

Direkte Demokratie in Österreich – Landesbericht 2019

Klaus Poier*

A. Einleitung

Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über die Entwicklung der direkten Demokratie in Österreich im Jahr 2019. Instrumente der direkten Demokratie sind in Österreich auf Ebene des Bundes, der Länder und Gemeinden rechtlich verankert und werden auch auf allen drei Ebenen – allerdings in unterschiedlichem Ausmaß – in der Praxis gelebt.¹ Der Landesbericht geht zuerst entlang der territorialen Ebenen auf die Praxis der direkten Demokratie im Jahr 2019 und abschließend kurz auf den Stand der Reformdiskussion in Österreich nach dem Ende der ÖVP-FPÖ-Bundesregierung ein.

B. Praxis auf Bundesebene im Jahr 2019

Auf Bundesebene wurde im Jahr 2019 für drei Volksbegehren das Eintragsverfahren durchgeführt. Keines der drei Volksbegehren konnte allerdings die rechtliche Hürde von 100.000 Unterstützungserklärungen² erreichen, die für eine verpflichtende parlamentarische Behandlung des Volksbegehrens notwendig ist.³

* Für die Unterstützung bei Redaktion sowie Literatur- und Datenrecherche dankt der Verfasser Joseph Krautgasser, Julia Radl, Mag.^a Verena Ragger und Mag.^a Sandra Saywald-Wedl.

1 Vgl. zur eingehenden Darstellung direktdemokratischer Instrumente in Österreich K. Poier, Direkte Demokratie in Österreich – Landesbericht 2017, in: N. Braun Binder/L.P. Feld/P.M. Huber/K. Poier/F. Wittreck (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2017, Baden-Baden 2018, S. 165.

2 Vgl. Art. 41 Abs. 2 B-VG.

3 Bis dahin war dies erst bei vier Volksbegehren (1995, 2011 und zwei Mal 2013) der Fall gewesen.

I. Volksbegehren „Für verpflichtende Volksabstimmungen“

Das Volksbegehren „Für verpflichtende Volksabstimmungen“⁴ wurde vom Unternehmer und Obmann der EU-Austrittspartei Robert Marschall, der bereits bei einer Reihe anderer Volksbegehren als Bevollmächtigter in Erscheinung trat und tritt,⁵ initiiert. Das Volksbegehren hatte den Wortlaut:

„Wir wollen, dass das österreichische Volk nicht mehr von Politikern bevormundet werden kann. Daher regen wir eine Bundesverfassungsgesetzes-Änderung derart an, dass eine Volksabstimmung über einen Gesetzesvorschlag innerhalb eines halben Jahres durchgeführt werden muss, wenn dies von mehr als 100.000 Wahlberechtigten verlangt wird und ebenso vor jeder Änderung der Bundesverfassung und vor dem Abschluss eines Staatsvertrages. Das Ergebnis einer jeden Volksabstimmung ist raschest umzusetzen.“

Das Volksbegehren wurde im Oktober 2018 mit 14.722 Unterstützungserklärungen eingebracht. Der Eintragungszeitraum wurde für 25. März 2019 bis 1. April 2019 festgelegt. Insgesamt wurde das Volksbegehren „Für verpflichtende Volksabstimmungen“ von nur 27.568 Stimmberechtigten unterstützt, was einer Stimmbeteiligung von 0,43% entspricht, und ist somit das am geringsten unterstützte aller bisher in der Zweiten Republik durchgeführten Volksbegehren.⁶ Dass gerade ein Volksbegehren zum Ausbau der direkten Demokratie das Schlusslicht unter allen Volksbegehren bildet, kann freilich als besondere Ironie der Geschichte der direkten Demokratie in Österreich angesehen werden. Auf mögliche Gründe wird unten noch näher eingegangen.

