

Direkte Demokratie in Österreich – Landesbericht 2017

Klaus Poier*

A. Einleitung

Instrumente der direkten Demokratie wurden schon zu Beginn der Republik in der österreichischen Verfassung verankert. Allerdings kann man sowohl die rechtliche Ausgestaltung der direkten Demokratie in Österreich als auch ihre Anwendung in der Praxis durchaus als eine „typisch österreichische Spielart“ beschreiben. So zeigen sich – wie unten noch näher ausgeführt wird – auch bei den Instrumenten der direkten Demokratie in Österreich eine Dominanz der (regierenden) politischen Parteien und ein unterentwickeltes zivilgesellschaftliches Bürgerengagement. Eine Reform bzw. ein Ausbau der direkten Demokratie in Österreich wird seit Längerem diskutiert, verstärkt auch wieder in jüngster Zeit. Ob es tatsächlich zu einer signifikanten Veränderung in absehbarer Zukunft kommen wird, ist allerdings fraglich.

Da der vorliegende Beitrag den Auftakt für eine regelmäßige Berichterstattung über direkte Demokratie in Österreich in diesem Jahrbuch bildet, soll zuerst als Hintergrund der Rahmen abgesteckt werden.¹ Dafür wird eingangs die Rechtslage in Österreich sowie die bisherige Praxis auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene überblicksmäßig dargestellt. In weiterer Folge wird auf die wichtigsten Ereignisse im Bereich der direkten Demokratie in Österreich im Jahr 2017 eingegangen, wobei schließlich auch die im Regierungsprogramm angekündigten Vorhaben der Ende 2017 neu ins Amt gekommenen österreichischen Bundesregierung im Bereich der direkten Demokratie dargelegt werden.

* Für die Unterstützung bei Redaktion sowie Literatur- und Datenrecherche dankt der Verfasser Julia Bauer, Mag.^a Lena Franke, Katharina Gruber und Mag.^a Sandra Saywald-Wedl.

1 In der ersten Ausgabe des Jahrbuches wurde bereits einmal umfassend über direkte Demokratie in Österreich berichtet, vgl. H. Eberhard/K. Lachmayer, Ignoranz oder Irrelevanz? – Direkte Demokratie auf österreichisch, in: L.P. Feld/P.M. Huber/O. Jung/C. Welzel/F. Wittreck (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, Baden-Baden 2010, S. 241.

B. Die Rechtslage im Überblick

I. Bundesebene

Nach sehr weitgehenden Vorschlägen in der vorangegangenen Diskussion wurden in einem Verfassungskompromiss 1920 in Österreich im Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) zwar Instrumente der direkten Demokratie verankert, das tatsächliche Ausmaß der direkten Mitwirkung des Volkes an der staatlichen Willensbildung wurde dabei jedoch sehr stark vom Parlament – und damit den politischen Parteien – abhängig gemacht.² Volksabstimmungen haben – zugespitzt zusammengefasst – nur stattzufinden, wenn die Volksvertreter im Parlament dies beschließen bzw. verlangen; Volksbegehren – Gesetzesinitiativen des Volkes – stellen wiederum nur Vorschläge dar, denen sich die Mehrheit des Parlaments nicht anschließen muss (und dies in der Praxis in der Regel auch nicht tut³) und deren Durchsetzung gegen die Parlamentsmehrheit nicht erzwungen werden kann.⁴

- Gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG ist jede Gesamtänderung der Bundesverfassung – darunter versteht man eine Änderung der Baugesetze (d.h. Grundprinzipien) der Bundesverfassung – einer obligatorischen Volksabstimmung zu unterziehen. Diese hat, da obligatorisch, freilich stattzufinden, auch wenn dies die Volksvertreter nicht wünschen, allerdings hat jede (Gesamt-)Änderung der Bundesverfassung ohnedies

2 Dieses Kapitel folgt weitgehend K. Poier, Neue Belebung der sachunmittelbaren Demokratie in Österreich? Aktuelle Trends und Entwicklungen, in: P. Neumann/D. Renger (Hrsg.), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2009/2010. Deutschland, Liechtenstein, Österreich, Schweiz und Europa, Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie, Bd. 9, Baden-Baden 2012, S. 116 (117 ff.); vgl. auch K. Poier, Direkte Demokratie – Rückblick und Ausblick, in: M. Holoubek/A. Martin/ S. Schwarzer (Hrsg.), Die Zukunft der Verfassung – Verfassung der Zukunft? Festschrift für Karl Korinek zum 70. Geburtstag, Wien 2010, S. 67, insb. 69 ff. m.w.N.

3 Vgl. etwa F. Merli, in: K. Korinek/M. Holoubek (Hrsg.), Bundesverfassungsrecht, Bd. I/2, Loseblattausgabe, 1. Lieferung, Wien 1999, Art. 41 Abs. 2 B-VG Rz. 14; Eberhard/Lachmayer, Ignoranz (Fn. 1), S. 253 ff.

4 Zu den Vorgaben der österreichischen Bundesverfassung für direkte Demokratie in Österreich vgl. etwa S. Storr, Die Maßgabe der österreichischen Bundesverfassung für sachunmittelbare Demokratie in Bund und Ländern, in: P. Neumann/D. Renger (Hrsg.), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2009/2010. Deutschland, Österreich, Schweiz, Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie, Bd. 7, Baden-Baden 2010, S. 96.

zuvor vom Parlament mit (qualifizierter) Mehrheit⁵ beschlossen zu werden.

- Änderungen der Bundesverfassung, die keine Gesamtänderung, sondern nur eine „Teiländerung“ darstellen, werden gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG einer fakultativen Volksabstimmung unterzogen, wenn dies von einem Drittel der Mitglieder des Nationalrats oder des Bundesrats verlangt wird.⁶
- Jeder Gesetzesbeschluss des Nationalrats ist gemäß Art. 43 B-VG einer Volksabstimmung zu unterziehen, wenn dies die Mehrheit des Nationalrats beschließt bzw. verlangt.
- Bei der erst 1988 geschaffenen⁷ Möglichkeit der Volksbefragung auf Bundesebene wurde ein ähnlicher Weg beschritten; eine solche hat gemäß Art. 49b Abs. 1 B-VG stattzufinden, wenn dies der Nationalrat nach einem Antrag seiner Mitglieder oder der Bundesregierung beschließt.
- Gemäß Art. 41 Abs. 2 B-VG ist schließlich jeder von 100.000 Stimmberechtigten⁸ gestellte Antrag (Volksbegehren) dem Nationalrat zur Behandlung vorzulegen.

