

1. Hinführung

In der politikwissenschaftlichen Literatur wird seit Mitte der 1990-iger Jahre eine zunehmende **Politikverdrossenheit** der Bevölkerung konstatiert. Immer mehr Bürger geben an, mit der politischen Situation in Österreich unzufrieden zu sein. Manche stellen sogar die Funktionsfähigkeit der Demokratie in Frage.¹ Als Ursachen für die Politikverdrossenheit² werden häufig genannt: die tiefe Skepsis gegenüber dem politischen Personal, die aggressive Auseinandersetzung zwischen den Parteien sowie die fehlende Problemlösungskompetenz politischer Entscheidungsträger. Kurzum: Es ist der Zustand der parlamentarischen Parteiendemokratie, der den Wähler verdrießen lässt. Politiker, heißt es, richten ihr Handeln eher am eigenen Interesse als am Interesse des Staates aus. Der Eigennutzen sei zur Maxime ihres Handelns geworden, der persönliche Aufstieg wichtiger als das Eintreten für Ideale. Regelmäßig werden sie in Vertrauensindizes auf die untersten Plätze verwiesen. Finanzberater gelten als vertrauenswürdiger, Prostituierte als beliebter. Nur Lobbyisten wird größeres Misstrauen entgegengebracht.³ Parteipolitische „Rempelen“, so wird moniert, dominieren den Politikalltag. Konfrontation und Polemik haben den sachorientierten Dialog abgelöst.

Das geringe Ansehen der Berufspolitiker und deren Arbeit hat Politikwissenschaftler die Krise der Demokratie ausrufen lassen. *Peter Filzmaier*⁴

1 *Ullrich* in Handbuch 515 f.

2 Zum Begriff der Politikverdrossenheit, seinen unscharfen Grenzen und den Schwierigkeiten seiner empirischen Fassbarkeit grundlegend *Arzheimer, Kai* (2002): Politikverdrossenheit. Bedeutung, Verwendung und empirische Relevanz eines politikwissenschaftlichen Begriffs. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden sowie *Maier, Jürgen* (2000): Politikverdrossenheit in der Bundesrepublik Deutschland. Dimensionen – Determinanten – Konsequenzen. Leske und Budrich, Opladen. Zur Politikverdrossenheit in Österreich beachte die Studie von *Werlberger, Nina* (2010): Verweigerer – Leben ohne Politik. Studienverlag, Innsbruck.

3 Online-Quelle 1/A.

4 Lemminge 18.

meint, dass sich die Berufsgruppe der Politiker um ihren Fortbestand sorgen sollte. *Tamara Ehs*⁵ will Parallelen zwischen dem status quo der Demokratie und den 1930er-Jahren erkennen. *Franz Schandl*⁶ geht noch weiter, wenn er von der „*Erosion des Politischen*“ spricht und „*die Politik [hier gemeint: die Politik in ihrer repräsentativ-demokratischen Fassung, Anm. des Autors] als Formprinzip der Moderne*“ am Ende wöhnt. *Martin Dolezal* und *Klaus Poier*⁷ sowie *Fritz Plasser*⁸ orten immerhin eine Krise der Parteien.

In der Tat ist die Beteiligung an demokratischen Entscheidungsverfahren signifikant niedriger als vor der Jahrtausendwende. Während an der Nationalratswahl 1999 80,4% der Wahlberechtigten teilgenommen haben, waren es im September 2013 nur mehr 74,9%. Wahlbeteiligungen jenseits der 90%, wie sie bis in die zweite Hälfte der 1980er-Jahre üblich waren, scheinen künftighin unerreichbar. Mit einer Ausnahme, hat auch jede Bundespräsidentenwahl ein weiteres **Absinken der Wahlbeteiligung** gebracht. Zuletzt haben lediglich 53,6% an ihr teilgenommen – ein Minus von 18% gegenüber 2004 und 43% gegenüber der ersten Volkswahl 1951. Ein besonders starker Abfall der Beteiligung ist bei den Wahlen zum Europäischen Parlament zu verzeichnen. Während bei der ersten Wahl 1996 ohnehin nur 67,7% der Wahlberechtigten teilgenommen haben, waren es 2014 gar nur 45,4%. Schon 1999 wurde die 50%-Marke unterboten. 42,4% bei der Wahl 2004 markieren den bisherigen Tiefststand.⁹