Das Ergebnis des Volksbegehrens wurde in weiterer Folge vom Bevollmächtigten des Volksbegehrens beim Verfassungsgerichtshof angefochten.⁷ Dabei wurde vom Anfechtungswerber unter anderem die Verfassungswidrigkeit der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit der elektronischen Unterstützung eines Volksbegehrens während der Eintragungswoche moniert, insbesondere da E-Voting in Österreich grundsätzlich nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs unzulässig sei. Der Verfassungsgerichtshof wies die Anfechtung jedoch ab und stellte fest, dass im Gegensatz zu den

4 Siehe die offiziellen Informationen auf der Homepage des Innenministeriums, abrufbar unter https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/Fuer_verpflichtende_Volksabstimmungen/start.aspx (Zugriff 22.7.2020).

5 Vgl. die Informationen auf dessen eigener Homepage, abrufbar unter <http://www.robert-marschall.at/> (Zugriff 3.8.2020).

6 Siehe zur Listung aller Volksbegehren in der Zweiten Republik auf der Homepage des Innenministeriums, abrufbar unter https://www.bmi.gv.at/411/Alle_Volksbegehren_der_zweiten_Republik.aspx (Zugriff 22.7.2020).

7 Vgl. Art. 141 Abs. 1 lit. h B-VG.

mit VfSlg. 19.592/2011 aufgehobenen Bestimmungen der Hochschülerinnen- und Hochschülerschaftswahlordnung 2005⁸ bei der elektronischen Unterstützung von Volksbegehren – die ausdrücklich in Art. 41 Abs. 2 B-VG ermöglicht ist⁹ – im VoBeG¹⁰ sowie durch die Verweise auf das E-GovG¹¹ und WEviG¹² eine ausreichende gesetzliche Determinierung vorliege, auf welche Weise sichergestellt wird, dass die verfassungsgesetzlichen Vorgaben der persönlichen und nur einmal erfolgenden Unterstützung gegeben sind.¹³

II. Volksbegehren „CETA-Volksabstimmung“

Das Volksbegehren „CETA-Volksabstimmung“¹⁴ wurde ebenfalls von Robert Marschall initiiert. Das Volksbegehren hatte den Wortlaut:

„Wir sind gegen CETA! Wir lehnen speziell die im CETA-Handelsvertrag mit Kanada vorgesehenen Sonderklagerechte für Unternehmen, die den Staat Österreich für ihre möglichen Investitionsverluste mittels privater Schiedsgerichte haftbar machen können, ab. Die Volksvertreter mögen dazu eine Volksabstimmung beschließen. Wir regen daher eine bundesverfassungsgesetzliche Änderung an, die festlegt, dass durch Bundesgesetz eine Volksabstimmung über den CETA-Vertrag beschlossen werden kann und muss.“

Das Volksbegehren wurde im Dezember 2018 mit 12.721 Unterstützungserklärungen eingebracht. Nach dem Eintragungszeitraum vom 25. März 2019 bis 1. April 2019 wurde das Volksbegehren von insgesamt 28.539 Stimmberechtigten unterstützt, was einer Stimmbeteiligung von 0,45% entspricht. Damit schnitt das Volksbegehren nur knapp besser ab, als das zeitgleich zur Eintragung aufgelegene Volksbegehren „Für verpflichtende Volkabstimmungen“ und ist das bislang am zweitwenigsten unterstützte Volksbegehren in der Zweiten Republik.

8 Vgl. dazu auch *K. Poier*, E-Voting – mehr als ein einmaliger Flop? Die Entscheidungen des VfGH zur ÖH-Wahl 2009 und ihre Folgen für E-Voting in Österreich, in: *G. Baumgartner*, Öffentliches Recht. Jahrbuch 2013, Wien 2013, S. 139.

9 Diese Verfassungsänderung erfolgte durch das Wahlrechtsänderungsgesetz 2017, BGBl. I 2016/106.

10 Volksbegehrensgesetz 2018 (VoBeG), BGBl. I 2016/106.

11 E-Government-Gesetz (E-GovG), BGBl. I 2004/10, i.d.F. BGBl. I 2018/104.

12 Wählerevidenzgesetz 2018 (WEviG), BGBl. I 2016/106.

13 Vgl. VfGH 26.09.2019, W III 1/2019.

14 Siehe die offiziellen Informationen auf der Homepage des Innenministeriums, abrufbar unter https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/CETA_Volksabstimmung/start.aspx (Zugriff 22.7.2020).