Diese Ausformung der direkten Demokratie in Österreich führte schon früh dazu, dass sie als (bloß dekorativer) Verfassungsschmuck beurteilt wurde.⁹ Auch der Verfassungsgerichtshof (VfGH) interpretierte diese Regelungen in einer historischen und systematischen Weise derart und versteinerte diese Interpretation auch dadurch, dass er die untergeordnete Rolle der direkten Demokratie und den Primat des repräsentativ-parlamentarischen Systems

5 Gemäß Art. 44 Abs. 1 B-VG erfordert der Beschluss von Verfassungsgesetzen – unabhängig ob Teil- oder Gesamtänderung – jedenfalls die Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder des Nationalrats und eine Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen.

6 Auch wenn diese Regelung auf den ersten Blick wie ein oppositionelles Minderheitenrecht aussieht, ist sie dies letztlich in der Praxis nicht, da Verfassungsänderungen einer Zwei-Drittel-Mehrheit bedürfen und im Regelfall daher zumindest ein Teil der Abgeordneten, die bereits für die Verfassungsänderung gestimmt haben, dann auch der Volksabstimmung zustimmen müsste.

7 BGBl. 1988/685.

8 Alternativ ist es auch ausreichend, wenn der Antrag von je einem Sechstel der Stimmberechtigten dreier Länder unterstützt ist; dies ist aber in der Praxis bedeutungslos. Vgl. dazu auch P. Bußjäger, in: P. Kneihls/G. Lienbacher (Hrsg.), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, Bd. II, Loseblattausgabe, 6. Lieferung, Wien 2010, Art. 41 Rn. 56.

9 Vgl. etwa schon K. Strelle, Rechtsstaat und Demokratie im neuen Österreich. Eine staatsrechtliche Studie über Entwicklungsprinzipien der österreichischen Bundesverfassung, Innsbruck 1931, S. 46.

zum wesentlichen Bestandteil des „repräsentativ-demokratischen Baugesetzes“ der Bundesverfassung erklärte.¹⁰ Eine Ausdehnung der direkten Demokratie kann demnach nur durch eine Gesamtänderung der Bundesverfassung und damit – Ironie dieser Konstruktion – mittels einer obligatorischen Volksabstimmung erfolgen.¹¹

II. Länder- und Gemeindeebene

Die Bundesländer folgten zuerst diesem Muster.¹² In den 1970er und 1980er Jahren kam es allerdings zu einer starken Ausweitung der direkten Demokratie für die Landes- und Gemeindeebene. Fast flächendeckend wurde weit über das auf Bundesebene vorgesehene Niveau die direkte Demokratie ausgebaut.¹³ Diese Entwicklung hängt wohl einerseits mit der sich

-
- 10 Die Leitentscheidungen sind die Aufhebung der Direktwahl der Bürgermeister (VfSlg. 13.500/1993; die Direktwahl der Bürgermeister wurde in weiterer Folge allerdings durch eine Änderung der Bundesverfassung ermöglicht – Art. 117 Abs. 6 B-VG, BGBl. 1996/659) und vor allem die Aufhebung der sogenannten „Volksgesetzgebung“ in Vorarlberg (VfSlg. 16.241/2001).
- 11 Kritisch zu dieser Judikatur etwa *P. Bußjäger*, Plebiszitäre Demokratie im Mehrebenensystem? Zur Theorie direkter Demokratie in föderalen und konföderalen Systemen, in: K. Weber/N. Wimmer (Hrsg.), *Vom Verfassungsstaat am Scheideweg – Festschrift für Peter Pernthaler*, Wien 2005, S. 85; *Eberhard/Lachmayer*, Ignoranz (Fn. 1), 248 ff.; *A. Gamper*, Direkte Demokratie und bundesstaatliches Homogenitätsprinzip, *ÖJZ* 2003, S. 441; *J. Marko*, Direkte Demokratie zwischen Parlamentarismus und Verfassungsautonomie. Anmerkungen zu den Erkenntnissen des Verfassungsgerichtshofs zur Bürgermeisterdirektwahl und zur Vorarlberger Referendumsinitiative, in: H. Kopetz/J. Marko/K. Poier (Hrsg.), *Soziokultureller Wandel im Verfassungsstaat. Phänomene politischer Transformation*, Wien/Köln/Graz 2004, S. 335; *P. Pernthaler*, Demokratische Identität oder bundesstaatliche Homogenität der Demokratiesysteme in Bund und Ländern, *JBl.* 2000, S. 808; *Storr*, Maßgabe (Fn. 4), S. 108 ff.; *U. Willi*, Die Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung“, Wien 2005.
- 12 Vgl. zum Folgenden bereits *K. Poier*, BürgerInnenpartizipation durch direkte Demokratie, in: K. Pabel (Hrsg.), *50 Jahre JKU. Eine Vortragsreihe der Rechtswissenschaftlichen Fakultät*, Wien 2018, S. 165 (169 f.).
- 13 Zur aktuellen Rechtslage der direkten Demokratie auf Länder- und Gemeindeebene in Österreich vgl. etwa *A. Gamper*, Direkte Demokratie in der Gemeinde, *RFG* 2011, S. 66; *K. Giese*, Direktdemokratische Willensbildung in der Gemeindeselbstverwaltung – Stand, Rechtsfragen, Perspektiven, in: A. Kahl (Hrsg.), *Offen in eine gemeinsame Zukunft*, Wien 2012, S. 109; *K. Giese*, Rechtliche Grundlagen und Grenzen direkter Demokratie und Partizipation in den österreichischen Gemeinden, in: *KWG* (Hrsg.), *Direkte Demokratie und Partizipation in den österreichischen Gemeinden*, Wien 2015, S. 5; *M. Mayrhofer*, Landtagswahlen und Direkte Demokratie, in: E. Pürgy (Hrsg.), *Das Recht der Länder*, Bd. 1, Wien 2012,

seit den 1960er Jahren ausbreitenden Partizipations- und Demokratisierungswelle, andererseits aber vor allem auch mit der entdeckten „relativen Verfassungsautonomie“ der Länder¹⁴ zusammen, die im Bereich der direkten Demokratie geradezu selbstbewusst ausgelebt wurde. Für die Gemeindeebene wurde zur Absicherung der Instrumente der direkten Demokratie 1984 ausdrücklich in Art. 117 B-VG die Möglichkeit der unmittelbaren Teilnahme und Mitwirkung der Gemeindebürgerinnen und -bürger im eigenen Wirkungsbereich verankert. Der Verfassungsgerichtshof engte später allerdings – wie schon angesprochen – den Freiraum der Länder ein und hielt im Zusammenhang mit der von ihm für verfassungswidrig eingestuftes sogenannten „Volksgesetzgebung“ fest, dass die Entscheidung des Bundesverfassungsgesetzgebers 1920 zugunsten des repräsentativ-demokratischen Systems auch für die Länderebene gilt. Ein Abgehen davon sei eine Gesamtänderung der Bundesverfassung und bedürfe einer Volksabstimmung.¹⁵

