit einer nachträglichen Stichprobenüberprüfung, wie sie in deutschen Bundesländern vorgesehen ist und in [Erwägungsgrund 18 der EBI-Verordnung](#) nahegelegt wird, eine kostengünstigere und für die Bürger_innen zufriedenstellendere Regelung für dieselbe Verwaltungsaufgabe.

mehr demokratie! fordert daher, vom bisherigen Konzept der Amtssammlung in Verbindung mit einer kurzen Eintragungswoche abzugehen und stattdessen eine freie Unterschriftensammlung für 100.000 Unterstützungserklärungen in einem Zeitraum von 18 Monaten vorzusehen.

3.6. Keine "Denksport-Formulierungen", wenn es um Bürger_innenrechte geht

Gesetze sollten, auch aus der Sicht des Verfassungsgerichtshofs, so verständlich formuliert sein, dass sie keiner Denksportaufgabe gleichen. Dies gilt aus Sicht von *mehr demokratie!* umso mehr für Regelungen über Bürger_innenrechte. § 3 Abs. 2 Satz 2 und § 4 Abs. 4 Volksbegehrensgesetz wird dem nicht gerecht („Die hierzu erforderlichen Unterstützungserklärungen sind nur gültig, wenn sie nicht vor dem 1. Jänner des der Antragstellung vorangegangenen Jahres abgegeben worden ist.“). Diese Frist lässt sich verständlicher formulieren und zugleich auch sachgerechter regeln. Es gibt keinen nachvollziehbaren Grund, warum den Volksbegehren unterschiedlich viel Zeit zum Unterschriftensammeln zugestanden wird, je nachdem in welchem Monat sie mit dem Unterschriftensammeln beginnen. *mehr demokratie!* schlägt zu dieser Frist vor, dass Unterstützungserklärungen im Zeitpunkt der Antragstellung nicht älter als 18 Monate sein sollen.

4. Ist das direkt-demokratische Verfahren dialogisch ausgestaltet?

Wird die Grundlage für einen guten Dialog zwischen Parlament und Volksbegehrens-Organisator_innen sowie für einen Dialog innerhalb der Bevölkerung geschaffen?

4.1 Dreistufiges Prozessdesign des direkt-demokratischen Verfahrens

Das „Demokratiepaket“ übernimmt nicht den grundsätzlichen Ablauf der dreistufigen Volksgesetzgebung, wie sie sich in den deutschen Bundesländern bewährt hat und von *mehr demokratie!*, *Volksgesetzgebung jetzt* u.v.m. gefordert wird. Diese Dreistufigkeit sieht vor, dass sich das Parlament bereits vor der Unterschriftensammlung des Volksbegehrens („Qualifizierungsstufe“, „Eintragsverfahren des Volksbegehrens“) mit der Volksinitiative („Initiierungsstufe“, „Einleitungsverfahren des Volksbegehrens“) auseinandersetzt. Wenn sich das Parlament bereits nach der 1. Stufe mit dem Gesetzesentwurf beschäftigt, besteht für das Parlament die Chance, auch noch ohne großen öffentlichen Druck den Vorschlag zu behandeln. Für den Fall der Nichtumsetzung steht das „Damoklesschwert“ im Raum, dass die erforderlichen Unterstützungen für eine Volksbefragung gesammelt werden und eine Abstimmung ausgelöst wird. Bei dieser Ausgestaltung des Verfahrensablaufs besteht sowohl seitens des Parlaments als auch seitens des Volksbegehrens Interesse an ernsthaften Gesprächen, woraus sich auch Kompromisslösungen eröffnen können. Nach den erfolgreich gesammelten Unterschriften des Volksbegehrens sollte die parlamentarische Debatte nur noch auf die Frage gerichtet sein, ob das Parlament den Gesetzesantrag des Volksbegehrens unverändert umsetzt, und wenn nein, ob das Parlament gegen den Gesetzesantrag des Volksbegehrens einen Alternativvorschlag zur Abstimmung bringt.

Ein ernsthafter Dialog zwischen Parlament und Volksbegehren-Vertreter_innen sowie Kompromissmöglichkeiten werden auch gefördert, wenn es dem Volksbegehren offensteht, seinen

Vorschlag nach der parlamentarischen Debatte in der 1. Stufe („Initiierungsstufe“) abzuändern und somit vor der Unterschriftensammlung der 2. Stufe („Qualifizierungsstufe“) Anregungen aus der Parlamentsdebatte einzubauen, ohne dabei aber das Verfahren nochmals von ganz vorne beginnen zu müssen.