III. Volksbegehren „Bedingungsloses Grundeinkommen“

Das Volksbegehren „Bedingungsloses Grundeinkommen“¹⁵ wurde von einer Privatperson ohne institutionelle Verankerung initiiert¹⁶ und lautete:

„Es wird ein BEDINGUNGSLOSES GRUNDEINKOMMEN in der Höhe von 1200.-€ für jede(n) österreichische(n) StaatsbürgerIn durch eine bundesverfassungsgesetzliche Regelung angestrebt!“

Das Volksbegehren wurde im Mai 2019 mit 14.760 Unterstützungserklärungen eingebracht. Einschließlich der Unterstützungen im Eintragungszeitraum von 18. bis 25. November 2019 wurde das Volksbegehren von insgesamt 69.939 Stimmberechtigten unterstützt, was einer Stimmbeteiligung von 1,10% entspricht. Das Volksbegehren „Bedingungsloses Grundeinkommen“ nahm somit hinsichtlich des Ausmaßes an Unterstützungen unter allen 45 bis dahin durchgeführten Volksbegehren in Österreich lediglich Rang 41 ein.

IV. Lehren: Rückschlag für das Instrument des Volksbegehrens

Während die drei im Jahr 2018 auf Bundesebene durchgeführten Volksbegehren hohe Unterstützung erhalten hatten,¹⁷ zählen die im Jahr 2019 durchgeführten zu den am geringsten unterstützten Volksbegehren der gesamten Zweiten Republik.¹⁸ Dabei wurde auch das aus dem Jahr 2013 stammende Volksbegehren „Gegen Kirchenprivilegien“ vom bisherigen letzten Platz abgelöst, wobei das nunmehrige Schlusslicht – das Volksbegehren „Für verpflichtende Volksabstimmungen“ – nicht einmal halb so viele Unterstützungen erzielte als der bisherige Negativrekordhalter.¹⁹

Keines der drei Volksbegehren im Jahr 2019 konnte, wie schon eingangs angesprochen, die – allerdings keinesfalls als prohibitiv anzusehende –

15 Siehe die offizielle Information auf der Homepage des Innenministeriums, abrufbar unter https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/Bedingungsloses_Grundeinkommen/ (Zugriff 22.7.2020).

16 Siehe dazu etwa den Medienartikel, abrufbar unter <https://www.derstandard.at/story/2000111519671/volksbegehren-fuer-bedingungsloses-grundeinkommen-landete-nur-auf-rang-42> (Zugriff 3.8.2020).

17 Vgl. K. Poier, Direkte Demokratie in Österreich – Landesbericht 2018, in: N. Braun Binder/L. P. Feld/P. M. Huber/K. Poier/F. Wittreck (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2018*, Baden-Baden 2019, S. 165.

18 Sie belegten unter allen 45 Volksbegehren bis Ende 2019 die Plätze 41, 44 und 45.

19 Das Volksbegehren „Gegen Kirchenprivilegien“ hatte 56.673 Unterstützungen (Stimmbeteiligung 0,89%) erhalten.

Hürde von 100.000 Unterstützungen erreichen, um erfolgreich zustande zu kommen und war daher dem Nationalrat nicht einmal zur Behandlung vorzulegen.²⁰ Sucht man nach den Hauptgründen für diese schlechten Ergebnisse der Volksbegehren im Vergleich zum Jahr davor, dann ist es naheliegend, diese bei der – freilich vom Zeitgeist und den politischen Rahmenbedingungen abhängigen – Attraktivität der Themen sowie der Kampagnenfähigkeit der Initiatoren zu suchen. Volksbegehren für mehr Volksabstimmungen waren – im Widerspruch zur grundsätzlichen Zustimmung der Bevölkerung zur direkten Demokratie – irritierenderweise schon in der Vergangenheit in Österreich wenig erfolgreich,²¹ und auch das Thema des bedingungslosen Grundeinkommens taugte in einer von „Ibiza-Affäre“, Koalitionsende und Neuwahlen geprägten öffentlichen Diskussion offenkundig nicht zur nötigen Mobilisierung. Ganz anders als bei den Volksbegehren 2018 fehlte auch eine breite mediale Unterstützung der Initiativen.