Nüchterner als auf die Rechtslage fällt, wie unten noch näher ausgeführt, der Blick auf die Praxis aus. Trotz der gut ausgebauten Palette an Instrumenten der direkten Demokratie spielt diese in der staatlichen Willensbildung auch in den Ländern und Gemeinden nämlich eine nur sehr eingeschränkte Rolle. Eine nach wie vor unterentwickelte Kultur des zivilgesellschaftlichen Engagements in Österreich¹⁶ und die schon beschriebene vorherrschende Stellung der politischen Parteien dürften hauptverantwortlich dafür sein. Dass sich die Durchsetzung politischer Vorhaben, insbesondere von Großprojekten, durch die Inanspruchnahme von Instrumenten direkter Demokratie immer wieder als schwierig erweisen kann,¹⁷ führte zum Teil

S. 153; P. Oberndorfer/K. Pabel, 8. Teil, Einrichtungen der direkten Demokratie in den Gemeinden, in: K. Pabel (Hrsg.), Das österreichische Gemeinderecht, 1. Aufl., Wien 2015.

14 Siehe dazu F. Kojas, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, 2. Aufl., Wien/New York 1988, S. 23 ff.

15 VfSlg. 16.241/2001. – Kritisch schon im Vorfeld der Entscheidung T. Öhlinger, Bundesverfassungsrechtliche Grenzen der Volksgesetzgebung, Montfort 2000, S. 402.

16 Vgl. etwa Poier, Demokratie (Fn. 2), S. 79.

17 Auf die Partizipation in Verwaltungsverfahren (insbesondere in Form von Parteilichkeit z.B. von Umweltorganisationen) – siehe etwa § 19 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 – wird in diesem Beitrag nicht näher eingegangen. Vgl. etwa B. Leitl-Staudinger, BürgerInnenpartizipation im Verwaltungsverfahren, in: Pabel (Hrsg.), 50 Jahre (Fn. 12), S. 157.

in den österreichischen Bundesländern in den letzten Jahren auch zu einem partiellen Rückbau an Instrumenten der direkten Demokratie.¹⁸

III. Reformdiskussionen

Seit einigen Jahren wird in Österreich wieder verstärkt über einen Ausbau der Instrumente der direkten Demokratie insbesondere auf Bundesebene diskutiert. Nachdem die damalige SPÖ-ÖVP-Bundesregierung das sogenannte „Demokratiepaket 2013“¹⁹ vorgelegt hatte, wurde in weiterer Folge in einer Parlamentarischen Enquete-Kommission 2014/15²⁰ im Parlament, neben einer Reihe anderer Themen, insbesondere über die Idee einer Verknüpfung von besonders stark unterstützten Volksbegehren mit einer nachfolgenden Volksabstimmung oder Volksbefragung²¹ diskutiert. Bislang ist es allerdings zu keiner Umsetzung gekommen. In den und rund um die Regierungsverhandlungen zu Jahresende 2017 war direkte Demokratie ebenso ein heiß umstrittenes Thema, worauf unten noch näher eingegangen wird.

-
- 18 Insbesondere in Oberösterreich 2002 und in der Steiermark 2005. Vgl. näher K. Poier, Sachunmittelbare Demokratie in Österreichs Ländern und Gemeinden: Rechtslage und empirische Erfahrungen im Überblick, in: P. Neumann/D. Renger (Hrsg.), *Demokratie* (Fn. 4), S. 31 (34).
- 19 Gesamtändernder Abänderungsantrag zum IA 2177/A vom 28. Juni 2013. Vgl. dazu etwa C. Konrath, Das Demokratiepaket 2013, in: G. Baumgartner (Hrsg.), *Jahrbuch Öffentliches Recht* 2014, Wien 2014, S. 345; vgl. auch mehrere Beiträge in T. Öhlinger/K. Poier (Hrsg.), *Direkte Demokratie und Parlamentarismus*, Wien/Köln/Graz 2015.
- 20 Vgl. K. Poier, Verzahnung von direkter Demokratie und Parlamentarismus. Zur Einsetzung der „Enquete-Kommission betreffend Stärkung der Demokratie in Österreich“, in: A. Khol/G. Ofner/S. Karner/D. Halper (Hrsg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 2014, Wien 2015, S. 49.
- 21 Zur kontroversen Diskussion zu diesem Vorschlag vgl. etwa C. Bezemek, In der Mittlerrolle – Vom Diskurs zwischen Repräsentanten und Repräsentierten, in: Öhlinger/Poier (Hrsg.), *Demokratie* (Fn. 19), S. 339; H. Eberhard, Auf dem Weg zu mehr direkter Demokratie?, in: Öhlinger/Poier (Hrsg.), *Demokratie* (Fn. 19), S. 325; C. Jabloner, Schrankenloses Plebiszit?, in: Öhlinger/Poier (Hrsg.), *Demokratie* (Fn. 19), S. 303; A. Khol, Zweifel am Allheilmittel Direkte Demokratie, in: Öhlinger/Poier (Hrsg.), *Demokratie* (Fn. 19), S. 161; F. Merli, Themenbeschränkungen der direkten Demokratie, in: Öhlinger/Poier (Hrsg.), *Demokratie* (Fn. 19), S. 311; T. Öhlinger, Grenzen der direkten Demokratie aus österreichischer Sicht, in: A. Balthasar/P. Bußjäger/K. Poier (Hrsg.), *Herausforderung Demokratie*, Wien 2014, S. 49; T. Öhlinger, Möglichkeiten und Grenzen der direkten Demokratie, in: Öhlinger/Poier (Hrsg.), *Demokratie* (Fn. 19), S. 289.

C. Die bisherige Praxis im Überblick

In diesem Kapitel soll ein Überblick über die Praxis der direkten Demokratie in Österreich in der Zweiten Republik seit 1945 auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene geboten werden.²² Für die Bundesebene gibt es einen gesicherten Informationsstand. Auch für die Landesebene gibt es – nicht zuletzt, da die Anwendungsfälle überschaubar sind – einen relativ guten Informationsstand, wiewohl hier unterschiedliche Zählvarianten anzutreffen sind.²³ Für die Gemeindeebene fehlt es hingegen, wie noch näher erläutert wird, bislang an einer umfassenden Aufarbeitung.