Nichts anderes gilt für die Beteiligung an den Verfahren direkt-demokratischer Willensbildung. Die Zahl der eingeleiteten, erfolgreichen und erfolglosen¹⁰ Volksbegehren ist seit dem Inkrafttreten des Volksbegehrengesetzes mit 38 überschaubar geblieben. Zwar sind einige von ihnen, misst man sie an der Stimmbeteiligung, auf überaus großen Widerhall gestoßen. Sie jedoch sind älteren Datums. Von den zehn unterstützungsärmsten Volksbegehren fallen sechs alleine in die Zeit von 2000 bis heute.¹¹ Überhaupt wird Volksbegehren im Parlament wenig Wohlwollen entgegengebracht. Die Bereitschaft der Abgeordneten, ihnen Folge zu geben, hat sich stets in engen Grenzen bewegt. Auch dort, wo die Politik die Bevölkerung zur Abstimmung über einen Gesetzesbeschluss (Volksabstimmung) oder eine Sachfrage (Volksbefragung) rufen kann, übt sie sich in Zurückhaltung. So ist die Abstimmung über die Inbetriebnahme des Kernkraftwerkes in Zwentendorf

5 In Ehs u.a., Politik und Recht 138.

6 Die Presse, 27.11.2013, 26.

7 Online-Quelle 1/B (darin: S. 3).

8 ÖZG 3/1991, 97 ff. – „*Legitimations- und Akzeptanzschwäche*“.

9 Online-Quellen 1/C, 1/D und 1/E.

10 Hier: Volksbegehren, die weniger als 100.000 Unterstützer gefunden haben.

11 Online-Quelle 1/F.

das bislang einzige Gesetzesreferendum, jene über die Abschaffung der Wehrpflicht die einzige Volksbefragung. Obwohl der Nationalrat 1978 erstmals zur Volksabstimmung und 2013 erstmals zur Volksbefragung gerufen hat, blieb die Stimmbeteiligung beide Male eher gering.¹²

Die abnehmende Beteiligung an demokratischen Entscheidungsverfahren ist nicht ohne Aussagekraft. Zwar ist die Entscheidung, nicht zu wählen, Teil der demokratischen Freiheit und daher selbst demokratisch. Bleiben die Wähler den Urnen fern, kann dies also nicht per se als Argument gegen die Parteien oder gar gegen „das System“ verwendet werden. Umgekehrt jedoch ist es verfehlt, die sinkende Wahlbeteiligung als allgemeine Zufriedenheit der Wähler zu interpretieren.¹³ Ungeachtet des Erklärungswertes, den man dem Nichtwählen zuschreiben möchte, ist eines gewiss: Je weniger Menschen demokratische Entscheidungen aktiv mittragen, desto brüchiger ist deren Legitimationsgrundlage. Vor diesem Hintergrund gibt allen voran die auffallend geringe Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament Grund zur Sorge. Sie ist zwar wegen der EU-Skepsis der Österreicher besser erklärbar als die sinkenden Werte bei Nationalratswahlen, doch ist sie mehr als alles andere ein alarmierendes Signal für einen **sukzessiven Legitimationsverlust** politischen Handelns.

Um der zu beobachtenden Abkapselung vieler Wähler vom politischen Geschehen entgegenzuwirken und sie wieder für die politische Auseinandersetzung zu gewinnen, werden umfassende Verfassungsreformen erwogen. Mit dem Ausbau der plebiszitären Komponente der Bundesverfassung wollen die Parteien *das* Mittel gegen die Politikverdrossenheit gefunden haben. Der prominenteste Vorschlag zur Weiterentwicklung der direkten Demokratie jedoch könnte in Politik und Wissenschaft umstrittener nicht sein – der Volksabstimmungsautomatismus. Mit diesem Begriff wird ein neues Instrument der unmittelbaren Demokratie bezeichnet, das Volksbegehren und Volksabstimmung verknüpft. Sein Zweck ist es, das Anliegen eines Volksbegehrens, das eine qualifizierte Unterstützerzahl erreicht, möglichst unverändert mittels eines obligatorischen Referendums in Gesetzesform zu gießen. Es soll nicht im parlamentarischen Prozess verwässert oder von der politischen Agenda genommen werden können. Der VAA ist, weil er eine

12 Online-Quellen 1/G (darin: S. VIII), 1/H.

13 So etwa *Jörke*, *Leviathan* 2005, 486 f. Freilich lässt die Wahlbeteiligung auch sonst viel Platz für Interpretationen. So ist die aktive Teilnahme an der Wahl nicht stets als ein Akt der Beurkundung voller Zufriedenheit mit dem politischen System zu werten. Wer aus seinem staatsbürgerlichen Pflichtgefühl heraus zur Wahl geht, ungültig abstimmt oder das „geringste Übel“ wählt, rückt jenen nahe, die von der Teilnahme an der Wahl ganz absehen.

