



# FORSCHUNG UND GESELLSCHAFT | 13

**DIREKTE DEMOKRATIE**

**EINE ZUKUNFTSLÖSUNG? – SICHTWEISEN AUS DER SCHWEIZ UND ÖSTERREICH**



---

# DIREKTE DEMOKRATIE

## EINE ZUKUNFTSLÖSUNG? – SICHTWEISEN AUS DER SCHWEIZ UND ÖSTERREICH

**PODIUMSDISKUSSION  
AM 19. MÄRZ 2018**

**ORGANISATION DER PODIUMSDISKUSSION  
UNTER MITARBEIT VON:**



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Schweizerische Botschaft in Österreich



# INHALT

## EDITORIAL

Oliver Jens Schmitt .....	5
---------------------------	---

## VORWORT

Magdalena Pöschl .....	7
------------------------	---

## PODIUMSDISKUSSION

### BEGRÜSSUNG

Anton Zeilinger .....	11
Walter Haffner .....	12

### DISKUSSION: DIREKTE DEMOKRATIE

#### EINE ZUKUNFTSLÖSUNG? – SICHTWEISEN AUS DER SCHWEIZ UND ÖSTERREICH

Oliver Jens Schmitt (Moderation) .....	14
Andreas Auer .....	15
Franz Merli .....	17
Zoltán Tibor Pállinger .....	18
Adrian Vatter .....	20
Ewald Wiederin .....	22

## RESÜMEE

Magdalena Pöschl .....	33
------------------------	----



# EDITORIAL

## OLIVER JENS SCHMITT

Geistes- und Sozialwissenschaften betreiben intensive Forschungsarbeit. Diese dient dem Fortschritt der Wissenschaft. Die dabei erzielten Erkenntnisse ermöglichen aber auch der Gesellschaft in grundlegenden Fragen eine faktenbezogene Orientierung. Einsichten aus der wissenschaftlichen Arbeit und die Einordnung komplexer Sachverhalte bei einer kontrovers ausgetragenen öffentlichen Debatte zu bieten, war das Ziel der Veranstaltung, deren Ergebnisse hier in gedruckter Form vorliegen. Die Diskussion über direkte Demokratie führte an der Österreichischen Akademie der Wissenschaften die Expertise von Staats- und Verwaltungsrecht und Politikwissenschaft zusammen. Die Leserin/der Leser kann in der vorliegenden Publikation dem Verlauf der Debatte folgen und erhält im Schlusswort eine zusammenfassende Deutung des Gesagten. In diesem Sinne möchte diese Veröffentlichung einer breiteren Öffentlichkeit Grundlagen

für eine informierte, wissenschaftsbasierte Erörterung eines der wichtigen Themen der gegenwärtigen politischen Debatte zur Verfügung stellen.



*Oliver Jens Schmitt ist Professor für Geschichte Südosteuropas an der Universität Wien. 2011 wurde er zum wirklichen Mitglied der ÖAW gewählt. Seit 2017 ist er Präsident der philosophisch-historischen Klasse.*





# VORWORT

## MAGDALENA PÖSCHL

Direkte Demokratie ist in Österreich ein heikles Thema. Während die einen leidenschaftlich mehr Plebiszite fordern, in der Hoffnung, diese würden die Demokratie beleben, warnen die anderen vehement vor den Gefahren: Volksentscheide seien vielfach nicht von Sachargumenten, sondern von Emotionen getragen oder gar von Kampagnen finanzkräftiger Akteure gelenkt; allzu oft seien sie zudem minderheitenfeindlich und auch sonst illiberal.

Eine gewisse Skepsis gegenüber Plebisziten ließ von Anfang an auch das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) erkennen. Als diese Verfassung im Jahr 1920 beschlossen wurde, entschied man sich bewusst dafür, Österreich als parlamentarische Demokratie einzurichten und direktdemokratische Instrumente nur sparsam einzusetzen: Zum einen durfte das Volk nach dem B-VG Gesetzesvorschläge machen, doch stand es dem Parlament völlig frei,

solchen Volksbegehren Rechnung zu tragen. Zum zweiten waren zwar Gesamtänderungen der Verfassung dem Volk obligatorisch zur Abstimmung vorzulegen, sonstige Verfassungsänderungen und einfache Gesetze hingegen nur, wenn Nationalrat beziehungsweise Bundesrat dies wünschten. Diese Zurückhaltung gegenüber direktdemokratischen Instrumenten wurde schon damals mit den Erfahrungen in der Schweiz begründet. Dort habe sich die konservative Tendenz von Volksabstimmungen gezeigt; zudem seien solche Abstimmungen ein retardierendes Moment, dem man im Interesse einer raschen Gesetzgebung nicht zu viel Raum gewähren wollte.