I. Bundesebene

Auf Bundesebene gab es bisher in Österreich zwei Volksabstimmungen: 1978 eine fakultative Volksabstimmung zum Atomkraftwerk Zwentendorf (knappe Ablehnung) und 1994 eine obligatorische Volksabstimmung zum EU-Beitritt (deutliche Zustimmung).²⁴

Die einzige Volksbefragung auf Bundesebene fand bislang 2013 zum Themenbereich Wehrpflicht/Berufsheer/Zivildienst statt und endete mit einer deutlichen Mehrheit für die Beibehaltung der allgemeinen Wehrpflicht und des Zivildienstes.²⁵

Das zahlenmäßig am häufigsten eingesetzte Instrument der direkten Demokratie auf Bundesebene ist das Volksbegehren, das beginnend mit 1964 (Rundfunkbegehren) bislang 39 Mal zur Anwendung kam. Am erfolgreichsten war das Konferenzzentrum/Uno-City-Volksbegehren (1982) mit 1.361.562 Unterstützungen; am wenigsten erfolgreich waren die 2013 gescheiterten Volksbegehren „Demokratie jetzt!“ (69.740 Unterstützungen)

22 Dieses Kapitel ist eine adaptierte und aktualisierte Fassung des analogen Kapitels in *Poier, BürgerInnenpartizipation* (Fn. 12), S. 171 ff.

23 Dies liegt insbesondere auch an der rechtlichen Ausgestaltung der Instrumente. So fanden etwa zum Teil Volksbefragungen, die rechtlich als Instrumente auf Landesebene ausgestaltet sind und von der Landesregierung angeordnet werden, im Gebiet einer einzigen Gemeinde statt. Bei solchen Anwendungsfällen kann es daher schwierig sein, sie – aufgrund der rechtlichen Ausgestaltung – der Landesebene oder – aufgrund der politischen Wirkung – der Gemeindeebene zuzuzählen.

24 Siehe http://www.bmi.gv.at/410/Ergebnisse_bisheriger_Volksabstimmungen.aspx (Zugriff 2.8.2018).

25 Siehe http://www.bmi.gv.at/416/Volksbefragung_2013.aspx (Zugriff 2.8.2018).

und „Volksbegehren gegen Kirchenprivilegien“ (56.673 Unterstützungen).²⁶

II. Landesebene

Anders als auf Bundesebene wurde auf Landesebene das Instrument der Volksbefragung in der Praxis am häufigsten angewendet. Während es seit 1945 nur vier Volksabstimmungen in den österreichischen Bundesländern gab, wurden immerhin 18 Volksbefragungen durchgeführt. Das Instrument des Volksbegehrens, das auf Bundesebene das mit Abstand quantitativ wichtigste ist, wurde auf Länderebene bislang erst zehn Mal in Anspruch genommen.²⁷

Abbildung 1: Direkte Demokratie auf Landesebene (und Bundesebene) in Österreich seit 1945

	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W	Ges.	(Bund)
Volksabstimmung	1				1			2		4	(2)
Volksbefragung	2	3	1	1	5	1	3	2	-	18	(1)
Volksbegehren		3			1	5		1		10	(39)

Legende: B (Burgenland), K (Kärnten), NÖ (Niederösterreich), OÖ (Oberösterreich), S (Salzburg), St (Steiermark), T (Tirol), V (Vorarlberg), W (Wien)

Quelle: Eigene Zusammenstellung durch den Autor, Forschungsstand Dezember 2017.

26 Siehe http://www.bmi.gv.at/411/Alle_Volksbegehren_der_zweiten_Republik.aspx (Zugriff 2.8.2018).

27 Die Praxis der Instrumente der direkten Demokratie auf Länderebene ist zum Teil auf den Homepages der Ämter der Landesregierungen dokumentiert, allerdings sind diese Darstellungen nicht vollständig. Die hier präsentierte Aufzählung erhebt daher auch nicht den Anspruch auf Vollständigkeit, sondern gibt den Forschungsstand entsprechend den bisherigen Recherchen des Verfassers wieder. Unvollständig sind die Zahlen insbesondere in jenen Fällen, in denen – wie schon erläutert – Instrumente der direkten Demokratie der Länderebene nur in einem bestimmten Gebiet eines Bundeslandes, insbesondere nur in einer einzigen Gemeinde, ausgeübt wurden.

III. Gemeindeebene

Hinsichtlich der Praxis der Instrumente der direkten Demokratie auf Gemeindeebene in Österreich ist vorauszuschicken, dass die Datenlage bislang sehr dünn war und es diesbezüglich an verlässlichen Informationen weitgehend fehlte.²⁸ Aus diesen Gründen startete der Verfasser vor einigen Jahren das Projekt eines Aufbaus einer entsprechenden Datenbank. Alle ca. 2.100 (zu Beginn des Projekts: 2.354) österreichischen Gemeinden wurden in mehreren Wellen kontaktiert.²⁹ Immerhin gab es bislang Rückmeldungen von ca. 1.800 Gemeinden. In ca. 700 österreichischen Gemeinden wurden in Summe ca. 1.900 Anwendungsfälle – unterschiedlichster Art – der direkten Demokratie „entdeckt“. Das ist in Hinblick auf die bislang vorhandenen Forschungsdaten ein erfreulicher Fortschritt. Mit durchschnittlich nicht einmal einem Anwendungsfall pro Gemeinde in der gesamten Zweiten Republik zeigt dies aber eine bislang rudimentäre Praxis der direkten Demokratie auf Gemeindeebene. Die bisherigen Forschungsergebnisse sollen in weiterer Folge kurz präsentiert werden.

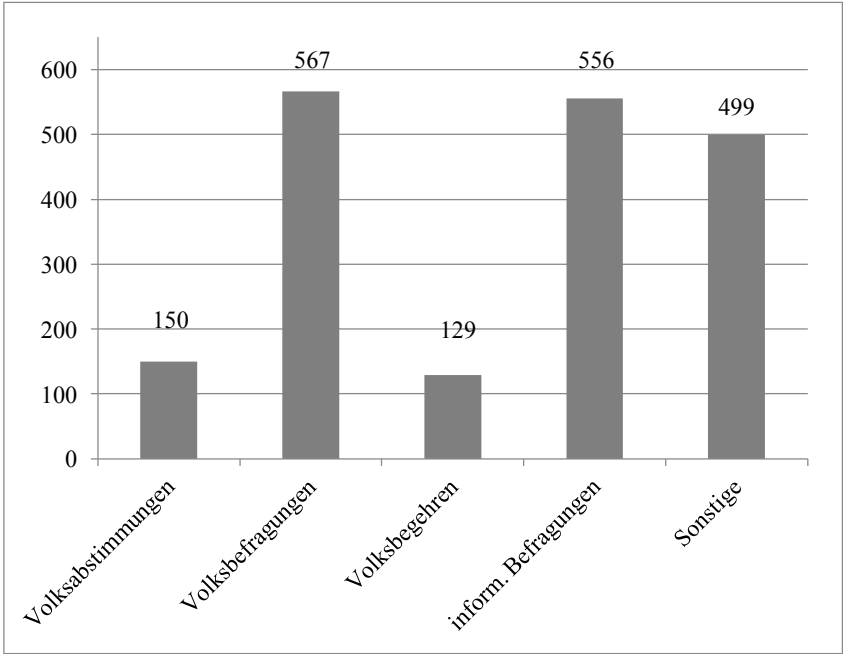
Wie aus Abb. 2 ersichtlich ist, ist auch auf Gemeindeebene die Volksbefragung das am häufigsten in Anspruch genommene Instrument der direkten Demokratie, während die Volksabstimmung und das Volksbegehren wesentlich seltener anzutreffen sind. Auffallend ist, dass neben der formellen Volksbefragung fast in gleich hoher Zahl informelle Befragungen vorliegen. Grundsätzlich zeigen die vorhandenen Zahlen einen deutlichen Anstieg der Anwendungsfälle in den letzten Jahren. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass zumindest ein Teil dieses Anstiegs allein auf die bessere