C. Praxis auf Landesebene im Jahr 2019

Auf Landesebene wurde 2019 lediglich eine Volksbefragung, und diese nur in einem Bezirk eines Bundeslandes, durchgeführt. Es fanden weder Volksbegehren, noch Volksabstimmungen statt.

Die einzige auf Landesebene durchgeführte Volksbefragung wurde im Bezirk Liezen in der Steiermark durchgeführt. Die Oppositionsparteien FPÖ und KPÖ nutzten dabei ihr Minderheitenrecht zur Initiative²² und verlangten eine Volksbefragung über die – von ihnen abgelehnte – Errichtung eines zentralen „Leitspitals“ im Bezirk Liezen.²³ Die genaue Fragestellung bei der Volksbefragung lautete:

„Soll es im Bezirk Liezen anstelle der bestehenden drei Krankenhausstandorte in Bad Aussee, Rottenmann und Schladming nur mehr ein zentrales ‚Leitspital‘ geben?“²⁴

20 Vgl. nochmals Art. 41 Abs. 2 B-VG.

21 Das Volksbegehren „Demokratie Jetzt!“ mit einem umfassenden Forderungskatalog nach mehr direkter Demokratie etwa erzielte 2013 nur 69.740 Unterstützungen.

22 Gemäß Art. 74 Abs. 2 Z. 3 L-VG ist eine Volksbefragung durchzuführen, wenn sie von einem Drittel der Mitglieder des Landtages verlangt wird.

23 Vgl. die offizielle Kommunikation des Landes Steiermark, abrufbar unter <https://www.kommunikation.steiermark.at/cms/beitrag/12717748/29767960/> (Zugriff 3.8.2020).

24 Siehe § 1 Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 31. Jänner 2019 über die Anordnung einer Volksbefragung, LGBl. 2019/5.

Die Volksbefragung fand am 7. April 2019 statt. Insgesamt wurden 26.130 Stimmen abgegeben, was einer Stimmbeteiligung von 42,18% entspricht. Von den 26.033 gültigen Stimmen sprach sich mit 17.512 „Nein“-Antworten die große Mehrheit (67,27%) gegen das zentrale Leitspital aus, wohingegen lediglich 8.521 Stimmberechtigte (32,73%) mit „Ja“ stimmten.²⁵

Die steirische Landesregierung hielt allerdings auch nach der Volksbefragung an ihren Plänen zur Errichtung des Leitspitals fest, die Teil einer großen Reform des steirischen Gesundheitssystems sein soll.²⁶

D. Praxis auf Gemeindeebene im Jahr 2019

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.

Insgesamt sind dem Autor bislang für das Jahr 2019 auf Gemeindeebene drei Volksabstimmungen, neun formelle Volksbefragungen, fünf informelle Befragungen und ein Volksbegehren bekannt geworden.

Alle drei durchgeführten Volksabstimmungen wurden in Vorarlberg abgehalten (Themen: Hafen- und Ufergestaltung; Betrieb von Kies- und Sandabbau; Umwidmung landwirtschaftlicher Nutzflächen).

Von den (offiziellen) Volksbefragungen fanden sechs Volksbefragungen in Niederösterreich statt (Erlassung einer Umwidmungssperre landwirtschaftlich genutzter Flächen; Änderung der Flächenwidmung zwecks Ausbaus der Windenergie; Namensänderung einer Gemeinde; Wohnraum, Raumordnung, Mobilität; Errichtung und Betrieb einer Kartbahn; Gestaltung eines Ortszentrums), zwei in der Steiermark (Errichtung eines Bildungscampus; Errichtung von Windrädern) sowie eine im Burgenland (Postleitzahl der Gemeinde).

