

# Inhaltsverzeichnis

---

|                             |      |
|-----------------------------|------|
| Abkürzungsverzeichnis ..... | XVII |
|-----------------------------|------|

|  |    |
|--|----|
| <b>Einleitung</b> .....  | 1  |
| 1. Hinführung .....  | 3  |
| 2. Forschung am Kreuzungspunkt von Politik und Recht:<br>Eine verfassungspolitologische Untersuchung ..... | 9  |
| 3. Erkenntnisinteresse und Forschungsfragen .....  | 19 |
| 4. Methodische Herangehensweise .....  | 21 |
| 5. Forschungsstand .....   | 23 |

## Erster Teil

|   |    |
|---|----|
| <b>Volksabstimmungsautomatismus und institutionelle Grundordnung<br/>(Theoretischer Teil)</b> ..... | 25 |
| 6. Vorbemerkungen .....   | 27 |
| 7. Demokratie und Plebiszit bei Hans Kelsen .....   | 29 |
| 7.1. Kelsens Bedeutung für die Untersuchung.....  | 29 |
| 7.2. Der zwingende Parlamentarismus .....   | 30 |
| 7.3. Demokratie als Parteiendemokratie.....   | 32 |
| 7.4. Die Rolle des Plebiszitären.....   | 33 |
| 7.5. Hans Kelsen – Ein Befürworter des VAA?.....  | 38 |
| 7.6. Fazit .....  | 40 |
| 8. Volksabstimmungsautomatismus und Verfassungskern:<br>Gesamtänderung der Bundesverfassung?.....   | 43 |
| 8.1. Einführung.....  | 43 |
| 8.2. Begriff und Wesen der Gesamtänderung.....  | 45 |
| 8.3. Unionsbeitritt und VAA – zwei Seiten derselben Medaille? ...                                   | 48 |
| 8.4. Das demokratische Prinzip.....   | 50 |
| 8.4.1. Der VAA in der Judikatur des VfGH .....  | 50 |
| 8.4.2. Der VAA in der Literatur.....  | 52 |
| 8.4.3. Eigene Rechtsansicht .....   | 57 |

|          |  |     |
|----------|--|-----|
| 8.5.     | Das bundesstaatliche Prinzip.....                          | 62  |
| 8.6.     | Das liberale Prinzip .....                                 | 66  |
| 8.7.     | Das rechtsstaatliche Prinzip.....                          | 68  |
| 8.8.     | Das gewaltentrennende Prinzip .....                        | 69  |
| 8.9.     | Das republikanische Prinzip.....                           | 70  |
| 8.10.    | Fazit .....  | 71  |
| 9.       | Ewiges Verfassungsrecht als absolute Reformschranke? ..... | 73  |
| 10.      | Politische Stabilität als Verfassungsziel:                 |     |
|          | Die Risiken des Volksabstimmungsautomatismus .....         | 79  |
| 10.1.    | Einführung .....   | 79  |
| 10.2.    | Die Makroebene: Eignung des Stimmbürgers .....             | 81  |
| 10.2.1.  | Problemaufriss.....  | 81  |
| 10.2.2.  | Stellungnahme .....  | 85  |
| 10.3.    | Die Mikroebene: Schwächen des VAA .....                    | 87  |
| 10.3.1.  | Laienhaftigkeit.....                                       | 87  |
| 10.3.2.  | Unprofessionalität im weiteren Sinne .....                 | 89  |
| 10.3.3.  | Irrationalität.....  | 90  |
| 10.3.4.  | Medienhörigkeit .....                                      | 92  |
| 10.3.5.  | Anonymität.....  | 94  |
| 10.3.6.  | Kompromisslosigkeit.....                                   | 95  |
| 10.3.7.  | Minderheitenfeindlichkeit .....                            | 96  |
| 10.3.8.  | Elitentreue.....   | 98  |
| 10.3.9.  | Blockadeeignung.....                                       | 99  |
| 10.3.10. | Kostenintensität .....                                     | 101 |
| 10.4.    | Fazit .....  | 103 |
| 11.      | Exkurs: Direkte Demokratie in der Realverfassung.....      | 105 |
| 11.1.    | Einführung .....   | 105 |
| 11.2.    | Parteiendemokratie aus Tradition .....                     | 106 |
| 11.3.    | Direkt-demokratische Reife der Parteien.....               | 110 |

## Zweiter Teil

### Verortung der Volksgesetzgebung im Verfassungsgefüge

|  |     |
|--|-----|
| (Verfassungspolitischer Teil).....                         | 115 |
| 12. Vorbemerkungen .....                                   | 117 |
| 13. Volksabstimmungsautomatismus und Volksabstimmung ..... | 119 |
| 13.1. Charakteristika der Volksabstimmung .....            | 119 |
| 13.2. Gegenstand.....                                      | 120 |
| 13.3. Einleitung .....                                     | 123 |
| 13.4. Abwicklung.....                                      | 128 |
| 13.5. Abstimmungsmodalitäten.....                          | 129 |
| 13.6. Unmittelbare Bindungswirkung .....                   | 133 |