An dieser reservierten Grundlinie der österreichischen Verfassung hat sich bis heute wenig geändert. Zwar ergänzte das B-VG das Volksbegehren und die Volksabstimmung im Jahr 1988 um das Instrument der Volksbefragung, wie die Volksab-



*Magdalena Pöschl ist Professorin für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Wien. 2012 wurde sie zum wirklichen Mitglied der Österreichischen Akademie der Wissenschaften gewählt.*

stimmung kann aber auch sie nur „von oben“, also von staatlichen Organen, initiiert werden, was kaum je geschieht. So fanden bislang erst eine Volksbefragung (2013 zur Wehrpflicht) und zwei Volksabstimmungen statt, eine fakultativ (1978 zum Atomkraftwerk Zwentendorf), die andere obligatorisch (1994 zum EU-Beitritt). Nur Volksbegehren werden „von unten“, also vom Volk, initiiert. Das passiert deutlich häufiger; letztlich verlaufen Volksbegehren jedoch meist im Sand, weil sich der Nationalrat mit ihnen nur beschäftigen, sie aber nicht umsetzen muss.

So schwach die direkte Demokratie in Österreich ausgeprägt ist, so viel wird über sie diskutiert, und je größer die allgemeine Unzufriedenheit mit dem Zustand der Demokratie ist, desto lauter wird ein Ausbau der direkten Demokratie verlangt. In den letzten Jahren gingen solche Forderungen teils sogar von der Parlamentsmehrheit aus („Demokratiepaket“ 2013), teils von einzelnen Parteien, namentlich von den Grünen und der FPÖ. Keiner dieser Vorschläge wurde jedoch umgesetzt. Ergebnislos verlief auch das Volksbegehren „Demokratie jetzt!“. Das aktuelle Regierungsprogramm kündigt abermals eine „Stärkung der Demo-

kratie“ an, mit einer tief greifenden Neuerung: Volksbegehren, die von 900.000 Stimmberechtigten unterstützt werden und die das Parlament nicht in Jahresfrist „entsprechend“ umsetzt, sollen – gegebenenfalls gemeinsam mit einem Gegenvorschlag des Nationalrates – einer Volksabstimmung unterzogen werden. Dabei wird der Vorschlag, den das Volk mehrheitlich annimmt, zum Gesetz. Ist dies der Vorschlag des Volksbegehrens, entsteht ein Gesetz also ohne, ja eigentlich gegen den Willen des Nationalrates. Damit würde eine Volksgesetzgebung eingeführt, die das B-VG so grundlegend änderte, dass sie – neben einer Verfassungsmehrheit im Nationalrat – ihrerseits einer Volksabstimmung bedürfte.

Als Vorbild für diese Reform wird oft die Schweiz genannt, und das nicht von ungefähr. Ihre Verfassung stellt eine Fülle direktdemokratischer Instrumente bereit, darunter auch die sogenannte „Volksinitiative“. Mit ihr kann das Schweizer Volk eine Verfassungsänderung lancieren, zu der die Regierung und das Parlament Stellung nehmen können und das Parlament zudem einen Gegenvorschlag erstatten kann. Bleiben die Initianten dennoch bei ihrem Vorschlag, wird er – gegebenenfalls gemeinsam mit

dem Gegenvorschlag des Parlaments – dem Volk zur Abstimmung vorgelegt. Derartige Volksinitiativen werden in der Schweiz immer wieder beschlossen; einige von ihnen sind auch über die Landesgrenzen hinaus bekannt, weil sie völkerrechtswidrig und daher schwer umzusetzen sind. Das gilt für die Anti-Minarett-Initiative, die den Bau von Minaretten untersagt, ebenso wie für die Ausschaffungsinitiative, nach der Ausländerinnen und Ausländer, die wegen bestimmter Delikte verurteilt werden, automatisch auszuweisen sind. Umsetzungsprobleme bereitet auch die Initiative gegen Masseneinwanderung, nach der die Zuwanderung selbst aus EU-Staaten zu kontingentieren ist. Völlig friktionsfrei sind die Schweizer Volksinitiativen also offenbar nicht.

Der Reformvorschlag der österreichischen Regierung und sein Schweizer Vorbild werfen Fragen auf: Was spricht aus Schweizer Sicht für und gegen die Volksinitiative, ist sie wirklich vergleichbar mit dem Volksgesetz, das der österreichischen Regierung vorschwebt, und kennt die Schweizer Verfassung noch andere direktdemokratische Instrumente, die in das österreichische System transferiert werden könnten? Allge-

meiner gefragt: Welche Chancen und Risiken birgt die direkte Demokratie und wie muss man direktdemokratische Instrumente ausgestalten, um die Chancen zu maximieren und die Risiken zu minimieren? Darüber haben in der Akademie der Wissenschaften am 19. März 2018 drei Schweizer Demokratieexperten und zwei österreichische Staatsrechtslehrer diskutiert.



# PODIUMS- DISKUSSION

## BEGRÜSSUNG

### ANTON ZEILINGER

Ich darf Sie alle sehr herzlich hier in der Österreichischen Akademie der Wissenschaften zu einem Thema begrüßen, das in Österreich ganz aktuell diskutiert wird. Unser Klassenpräsident Oliver Schmitt hat die Frage an der ÖAW ins Gespräch gebracht, lange ehe diese aktuelle Debatte in Österreich wieder aufgebracht wurde. Das ist ein reiner Zufall, wie fast alles Wichtige im Leben.