Gesetzgebung ohne führenden gestalterischen Beitrag gewählter Parlamentarier ermöglicht, **Volksgesetzgebung**.

Der VAA hat viele mögliche Gesichter. Je nach Spielart sind seine Auswirkungen auf das repräsentativ-demokratische System unterschiedlich. Er reicht von einer „weichen“ Volksgesetzgebung, die dem Parlament eine begleitende Rolle im Rechtsetzungsprozess zuweist und schützenswerte Errungenschaften mittelbarer Demokratie außer Streit stellt (Grundrechte, Verfassungsgrundsätze etc.), bis hin zu einer Neudefinition des Verhältnisses von repräsentativer und plebiszitärer Demokratie durch einen ungezügelter VAA. So können radikale Konzepte vorsehen, dass die Gesetzeserzeugung dem Einfluss der Volksvertretung gänzlich entzogen ist und dem Volk auch sensible Regelungsmaterien zur direkt-demokratischen Gestaltung offenstehen („harter VAA“). Für ein politisches System wie das österreichische, das fest auf dem Boden der repräsentativ-parlamentarischen Idee steht, bedeutete der VAA eine gravierende Veränderung. Er drängt deshalb weit in das Interessensfeld der Politikwissenschaft hinein. Zum harten VAA geformt, wäre die Volksgesetzgebung gar nichts Geringeres als eine **Systemfrage**, mithin eine völlige Abkehr von der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie österreichischer Prägung. In diesem Zusammenhang unterstreicht *Klaus Poier*¹⁴ anschaulich, dass es sich bei der Frage nach einem Ausbau der direkt-demokratischen Komponente um keine „*Entscheidung über Verfassungsschmuck*“ handle, sondern „*um eine zentrale Festlegung der Machtverteilung*“.

Klarstellend sei festgehalten, dass der VAA im gegenständlichen Sinne ein bundespolitisches Thema ist. Den Landesverfassungen ist die Verknüpfung der herkömmlichen direkt-demokratischen Instrumente bereits bekannt. Jedoch reicht der Platz für deren Analyse nicht aus, sodass eine Abgrenzung Not tut. Unter dem Dach der relativen Verfassungsautonomie¹⁵ haben sich die Bundesländer zu Versuchslaboratorien für die direkte Demokratie entwickelt, in welchen verschiedenartige Partizipationsformen gewachsen sind. Sie gehen (gingen) teils weit über das direkt-demokratische Repertoire der Bundesverfassung hinaus und/oder sind mit deren Vorgaben in Widerspruch geraten. Zum VAA in den Ländern siehe etwa Art. 33 des Burgenländischen L-VG, Art. 27 der Niederösterreichischen LV, Art. 72 des Steiermärkischen L-VG, Art. 39 der Tiroler Landesordnung sowie Art. 35 der Vorarlberger LV. Nur in wenigen Fällen aber erweisen sich landespolitische Themen als für den VAA geeignet. Was in den autonomen Wirkungsbereich der Länder fällt, gilt überwiegend als nicht partizipationsaffin. Dass

14 In FS Korinek 69.

15 Zu diesem Begriff *Ucakar/Gschiegl*, Politisches System⁴ 122.

die Landes-VAAen unbedeutend geblieben sind, verwundert daher nicht. Ich möchte ihnen in dieser Arbeit keine Beachtung schenken.