---

|           |  |     |
|-----------|--|-----|
| 13.7.     | Bindungswirkung pro futuro?.....                               | 134 |
| 13.7.1.   | Problemaufriss.....  | 134 |
| 13.7.2.   | Ausgestaltung der Bindungswirkung.....                         | 135 |
| 13.7.3.   | Parlamentsgesetz oder Volksgesetz? .....                       | 139 |
| 13.7.4.   | Grenzen der Bindungswirkung .....                              | 140 |
| 13.7.5.   | Inkurs: Versteinering von Gesetzen .....                       | 143 |
| 13.7.5.1. | Parlamentsgesetze.....   | 143 |
| 13.7.5.2. | Volksgesetze .....   | 146 |
| 13.8.     | Vorgriff: Rang im Stufenbau und Gesetzesprüfung .....          | 146 |
| 13.9.     | Negativer oder positiver VAA?.....                             | 150 |
| 13.10.    | Wiederholte Abstimmung: Selbstbindung des Volkes?.....         | 153 |
| 13.11.    | VAA zur Absetzung des Bundespräsidenten.....                   | 156 |
| 14.       | Volksabstimmungsautomatismus und Volksbefragung.....           | 161 |
| 14.1.     | Charakteristika der Volksbefragung .....                       | 161 |
| 14.2.     | Gegenstand.....  | 162 |
| 14.2.1.   | Die Angelegenheit von grundsätzlicher Bedeutung ..             | 162 |
| 14.2.2.   | Die Angelegenheit von gesamtösterreichischer<br>Bedeutung..... | 166 |
| 14.2.3.   | Die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers .....                 | 168 |
| 14.2.4.   | Wahlen und Behördenentscheidungen.....                         | 170 |
| 14.3.     | Einleitung.....  | 170 |
| 14.4.     | Abstimmungsmodalitäten.....                                    | 172 |
| 14.5.     | Bindungswirkung .....  | 172 |
| 14.6.     | Fragestellung .....  | 175 |
| 14.7.     | Zwischenverfahren und Vermittlungsausschuss .....              | 177 |
| 14.7.1.   | Problemaufriss.....  | 177 |
| 14.7.2.   | Zusammensetzung .....  | 178 |
| 14.7.3.   | Verfahrensfortgang im Konsensfall .....                        | 179 |
| 14.7.4.   | Verfahrensfortgang im Dissensfall.....                         | 180 |
| 14.7.5.   | Das Mandat der Bürgervertreter.....                            | 181 |
| 14.7.6.   | Der Widerspruch des Parlaments .....                           | 182 |
| 15.       | Volksabstimmungsautomatismus und Volksbegehren .....           | 185 |
| 15.1.     | Charakteristika des Volksbegehrens .....                       | 185 |
| 15.2.     | Gegenstand.....  | 186 |
| 15.3.     | Einleitung und Abwicklung .....                                | 188 |
| 15.3.1.   | Das Einleitungsverfahren .....                                 | 188 |
| 15.3.1.1. | Vorselektion .....   | 188 |
| 15.3.1.2. | „Vor-Vorselektion“ und Manuduktion .....                       | 193 |
| 15.3.1.3. | Internalisierung des Kostenaspekts.....                        | 195 |
| 15.3.2.   | Das Eintragungsverfahren.....                                  | 197 |
| 15.3.2.1. | Eintrittsschwelle .....  | 197 |

|   |     |
|---|-----|
| 15.3.2.2. Rekurs: Mindestbeteiligung und<br>Konsensquorum ..... | 202 |
| 15.3.2.3. Übersicht: Die Quoren des VAA.....                    | 205 |
| 15.3.3. Das Ermittlungsverfahren .....                          | 206 |
| 15.4. Abstimmungsmodalitäten.....                               | 206 |
| 15.5. Bindungswirkung .....                                     | 207 |
| 15.6. Behandlung im Nationalrat .....                           | 211 |
| 15.7. Informationspflicht und Abkühlphase.....                  | 212 |
| 16. Bestandschutz der geteilten Gesetzgebung .....              | 215 |