28 Zu Daten vgl. etwa *M. Dolezal/K. Poier*, Rechtliche Hürden, sozioökonomischer Kontext oder Struktur des Parteienwettbewerbs? Die Anwendung direktdemokratischer Verfahren in Österreichs Gemeinden. Paper für den "Tag der Politikwissenschaft" 29. & 30. November 2012; *G. Pallaver/M. Brunazzo*, Direkte Demokratie in Tirol, Südtirol und im Trentino, in: P. Bußjäger/A. Gamper (Hrsg.), Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion, Wien 2015, S. 81; *W. Pleschberger/C. Mertens*, Zur Parteipolisierung der direkten kommunalen Demokratie, Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung 2012, S. 24; *W. Pleschberger/C. Mertens*, Direkte Demokratie als Restriktion und Treiber der Stadtmodernisierung: Das Beispiel der Großstadt Wien (1973-2010), in: U. Altröck/S. Huning/T. Kuder/H. Nuissl (Hrsg.), Die Anpassungsfähigkeit von Städten, Berlin 2014, S. 383; *W. Pleschberger*, Kommunale direkte Demokratie in Österreich – Strukturelle und prozedurale Probleme und Reformvorschläge, in: Öhlinger/Poier (Hrsg.), Demokratie (Fn. 19); S. 359; *Poier*, Demokratie (Fn. 18), S. 50 f.

29 Die hier dargelegten Zwischenergebnisse beziehen sich auf den Forschungsstand Ende Dezember 2017.

Datenlage in der jüngeren Zeit – insbesondere aufgrund von Internetpublikationen – zurückzuführen ist.

Abbildung 2: Direkte Demokratie auf Gemeindeebene in Österreich seit 1945

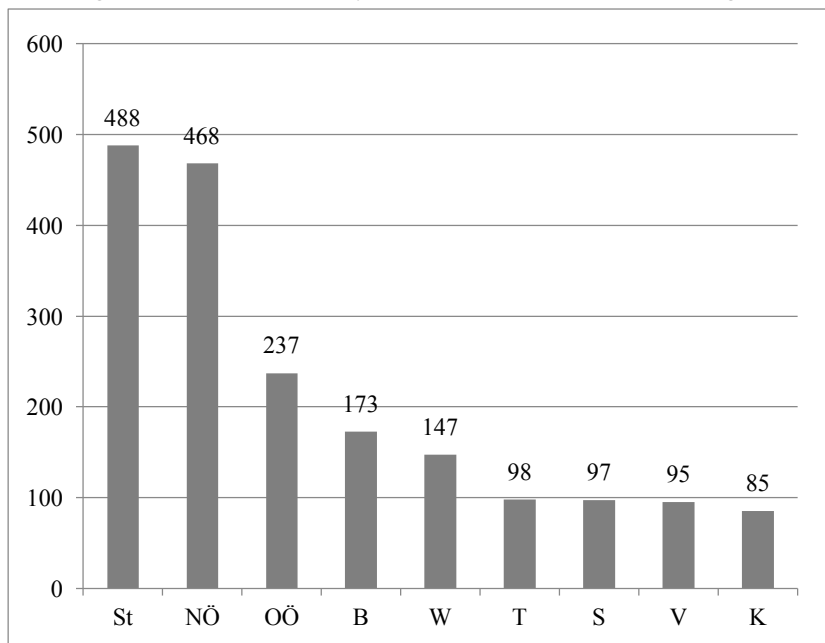


Quelle: Eigene Zusammenstellung durch den Autor, Forschungsstand Dezember 2017.

Im Bundesländervergleich (siehe Abb. 3) weist in absoluten Zahlen die Steiermark die höchsten Anwendungsfälle auf, was insbesondere auch an den ca. 150 Anwendungsfällen im Zusammenhang mit einer vor kurzem durchgeführten tiefgreifenden Gemeindestrukturreform³⁰ liegt. Berücksichtigt man die Anzahl der Gemeinden, so weist die Steiermark ebenso – allerdings nach einer nunmehr deutlich verringerten Gemeindezahl – mit 1,70 Verfahren pro Gemeinde den höchsten Wert auf, gefolgt von Burgenland (1,01) und Vorarlberg (0,99). Die wenigsten Fälle sind in Tirol (0,35), Oberösterreich (0,54) und Kärnten (0,64) zu finden.

30 Die zu Beginn der Legislaturperiode im Jahr 2010 bestehenden 542 Gemeinden in der Steiermark wurden mit 1. Jänner 2015 zu nunmehr 287 Gemeinden zusammengelegt. Vgl. dazu umfassend *W. Wlatnig/M. Kindermann/H.-J. Hörmann*, Steiermärkische Gemeindestrukturreform 2015, Wien 2016.

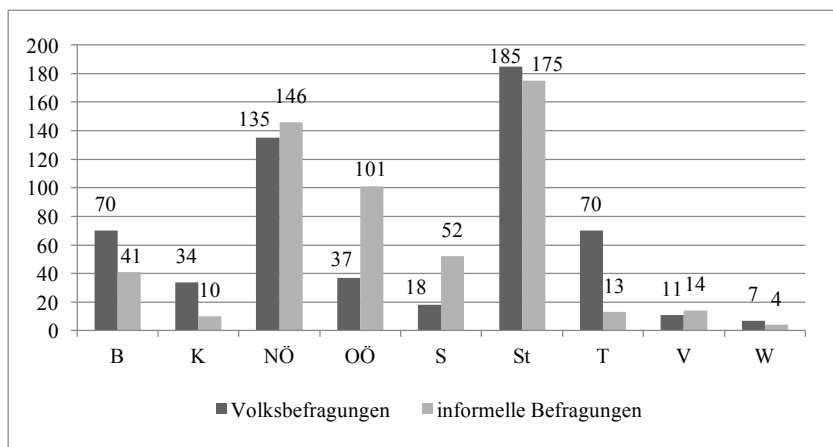
Abbildung 3: Direkte Demokratie auf Gemeindeebene im Bundesländervergleich



Quelle: Eigene Zusammenstellung durch den Autor, Forschungsstand Dezember 2017.