Unter dem Schlagwort „Volksinitiative“ existiert der VAA als Figur in der Staatstheorie seit es demokratische Verfassungen gibt. In der österreichischen Innenpolitik hat er immer wieder eine Rolle gespielt. Bereits die Redakteure des Bundes-Verfassungsgesetzes 1920 hatten nach Niedergang der Monarchie über einen Vorschlag zu beraten, der die Außerkraftsetzung eines geltenden Gesetzes durch Volksvotum vorsah.¹⁶ Und auch in der Rekonstruktionsphase nach dem Zweiten Weltkrieg stand der VAA auf der Tagesordnung.¹⁷ Seitdem flammt der Diskurs über den VAA phasenweise auf und ist er seit 2011 wieder Teil der politischen Auseinandersetzung.¹⁸ Man hat es dabei aber stets verabsäumt, in die Tiefe zu gehen. Zu Ende gedacht hat man den VAA nie. Was auf erste Sicht selbsterklärend erscheint – auf ein qualifiziert unterstütztes Volksbegehren folgt eine zwingende Volksabstimmung –, wirft bei näherer Betrachtung zahlreiche Fragen auf: Von wie vielen Stimmbürgern muss ein Volksbegehren getragen sein, um sich zur Volksinitiative zu qualifizieren und wie wird aus dem laienhaften Volksbegehrenstext ein vollziehungstaugliches Gesetz? Unterliegen die Grund- und Freiheitsrechte sowie die Verfassungsprinzipien dem VAA und in welchem Umfang dürfen Volksgesetze vom Verfassungsgerichtshof geprüft werden?

Obwohl im Gefolge des Demokratiepaketes 2013¹⁹ mehrere Schriften²⁰ zu direkter Demokratie und Parlamentarismus entstanden sind, hat es kein Politikwissenschaftler unternommen, den VAA vom Anfang bis zum Ende **durchzuspielen**. Eine detailliertere verfassungsanalytische und verfassungs-

16 Beachte die Entwürfe *Mayr* I und II für eine Bundesverfassung sowie die Entwürfe *Kelsen* I bis VI, abgedruckt bei *Ermacora*, Materialien 45 ff., 88 ff., 275 ff. und 324 ff. Zu den Verhandlungen über eine Verfassung für Österreich siehe allgemein *Seipel, Ignaz* (1930): *Der Kampf um die österreichische Verfassung*. Braumüller, Wien/Leipzig.

17 Und zwar in Gestalt des IA 96/A VI. GP (*Raab* et al.).

18 *Konrad* in *Öhlinger/Poier*, *Direkte Demokratie und Parlamentarismus* 253 ff.

19 2177/A XXIV. GP i.d.F. vom 28.06.2013.

20 Auf das Demokratiepaket bezugnehmend, widmen sich der Volksgesetzgebung aus politik- und aus rechtswissenschaftlicher Perspektive: *Öhlinger, Theo/Poier, Klaus* (Hrsg.) (2015): *Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?* Böhlau, Wien/Köln/ Weimar; *Lienbacher, Georg/Pürgy, Erich* (Hrsg.) (2014): *Parlamentarische Rechtsetzung in der Krise*. Jan Sramek Verlag, Wien; *Bußjäger, Peter/Balthasar, Alexander/Sonntag, Niklas* (Hrsg.) (2014): *Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich*. Nr. 118 aus der Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus. New Academic Press, Innsbruck; *Balthasar, Alexander/Bußjäger, Peter/Poier, Klaus* (Hrsg.) (2014): *Herausforderung Demokratie. Themenfelder: Direkte Demokratie, e-Democracy und übergeordnetes Recht*. Jan Sramek Verlag, Wien.

politische Untersuchung seiner möglichen Gestaltung und seiner Verortung im politischen System steht bis zum heutigen Tage aus. Soweit überhaupt rechtspolitisch gearbeitet wurde, hat man sich darauf beschränkt, die groben Hauptlinien des VAA vorzuzeichnen. Wiewohl mehrmals im Verfassungsausschuss des Nationalrates kontroversiell diskutiert, ist er nicht mehr als ein Reformvorschlag ohne scharfe Konturen geblieben. Das vorliegende Buch möchte diese Lücke nun schließen und dem VAA auch im Detail Form und Gestalt geben. Entlang des Bundesverfassungsrechts als Teil des institutionellen Rahmens von Politik und gestützt auf eine empirische Analyse von Reforminitiativen aus der parlamentarischen Praxis, entwickelt der Autor ein systemverträgliches Modell eines VAA. Unter Zugrundelegung eines dynamischen, politikwissenschaftlichen Verfassungsverständnisses²¹ will dieses Buch dem abstrakten Gedanken einer Gesetzgebung „ohne“ Parlament Farbe geben.

21 Siehe nächstes Kapitel.