4.2 Alternativvorschlag des Parlaments eröffnet Kompromissmöglichkeiten

Entgegen ständig wiederholter Behauptungen kann das direkt-demokratische Verfahren auch auf eine Weise ausgestaltet werden, dass sich Kompromissmöglichkeiten eröffnen und nicht nur mit „ja“ oder „nein“ auf einen fertigen Vorschlag geantwortet werden. Ein Beispiel dafür ist die im „Demokratiepaket“ vorgesehene Möglichkeit des Parlaments, bei der Volksbefragung einen Alternativvorschlag vorzulegen (Art. 49c Abs. 5 B-VG). Auf diese Weise kann das Parlament den Gesetzesantrag des Volksbegehrens in einigen Punkten abändern, die der Parlamentsmehrheit wichtig erscheinen.

Gerade angesichts dieser Möglichkeit eines Alternativvorschlags des Parlaments wird aber die Sicherstellung einer fairen Abstimmungsauseinandersetzung unabdingbar, weil sich bei der Abstimmungsauseinandersetzung die Möglichkeiten der Volksbegehrens-Vertreter_innen in aller Regel nicht annähernd an die Möglichkeiten der Parteien der Parlamentsmehrheit einschließlich Regierung heranreichen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es nach bestehender Rechtslage der Regierung offensteht, im Zuge der Abstimmungsauseinandersetzung öffentliche Mittel bis an die Grenze eines propagandistischen Missbrauchs einseitig für die von der Regierung vertretene Position einzusetzen (VfGH-Entscheidung zur EU-Beitritts-Volksabstimmung). Eine Verpflichtung zur ausgewogenen Aufteilung der öffentlichen Mittel auf beide Seiten besteht nach gegenwärtiger Rechtslage nicht.

4.3 Ermöglichung der freien Unterschriftensammlung

Freie Unterschriftensammlung schafft auf unkomplizierte Weise einen breiten Dialog innerhalb der Bevölkerung. Das „Demokratiepaket“ hält jedoch an der Amtssammlung fest und sieht auch keine anderen unterstützenden Maßnahmen vor, um einen breiten Dialog innerhalb der Bevölkerung zu fördern (siehe oben 3.5.4). Auf EU-Ebene haben sich die Mitgliedstaaten bei der Europäischen Bürgerinitiative auf eine freie Unterschriftensammlung ohne Zwang zum Gang aufs Amt geeinigt. Die freie Unterschriftensammlung, die somit in allen EU-Staaten besteht, sollte nun auch für das österreichische Volksbegehren ermöglicht werden.

5. Ist das direkt-demokratische Verfahren fair und Chancen-gerecht ausgestaltet?

5.1. Faire Auseinandersetzung in den Medien

Den Initiator_innen von Volksbegehren sind in den Medien (Internet, Print, Rundfunk) ausreichend Möglichkeiten zur Darstellung ihres Anliegens zu ermöglichen. Den Organisator_innen sollen Belangsendungen offenstehen. Pro- und Contra-Argumente sollen unabhängig von den finanziellen Möglichkeiten der Proponent_innen der Bevölkerung näher gebracht werden können. Gute legislative Ansätze für eine faire Regelung der medialen Auseinandersetzung finden sich z.B. in Irland und in Italien.

Medien, die über die Abstimmung berichten, sollte die Verpflichtung treffen, über die Argumente beider Seiten umfangmäßig ausgeglichen zu berichten. Die Einhaltung dieser Verpflichtung sollte zu einer Voraussetzung für öffentliche Medienförderung gemacht werden.

Im „Demokratiepaket“ fehlen jegliche Regelungen, die eine faire Auseinandersetzung in den Medien sicherstellen.

5.2. Abstimmungsbroschüre als öffentliche Bringschuld

Grundlage für eine faire Abstimmungsauseinandersetzung ist ein Abstimmungsbroschüre, wie es u.a. aus der Schweiz bekannt ist. In einem fairen Redaktionsprozess sollen die Argumente beider Seiten unparteiisch gegenübergestellt werden. § 24 Abs. 6 Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrats sieht eine Abstimmungsbroschüre vor, bei der *„darauf zu achten ist, dass die verschiedenen Standpunkte gebührend zur Geltung kommen“*.