Das Nebeneinander von formellen Volksbefragungen und informellen Befragungen gibt es (siehe Abb. 4) in allen Bundesländern.

Abbildung 4: Volksbefragungen und informelle Befragungen auf kommunaler Ebene



Quelle: Eigene Zusammenstellung durch den Autor, Forschungsstand Dezember 2017.

Allerdings überwiegen im Burgenland, in Kärnten und in Tirol die formellen Volksbefragungen deutlich, während es in Oberösterreich und Salzburg eine deutliche Präferenz für informelle Befragungen zu geben scheint.

Direkte Demokratie wird nicht nur in absoluten Zahlen im Vergleich zur Bundes- und Landesebene auf Gemeindeebene am häufigsten in Anspruch genommen, sondern die Gemeinden sind im Bereich der Partizipation auch „Experimentierlaboratorien“. Immer wieder werden neue Formen der Beteiligung versucht und gelebt, zuletzt etwa verstärkt auch das Modell der „Bürgerräte“³¹. Die Gemeinden sind damit auch Vorreiter und Modellgeber. Auffallend ist zweifelsohne die häufige Inanspruchnahme der informellen Befragung, die quasi im rechtsfreien Raum bzw. im Bereich der nichthoheitlichen Verwaltung der Gemeinden stattfindet. Offenbar gibt es eine relevante Unzufriedenheit der Gemeindeführungen mit der aktuellen Rechtslage, insbesondere etwa, was den Modus und die Dauer der Befragungen sowie was den Kreis der Teilnahmeberechtigten betrifft. Die daraus resultierende „Flucht“ aus der formellen direkten Demokratie ist aber auf Sicht nicht zuletzt in Hinblick auf den fehlenden Rechtsschutz unbefriedigend.³² Es sollte daher zu einer Anpassung der Rechtslage kommen. Ein größerer Freiraum könnte den Gemeinden insofern verschafft werden, als man ihnen das Recht einräumen könnte, konkret festzulegen, welche Instrumente unter welchen Bedingungen in der jeweiligen Gemeinde zur Anwendung kommen sollen, während andererseits ein einheitlicher Rechtsschutzstandard zu gewährleisten wäre.

D. Zur Praxis der direkten Demokratie im Jahr 2017

In diesem Kapitel soll ein kurzer Überblick über die im Jahr 2017 durchgeführten Verfahren direkter Demokratie in Österreich geboten werden.

31 Vgl. dazu etwa *M. Hellrigl*, Bürgerräte: neues Instrument der BürgerInnenbeteiligung in der Landesverfassung, in: Parlamentsdirektion (Hrsg.), Tätigkeitsbericht des Bundesrates, Wien 2013, S. 12; *M. Hellrigl*, Bürgerräte in Vorarlberg, in: P. Bußjäger/A. Balthasar/N. Sonntag (Hrsg.), Direkte Demokratie im Diskurs, Wien 2014, S. 163.

32 Vgl. dazu etwa *F. Merli*, Langsame Demokratie, in: C. Jabloner/ D. Kolonovits/G. Kucsko-Stadlmayer/R. Laurer/H. Mayer/R. Thienel (Hrsg.), Gedenkschrift Robert Walter, Wien 2013, S. 487 (491 ff.); *Poier*, Belebung (Fn. 2), S. 123 f.; *S. Rosenberger/J. Stadlmair*, Direkte Demokratie – Regierungstechnik oder Instrument der BürgerInnen?, in: Öhlinger/Poier (Hrsg.), Demokratie (Fn. 19), S. 227 (243 ff.).

I. Bundesebene

Von 23. bis 30. Jänner 2017 war der sogenannte Eintragungszeitraum des Volksbegehrens „Gegen TTIP / CETA“, in dem dieses Volksbegehren von den Bürgerinnen und Bürgern bei der jeweiligen Gemeinde unterstützt werden konnte.³³

Das Volksbegehren war von einem SPÖ-Landtagsabgeordneten aus Niederösterreich initiiert worden und hatte den Wortlaut: „Der Nationalrat möge ein Bundesverfassungsgesetz beschließen, das österreichischen Organen untersagt, die Handelsabkommen mit den USA (TTIP) und Kanada (CETA) oder das plurilaterale Dienstleistungsabkommen (TiSA) zu unterzeichnen, zu genehmigen oder abzuschließen.“

Eingebracht wurde das Volksbegehren mit 39.854 Unterstützungserklärungen. Nach dem Eintragungszeitraum wurde es insgesamt von 562.379 Stimmberechtigten unterstützt, was einer Stimmbeteiligung von 8,87% entspricht. Damit war das Volksbegehren das elfterfolgreichste aller bisherigen 39 Volksbegehren in Österreich.

Die parlamentarischen Beratungen über das Volksbegehren fanden zwischen April und Oktober 2017 statt. Wie zu TTIP und CETA im Allgemeinen, gab es auch bezüglich des Volksbegehrens sehr kontroverse Positionen seitens der politischen Parteien im Parlament. Auch wenn das Volksbegehren von einem SPÖ-Politiker initiiert worden war, vertrat die SPÖ-ÖVP-Koalition eine grundsätzlich positive Haltung den Handelsabkommen gegenüber. FPÖ und Grüne forderten im Parlament, eine Volksbefragung über die Handelsabkommen abzuhalten, dies fand jedoch keine Mehrheit.

Das vom Volksbegehren geforderte Bundesverfassungsgesetz zur Verhinderung der Unterzeichnung der Handelsabkommen wurde jedenfalls nicht beschlossen. Die Ratifikation des Handelsabkommens CETA wurde hingegen im Juni 2018 im österreichischen Parlament – nach den Nationalratswahlen 2017 und der Bildung der ÖVP-FPÖ-Bundesregierung nunmehr unter geänderten politischen Rahmenbedingungen – mit Stimmen von ÖVP, FPÖ und NEOS genehmigt.

33 Siehe die offiziellen Informationen auf der Homepage des Innenministeriums, abrufbar unter https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/Gegen_TTIP_CETA/ (Zugriff 20.7.2018).

II. Landesebene

In Tirol fand am 15. Oktober 2017 die landesweite „Volksbefragung Olympia 2026“ statt.³⁴

Die Volksbefragung fand auf Beschluss der Tiroler Landesregierung statt, um – so die Argumentation – die Bevölkerung einzubinden und damit deren „Rückhalt“ für eine Olympia-Bewerbung sicherzustellen.³⁵ Die Fragestellung bei der Volksbefragung lautete: „Soll das Land Tirol ein selbstbewusstes Angebot für nachhaltige, regional angepasste sowie wirtschaftlich und ökologisch vertretbare Olympische und Paralympische Winterspiele Innsbruck-Tirol 2026 legen?“

Obwohl sich bis auf eine Oppositionspartei (Liste FRITZ) alle Parteien im Landtag für eine Olympia-Bewerbung aussprachen,³⁶ wurde diese seitens der Bevölkerung in der Volksbefragung abgelehnt. Von den 536.817 Stimmberechtigten gaben 342.711 (63,84%) ihre Stimme ab. Von den gültigen Stimmen, 341.204 (99,56%), entfielen 159.510 (46,75%) auf Ja, 181.694 (53,25%) auf Nein.