### Dritter Teil

#### Der Volksabstimmungsautomatismus in der politischen Praxis

|   |     |
|---|-----|
| (empirischer Teil).....   | 219 |
| 17. Vorbemerkungen .....  | 221 |
| 18. Der nachgeschaltete Volksabstimmungsautomatismus:             |     |
| Der Entwurf Raab/Maleta/Bock 1951.....                            | 223 |
| 18.1. Politische Rahmenbedingungen .....                          | 223 |
| 18.2. Funktion und Anwendungsbereich .....                        | 225 |
| 18.3. Eintrittsschwelle .....                                     | 227 |
| 18.4. Gang des Verfahrens.....                                    | 230 |
| 18.5. Obsoletwerden der Volksabstimmung? .....                    | 233 |
| 18.6. Volksabstimmung und Gesetzwerdung.....                      | 235 |
| 18.7. Zweiaktiger Volksantrag und wiederholte Antragstellung..... | 237 |
| 18.8. Das Gesetz auf Probe.....                                   | 239 |
| 18.9. Das uneigentliche Volksgesetz .....                         | 241 |
| 18.10. Fazit .....  | 243 |
| 19. Volksgesetzgebung ohne Schranken:                             |     |
| Der Entwurf Broesigke/Frischenschlager/Peter 1979.....            | 245 |
| 19.1. Politische Rahmenbedingungen .....                          | 245 |
| 19.2. Funktion und Anwendungsbereich .....                        | 246 |
| 19.3. Eintrittsschwelle .....                                     | 248 |
| 19.4. Gang des Verfahrens.....                                    | 249 |
| 19.5. Der Ablehnungsbeschluss.....                                | 254 |
| 19.6. Die Rolle des Bundesrates .....                             | 255 |
| 19.7. Volksabstimmung und Gesetzwerdung.....                      | 259 |
| 19.8. Fazit .....   | 260 |
| 20. Ein harter Volksabstimmungsautomatismus:                      |     |
| Die Entwürfe Mock/Neisser/Steinbauer 1982 und 1983.....           | 263 |
| 20.1. Politische Rahmenbedingungen .....                          | 263 |
| 20.2. Funktion und Anwendungsbereich .....                        | 265 |

|  |     |
|--|-----|
| 20.3. Eintrittsschwelle .....  | 266 |
| 20.4. Gang des Verfahrens.....                                       | 267 |
| 20.5. Volksabstimmung und Gesetzwerdung.....                         | 270 |
| 20.6. Das hinkende Gesetz.....                                       | 272 |
| 20.7. Fazit .....  | 273 |
| 21. Ein weicher Volksabstimmungsautomatismus:                        |     |
| Der Entwurf Khol/Westenthaler 2000.....                              | 275 |
| 21.1. Politische Rahmenbedingungen.....                              | 275 |
| 21.2. Funktion und Anwendungsbereich .....                           | 276 |
| 21.2.1. Übersicht.....   | 276 |
| 21.2.2. Der <i>acquis constitutionnel</i> als Sollbruchstelle? ..... | 278 |
| 21.2.3. Das Verbot kostenintensiver Volksinitiativen .....           | 278 |
| 21.2.4. Inkurs: Suspendierung von Ausnahmetatbeständen? .....        | 280 |
| 21.3. Eintrittsschwelle .....  | 282 |
| 21.4. Gang des Verfahrens.....                                       | 283 |
| 21.5. Der VfGH im Volksgesetzgebungsverfahren .....                  | 284 |
| 21.5.1. Problemaufriss.....  | 284 |
| 21.5.2. Der VfGH als Torwächter zum VAA .....                        | 286 |
| 21.5.3. Freigabe der Volksabstimmung .....                           | 290 |
| 21.5.3.1. Fehler im Zwischenverfahren.....                           | 291 |
| 21.5.3.2. Was zählt als Verfahrensfehler? .....                      | 293 |
| 21.5.3.3. Fehler in der Abkühlphase .....                            | 295 |
| 21.5.4. Fehler im Volksabstimmungsverfahren.....                     | 295 |
| 21.6. Volksabstimmung und Gesetzwerdung.....                         | 297 |
| 21.7. Gesetzesprüfung und Volksgesetzesrecht .....                   | 297 |
| 21.8. Verwertung und Verfall der Volksinitiative.....                | 300 |
| 21.9. Fazit .....  | 301 |
| 22. Der Volksbefragungsautomatismus:                                 |     |
| Demokratiepaket und Enquête-Kommission 2015.....                     | 303 |
| 22.1. Politische Rahmenbedingungen.....                              | 303 |
| 22.2. Funktion und Anwendungsbereich .....                           | 305 |
| 22.2.1. Übersicht.....   | 305 |
| 22.2.2. Offenkundige Unionsrechtswidrigkeit.....                     | 307 |
| 22.2.3. Bezeichnungspflicht bei Verfassungsgesetzen .....            | 308 |
| 22.2.4. Ausschlussstatbestand „Bundesfinanzen“ .....                 | 310 |
| 22.3. Eintrittsschwelle .....  | 311 |
| 22.4. Gang des Verfahrens.....                                       | 313 |
| 22.5. Volksbefragung .....   | 316 |
| 22.6. Fazit .....  | 318 |
| 22.7. Die Debatte in der Enquête-Kommission.....                     | 318 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Schluss</b> .....                                     | 323 |
| Ergebnisse .....   | 325 |
| Ausblick .....   | 333 |
| Verzeichnis der Quellen .....                            | 337 |
| Verzeichnis der Online-Ressourcen .....                  | 353 |
| <br>   |     |
| <b>Anhang</b>  |     |
| <b>Die Reformvorschläge des dritten Teiles</b> .....     | 359 |
| Der Entwurf Raab/Maleta/Bock 1951 .....                  | 361 |
| Der Entwurf Broesigke/Frischenschlager/Peter 1979 .....  | 363 |
| Die Entwürfe Mock/Neisser/Steinbauer 1982 und 1983 ..... | 369 |
| Der Entwurf Khol/Westenthaler 2000 .....                 | 375 |
| Demokratiepaket und Enquête-Kommission 2015 .....        | 389 |