Es ist allerdings eine Bereitstellung dieser Abstimmungsbroschüre nur im Internet sowie auf den Gemeindeämtern vorgesehen (§ 7 Volksbefragungsgesetz). Die Abstimmungsbroschüre wird im Entwurf des „Demokratiepakets“ den Stimmberechtigten nicht gemeinsam mit der Stimmkarte zugestellt. Sie erreicht daher ausschließlich diejenigen, die sich ohnehin aktiv informieren und gezielt im Internet oder auf dem Gemeindeamt nach der Abstimmungsbroschüre suchen. Der zentrale Sinn der Abstimmungsbroschüre liegt jedoch darin, allen Stimmberechtigten, gerade auch jenen mit wenig Zeit oder Interesse für eine inhaltliche Beschäftigung mit der Volksbefragungsfrage, die maßgeblichen Argumente zur Abstimmungsfrage nahe zu bringen, um zu einer verantworteten Abwägung der maßgeblichen Argumente zu ermächtigen. Wenn die Abstimmungsbroschüre ihren Sinn erfüllen soll, führt daher an einer Zustellung an alle Stimmberechtigten kein Weg vorbei.

Im Volksabstimmungsgesetz fehlt eine Regelung über die Abstimmungsbroschüre.

5.3. Volksbegehrens-Sitzungen während der Hauptsendezeit

Der überwiegende Teil der berufstätigen Bevölkerung hat während der üblichen Plenarsitzungszeiten des Nationalrats keine Möglichkeit, die Debatte live mitzuverfolgen. Gerade der Termin einer Plenardebatte über ein Volksbegehren sollte sich aber am üblichen Tagesablauf der Mehrheit der Bevölkerung orientieren. Volksbegehrens-Sitzungen sollten daher in den Abendstunden während der Hauptsendezeit angesetzt werden und live im öffentlich-rechtlichen Fernsehen übertragen werden (§ 24 Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates, ORF-Gesetz).

5.4. Fehlende Frist für die Festlegung des Abstimmungstermins

Im „Demokratiepaket“ fehlen klare Fristen zur Festlegung des Abstimmungstermins. Bei der Auswahl des Abstimmungstermins sollte umgekehrt vorgegangen werden, wie es z.B. bei der bisherigen Festlegung der Eintragungswoche vorgesehen ist. Das Innenministerium sollte jene Sonntage im Zeitfenster, die organisatorisch unmöglich machbar wären, vorlegen. Die Volksbegehrens-Vertreter_innen nehmen dann aus den verbleibenden Sonntagen des Zeitfensters die Auswahl vor. Auf

diese Weise werden nicht nur staatliche Terminprobleme, sondern auch Termenschwierigkeiten im Team der Volksbegehrens-Organisator_innen ausreichend berücksichtigt.

5.5. Vorabprüfung für Direkte Demokratie *und* für Indirekte Demokratie

Eine Vorabprüfung von Einschränkungen, die in selber Weise auch von Regierung und Parlament zu beachten sind (EU-Recht, Völkerrecht, Menschenrechte), wie in Art. 49c Abs. 4 Z.1 B-VG vorgesehen, wird unsererseits grundsätzlich befürwortet. Allerdings sollten dabei keine Doppelstandards zwischen Direkter und Indirekter Demokratie verankert werden. Für die Rechtsunterworfenen ist es nämlich gerade bei einem Menschenrechtsverstoß völlig irrelevant, wer ein menschenrechtswidriges Gesetz initiiert und beschlossen hat. Angesichts der Vorabprüfung von Volksbegehren sollte daher auch eine Vorabprüfung von Gesetzen des Parlaments geschaffen werden. Offenkundig menschenrechtswidrige Gesetze des Parlaments sollen – anders als nach gegenwärtiger Rechtslage – schon vorab, also noch vor Inkrafttreten des Gesetzes, überprüft werden können. Menschenrechtswidrige Gesetze des Parlaments oder menschenrechtswidrige Verordnungen der Regierung sollten erst gar nicht in Kraft treten und daher keine Menschenrechtsverletzungen verursachen können.