25 Siehe die offiziellen Informationen auf der Homepage der Steiermärkischen Landesregierung, abrufbar unter https://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/12228622_74837604/62649185/endlg%C3%BCltiges%20Befragungsergebnis_mitProzent.pdf (Zugriff 22.7.2020).

26 Vgl. etwa die mediale Berichterstattung, abrufbar unter <https://steiermark.orf.at/v2/news/stories/2974547/> (Zugriff 3.8.2020).

Informelle Befragungen außerhalb von ausdrücklichen gesetzlichen Regelungen der direkten Demokratie fanden in Niederösterreich in zwei Gemeinden statt (Lebensqualität und Stadtentwicklung) sowie je eine in Oberösterreich (Lebensqualität und Stadtentwicklung), in der Steiermark (Weiterentwicklung eines Seelsorgeraumes) und in Tirol (Ansiedelung von Unternehmen in der Gemeinde).

Ein Volksbegehren wurde in Kärnten auf Gemeindeebene durchgeführt (Änderung des Bebauungsplans der Gemeinde).

Auch diese Ergebnisse bestätigen neuerlich den Trend, dass das Instrument der Volksbefragung auf lokaler Ebene in Österreich weiterhin mit Abstand das zahlenmäßig am häufigsten anzutreffende Element der direkten Demokratie darstellt und parallel eine große Zahl an weiteren Befragungen informell durchgeführt werden.²⁷

E. Reformpläne in Österreich – „Schweigen im Walde“

Wie im Landesbericht 2017 eingehend dargestellt,²⁸ war im Regierungsprogramm 2017²⁹ ein Stufenplan für den Ausbau der direktdemokratischen Instrumente, insbesondere in Richtung der Verknüpfung qualifiziert erfolgreicher Volksbegehren mit einer verpflichtenden Volksabstimmung, vorgesehen. Nach der „Ibiza-Affäre“ im Mai 2019 zerbrach allerdings die ÖVP-FPÖ-Bundesregierung und die vorherigen Pläne waren damit endgültig vom Tisch.³⁰ Nach der vorgezogenen Nationalratswahl im September 2019 kam es im Jänner 2020 zur Bildung einer Koalition aus ÖVP und Grünen, deren Regierungsprogramm 2020 allerdings nicht nur keinerlei Vorhaben zu einem Ausbau der direkten Demokratie enthält, sondern dieses Thema in einem über 300 Seiten langen Programm überhaupt in keiner Form anspricht.³¹ Dies verwundert einerseits, da direkte Demokratie bei den Grünen und auch bei der ÖVP – zumindest in „Sonntagsreden“ – immer wieder ein

27 Vgl. dazu ausführlicher *Poier* (Fn. 1).

28 Vgl. dazu *Poier* (Fn. 1), S. 180 ff.

29 „Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017 – 2022“, abrufbar etwa unter https://www.wienerzeitung.at/_em_daten/_wzo/2017/12/16/171216_1614_regierungsprogramm.pdf (Zugriff 31.7.2020), S. 19 f.

30 Schon zuvor war allerdings unklar, ob die Pläne tatsächlich in dieser Form verfolgt würden. Vgl. dazu *Poier* (Fn. 17), S. 173.

31 „Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020 – 2024“, abrufbar etwa unter https://www.wienerzeitung.at/_em_daten/_wzo/2020/01/02/200102-1510_regierungsprogramm_2020_gesamt.pdf (Zugriff 31.7.2020).

häufig bemühtes Thema der Demokratiediskussion war, andererseits dürfte das Verschweigen dieses Themas durchaus eine Folge der schon länger zu beobachtenden Entwicklung sein, dass das Thema der direkten Demokratie in Österreich seit den 1990er Jahren stark von der FPÖ besetzt wurde und den anderen Parteien damit eher zur „heißen Kartoffel“ wurde.