Auch wenn die Volksbefragung keine bindende Wirkung hat, wurde dieses Ergebnis von der Tiroler Politik akzeptiert. Die Pläne für Olympia 2026 wurden daher fallen gelassen.

Vor der Befragung hatte es noch einen öffentlichen Streit über die Formulierung der bei der Volksbefragung vorgelegten Frage gegeben. Die die Olympia-Bewerbung ablehnende Oppositionspartei sowie die Initiative „mehr demokratie“ vertraten die Meinung, die Frage sei manipulativ formuliert bzw. es handle sich um eine Suggestivfrage.³⁷ Eine beim Verfassungsgerichtshof nach der Abhaltung der Volksbefragung eingebrachte Anfechtung durch eine Mehrzahl an bei der Volksbefragung Stimmberechtigten, in der unter anderem diese Formulierung bekämpft wurde, wies der Verfassungsgerichtshof allerdings aus mehreren formalen Gründen zurück, ohne in der Sache selbst zu entscheiden.³⁸

34 Siehe die offiziellen Informationen auf der Homepage des Amtes der Tiroler Landesregierung, abrufbar unter <https://www.tirol.gv.at/buergerservice/volksbefragung-olympia-2026/> (Zugriff 20.7.2018).

35 Vgl. exemplarisch den Medienartikel, abrufbar unter https://diepresse.com/home/sport/olympia/5162379/Olympia-2026-in-Tirol_Land-und-Stadt-wollen-Bevoelkerung-einbinden (Zugriff 20.7.2018).

36 Vgl. exemplarisch den Medienartikel, abrufbar unter <https://derstandard.at/2000065203335/Wie-Tirol-um-Olympia-ringt> (Zugriff 20.7.2018).

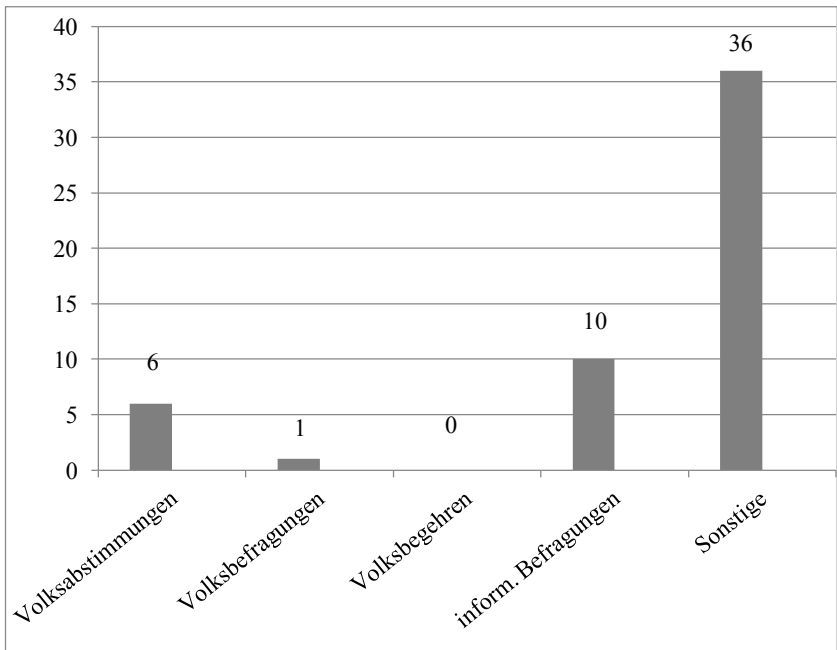
37 Vgl. exemplarisch den Medienartikel, abrufbar unter <https://tirol.orf.at/news/stories/2868816/> (Zugriff 20.7.2018).

38 VfGH vom 24. November 2017, G 278/2017, V 117/2017, W III 1/2017.

III. Gemeindeebene

Da es keine vollständige systematische Erfassung der Verfahren direkter Demokratie auf Gemeindeebene in Österreich gibt, kann hier nur ein Überblick über jene Verfahren gegeben werden, die dem Autor bekannt geworden sind. Ein Anspruch auf Vollständigkeit kann damit leider nicht verbunden werden. Des Weiteren stützen sich manche Informationen allein auf – nicht immer verlässliche – Medienmeldungen. Zur Orientierung kann dieser Überblick dennoch nützlich sein.

Abbildung 5: Direkte Demokratie auf Gemeindeebene in Österreich 2017



Quelle: Eigene Zusammenstellung durch den Autor, Forschungsstand Dezember 2017.

Insgesamt sind dem Autor für das Jahr 2017 auf der Gemeindeebene in Österreich 53 Verfahren direktdemokratischer Beteiligung bislang bekannt geworden.

Von den sechs Volksabstimmungen fanden zwei im Burgenland (Themen: Renovierung/Umbau einer Leichenhalle; Änderung des Flächenwidmungsplanes für den Bau eines orthodoxen Klosters), eine in Tirol (Verlegung einer Seilbahn-Bergstation) und drei in Vorarlberg (Sanierung/Verlegung einer Sportanlage; Widmung eines Grundstückes als Park; Errichtung einer Steganlage für Passagierschiffe) statt.

In Vorarlberg fand eine offizielle Volksbefragung statt (Sanierung oder Verkauf eines gemeindeeigenen Gebäudes). Zehn weitere Befragungen in Gemeinden waren bloß informell: eine in Kärnten (Trassenführung einer Straße), drei in der Steiermark (Radwegekonzept; Wechsel eines Gemeindeteiles in eine andere Gemeinde; Ortskernerneuerung), eine in Tirol (Mobilität), drei in Vorarlberg (Nahversorgung; Stadtentwicklung; Budgetsanierung) und zwei in Wien (beide Male Parkraumbewirtschaftung). Damit verstärkte sich der schon oben dargelegte Trend, dass Befragungen vielfach außerhalb der gesetzlichen Regelungen für direkte Demokratie stattfinden.

Zu der größeren Zahl an sonstigen Beteiligungsformen zählen insbesondere Unterschriftensammlungen bzw. „Online-Petitionen“³⁹ zu unterschiedlichsten kommunalen Themenbereichen.