5.6. Maßstab der „Offenkundigkeit“ von Verstößen

In Art. 49c Abs. 4 Z. 1 B-VG ist der Maßstab der „Offenkundigkeit“ des Verstoßes nur bei EU-Recht vorgesehen, während bei Völkerrecht und bei Menschenrechten nicht nur offenkundige Verstöße, sondern umfassend und uneingeschränkt sämtliche Aspekte überprüft werden müssen, die sich auch aus Details oder erst aus einer Zusammenschau mit anderen Vorschriften der Rechtsordnung bei der praktischen Anwendung des Gesetzesantrags ergeben könnten. Im Hinblick auf eine Zügigkeit der Vorabprüfung sollte nicht nur bei EU-Recht, sondern auch bei Völkerrecht und Menschenrechten der Maßstab der „Offenkundigkeit“ zugrunde gelegt werden. Eine vergleichbare Vorabprüfung sieht auch Art. 4 Abs. 2 EBI-Verordnung vor, wo durchgehend der Maßstab der „Offenkundigkeit“ vorgesehen ist.

5.7 Unfaire Verteilung des Prozesskostenrisikos beim VfGH-Verfahren

Die Entscheidung der Bundeswahlbehörde über die Unzulässigkeit des Volksbefragung kann beim Verfassungsgerichtshof angefochten werden. Die Regelung des „Demokratiepakets“ sieht vor, dass das gesamte Prozesskostenrisiko einer VfGH-Anfechtung den Volksbegehrens-Vertreter_innen aufgebürdet wird. Mit Blick auf Regelungen in deutschen Bundesländern sollte die Verteilung des Prozesskostenrisikos zwischen Staat und Volksbegehrens-Vertreter_innen umgekehrt gestaltet sein. Die Überprüfung einer behaupteten Unzulässigkeit beim VfGH sollte daher durch die Bundeswahlbehörde beantragt werden.

Hinsichtlich der Entscheidungsdauer des Verfassungsgerichtshofs ist eine kürzere Frist als „*tunlichst binnen sechs Monaten*“ wünschenswert (§ 93c Abs. 1 Verfassungsgerichtshofgesetz). Angesichts des „Offenkundigkeits“-Maßstabs für Verstöße (siehe oben 5.6.) erscheint auch eine 3-Monatsfrist machbar.

5.8. „Einheit der Materie“

In der Schweiz darf entsprechend dem Prinzip der „Einheit der Materie“ bei einer Volksabstimmung nur über ein einziges Thema abgestimmt werden. Eine Verknüpfung mehrerer Themen zu einer Volksabstimmung ist in der Schweiz nicht zulässig. Anders als bei Wahlen, wo Parteien nur als „Gesamtpaket“ gewählt werden können, muss es bei Volksabstimmungen möglich sein, zu einer einzelnen Sachfrage – und nicht zu einem „Gesamtpaket“ – eine Entscheidung zu treffen. Das Prinzip der „Einheit der Materie“ ist somit Voraussetzung, dass die Abstimmenden bei einer Volksabstimmung einen unmissverständlichen Willen ausdrücken können und verhindert gleichzeitig, dass das Abstimmungsergebnis in jede beliebige Richtung zurechtinterpretiert werden kann. Die Entscheidung des VfGH zur Bundesheer-Volksbefragung hat gezeigt, dass aus der österreichischen Rechtsordnung ein Grundsatz, der der Schweizer „Einheit der Materie“ entspricht, nicht abgeleitet werden kann. Es besteht daher ein legislativer Handlungsbedarf, diesen Mangel für die faire Ausgestaltung des direkt-demokratischen Verfahrens zu beheben.

5.9. Transparenz der Finanzierung

Im „Demokratiepaket“ fehlen Regelungen, die eine Transparenz der Finanzierung der Volksbegehrens- bzw. der Volksbefragungs-Kampagne sicherstellen. Eine allgemein vertrauenswürdige Stelle, z.B. der Rechnungshof, soll noch während laufender Kampagne überprüfen, ob die finanzierenden Personen und Organisationen samt „Strohperson“-Konstruktionen transparent offengelegt wurden, und soll die Öffentlichkeit noch vor der Abstimmung entsprechend informieren.

mehr demokratie!

die parteiunabhängige initiative für eine stärkung direkter demokratie

Mag. Erwin Leitner
Vorstandsvorsitzender

Mag. Erwin Mayer
Vorstandssprecher