E. Regierungsprogramm 2017 – Ausblick

Wie schon oben angesprochen, war direkte Demokratie auch ein wichtiges Thema in den Regierungsverhandlungen zwischen ÖVP und FPÖ, die im Dezember 2017 – nach der Nationalratswahl am 15. Oktober 2017 – zur Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung in Österreich führten.⁴⁰ Besonders die FPÖ blieb in den Verhandlungen bei ihrer langjährigen Forderung eines Ausbaus der direkten Demokratie. Auf Seiten der ÖVP war hingegen ein vermehrtes Unbehagen zu bemerken, dass derart den Oppositionsparteien vermehrte Veto- bzw. Blockademöglichkeiten eingeräumt werden könnten. Interessanterweise wurde allerdings in der medialen Öffentlichkeit – auch von Seiten der (angehenden) Opposition – sehr stark moniert, dass ein Ausbau der direkten Demokratie den Rechtspopulismus in Österreich weiter befördern würde.⁴¹

39 Auf die Frage, ob diese „Petitionen“ tatsächlich als Instrumente der direkten Demokratie zu bezeichnen bzw. zählen sind, kann hier nicht weiter und jedenfalls nicht abschließend eingegangen werden. Hingewiesen sei jedenfalls darauf, dass in Österreich der Unterschied zwischen Petitionen und „echten“ Instrumenten der direkten Demokratie aufgrund des „Petitionscharakters“ des Volksbegehrens immer schon unklar und umstritten war.

40 Der Autor wirkte als von der ÖVP nommierter Experte persönlich an Teilen dieser Regierungsverhandlungen mit.

41 Vgl. exemplarisch den Medienartikel abrufbar unter <https://derstandard.at/2000068832277/Ausbau-der-direkten-Demokratie-kann-Republik-teuer-kommen> (Zugriff 2.8.2018).

Im Regierungsprogramm einigten sich ÖVP und FPÖ schließlich auf einen Kompromiss, der auch auf Zeit setzt.⁴² Unter dem Schlagwort „Stärkung der Demokratie“⁴³ wird programmatisch vor allem ein (langsamer) Kulturwandel propagiert:

„Unsere Demokratie lebt davon, dass die Bürger die Gesellschaft aktiv mitgestalten. Auf der Ebene politischer Entscheidungsprozesse sind die Möglichkeiten zur direkten Mitwirkung in Österreich schwach ausgeprägt. In unserem stark von Parteien geprägten politischen System muss direkte Demokratie in Zukunft eine größere Rolle spielen. Politische Entscheidungsprozesse müssen näher an die Wähler herangeführt werden. Politische Partizipation kann man aber nicht einseitig verordnen, sondern muss von selbst wachsen. Um mehr direkte Demokratie zu leben, muss eine neue Kultur des öffentlichen Diskurses erarbeitet werden. Der Ausbau direktdemokratischer Elemente soll daher Schritt für Schritt und gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern erfolgen.“

Konkret wird in einem ersten Schritt eine Verbesserung des derzeitigen Volksbegehrens angekündigt. Volksbegehren sollen in Zukunft als „echte Gesetzesinitiativen“ formal und prozedural den anderen Gesetzesanträgen im Parlament gleichgestellt werden. Volksbegehren sollen in Zukunft auch in eigenen Sitzungen in Ausschuss und Plenum des Nationalrates behandelt werden. Der Einbringer des Volksbegehrens erhält ein – medienwirksames – Rederecht im Nationalrat. Weiters soll es eine Stellungnahmepflicht des zuständigen Ministers und eine verpflichtende Begutachtung von in Form von Volksbegehren eingebrachten Gesetzesvorschlägen geben. Diese ersten Maßnahmen sollen – so das Regierungsprogramm – „rasch“ implementiert und nach drei Jahren evaluiert werden.

Erst gegen Ende der Gesetzgebungsperiode und nach erfolgreicher Evaluierung der oben dargestellten Weiterentwicklung des Volksbegehrens soll es im Jahr 2022 zu einer größeren Reform kommen. Vorgesehen ist dabei, dass ein Volksbegehren, das von mehr als 900.000 Wahlberechtigten unterstützt und vom Parlament nicht binnen eines Jahres umgesetzt wurde, den Wählern in Form einer Volksabstimmung vorgelegt wird. Allerdings soll der Verfassungsgerichtshof vorab klären, ob es einen Widerspruch zu den

42 In den Medien wurde der Kompromiss häufig auch als „Umfaller“ bewertet, ironischerweise insbesondere auch von Skeptikern eines Ausbaus der direkten Demokratie. Siehe exemplarisch den Medienartikel abrufbar unter <https://derstandard.at/2000070546679/Direkte-Demokratie-Respekt-vor-diesem-Umfaller> (Zugriff 2.8.2018).

43 „Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017 – 2022“, abrufbar unter https://www.bundeskanzleramt.gv.at/documents/131008/569203/Regierungsprogramm_2017-2022.pdf/b2fe3f65-5a04-47b6-913d-2fe512ff4ce6 (Zugriff 2.8.2018), S. 19 f.

grund-, völker- und europarechtlichen Verpflichtungen Österreichs gibt. Im Falle eines solchen Widerspruchs oder, wenn das Volksbegehren die Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union oder anderen internationalen Organisation betrifft, wäre eine Volksabstimmung nicht zulässig. Bei einer Volksabstimmung soll der Nationalrat einen Gegenvorschlag vorlegen können. Gültig und verbindlich wäre eine Volksabstimmung, wenn sie mehrheitlich angenommen würde und die Stimmen für die Umsetzung mindestens ein Drittel der wahlberechtigten Bevölkerung repräsentieren. Ankündigt ist weiters, dass die vorgesehenen Hürden schrittweise gesenkt werden könnten, wenn sich dieses Instrument in der Zukunft bewährt.

Dieser zweite, größere Schritt der Reform würde allerdings einer Verfassungsänderung bedürfen und damit zumindest einer Zweidrittelmehrheit im Parlament, über die die Regierungsparteien allerdings nicht verfügen. Wie oben schon angesprochen, würde eine solche Reform nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofs auch eine Gesamtänderung der Bundesverfassung bedeuten, die zusätzlich noch eine Zustimmung des Volkes bei einer Volksabstimmung erforderte. Letztere wäre aber vermutlich die geringere Hürde für eine solche Reform als die Zweidrittelmehrheit im Parlament. Im Regierungsprogramm ist diesbezüglich vorgesehen, dass – sollte die Zweidrittelmehrheit für die Reform nicht zustande kommen – eine Volksbefragung über die Reformidee abgehalten werden soll.

Eine größere Reform der direkten Demokratie steht in Österreich daher nicht unmittelbar bevor, ist für die nähere Zukunft aber auch nicht ausgeschlossen. Zumindest scheint sicher, dass das Thema damit weiter in der öffentlichen Diskussion präsent bleiben wird. Ob dies auch zu einer Beflügelung der Praxis der direkten Demokratie auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene führt, ist derzeit noch nicht absehbar.