Ich darf einige Persönlichkeiten namentlich begrüßen: Herrn Nationalratspräsidenten Sobotka, der auch der Vorsitzende des Senats der Österreichischen Akademie der Wissenschaften ist, sowie Seine Exzellenz, den Schweizerischen Botschafter Walter Haffner, und Gattin – diese

Veranstaltung heute ist ja eine Kooperation mit der Botschaft der Schweizerischen Eidgenossenschaft. In ihrer neuen Funktion dürfen wir heute zum ersten Mal die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs, Frau Dr. Brigitte Bierlein, begrüßen, sie ist ebenfalls Mitglied des Senats unserer Akademie.

Ganz herzlich begrüße ich die Ehrenmitglieder unserer philosophisch-historischen Klasse, Frau Professor Irmgard Griss sowie Herrn Professor Clemens Jabloner, zudem Herrn Dr. Claus Raidl, den Präsidenten der Österreichischen Nationalbank.

Nicht zuletzt möchte ich alle anwesenden Parlamentarierinnen und Parlamentarier herzlich willkommen heißen. Ich hoffe, dass Sie aus der heutigen Veranstaltung viel Interessantes mitnehmen können.



*Anton Zeilinger ist em. o. Professor der Physik an der Universität Wien. 1998 wurde er zum wirklichen Mitglied der ÖAW gewählt. Seit 2013 ist er Präsident der ÖAW.*

Mit besonderem Dank für ihre Mitwirkung begrüße ich schließlich unsere Podiumsgäste: Herrn Professor Andreas Auer, Herrn Dr. Zoltán Pállinger, Herrn Professor Adrian Vatter, unser wirkliches Mitglied Professor Ewald Wiederin und Herrn Professor Franz Merli. Klassenpräsident Schmitt wird Sie später noch im Einzelnen vorstellen.

Ich möchte, ehe ich das Wort an Herrn Botschafter Haffner übergebe, zwei, drei Worte sagen – nicht zum heutigen Inhalt, das werden andere tun. Ich darf jedoch die Gelegenheit nutzen und Ihnen die Akademie der Wissenschaften ganz kurz vorstellen. Unsere Akademie besteht im Wesentlichen aus zwei getrennten Säulen, die sozusagen nur durch den Präsidenten zusammengehalten werden. Das eine ist die Versammlung unserer Mitglieder, die Gelehrten-gesellschaft. Wir haben Mitglieder aus nahezu allen Fächern der Wissenschaften und quer durch alle Felder, von der Medizin und den technischen Wissenschaften über mein Gebiet, die Physik, bis weit hinein in die Geisteswissenschaften oder etwa die Philosophie. Wir haben in Österreich etwa 450 Mitglieder und im Ausland etwa 300 Mitglieder. Mitglied kann nur werden, wer von Mitgliedern

vorgeschlagen und dann gewählt wird. Von außen gibt es keine Einflussmöglichkeiten.

Die zweite Säule sind unsere Institute. Wir haben 28 Institute verschiedenster Richtungen. Sehr bekannt ist zum Beispiel das IMBA, das sich mit molekularer Biologie und molekularer Medizin befasst. Und der Bogen spannt sich jenseits der Life Sciences weiter über Mathematik, Weltraumforschung und Materialwissenschaften bis hin zu zahlreichen Instituten in den Sozial-, Geistes- und Kulturwissenschaften.

Dieser Raum ist unser Festsaal, ursprünglich der Festsaal der Universität Wien, unter Maria Theresia erbaut, in einer Bauzeit von nur drei Jahren. Sie sehen in der Mitte des Deckenfreskos Maria Theresia und Franz Stephan von Lothringen. Die vier Seiten zeigen jeweils Darstellungen der vier Fakultäten der klassischen Universität. Gerade vor Ihnen die Philosophie, die die gesamten Geistes- und Naturwissenschaften umfasst, bei der Philosophie sehen Sie zum Beispiel zwei Teleskope. Links von Ihnen die Theologie. Hinter Ihnen die Medizin mit der Darstellung einer Sektion; eine Abbildung, die viel früher nicht möglich gewesen wäre. Und hier auf der Seite die Jurisprudenz.

In diesem Raum haben einige der ersten Versammlungen im Zuge der Revolution 1848 stattgefunden, daher wurde dieses Gebäude letztlich für die Studenten gesperrt. Nach einigen Jahren wurde es der Akademie der Wissenschaften übergeben, übrigens einige Zeit bevor das neue Gebäude der Universität am Ring in Betrieb genommen werden konnte. Das bedeutete für die Universität einiges Ungemach.

Ich möchte aber an dieser Stelle Ihre Geduld nicht länger strapazieren und nunmehr an Sie, Herr Botschafter Haffner, übergeben, den Mitveranstalter unserer heutigen Diskussion.

## WALTER HAFFNER

Ich freue mich sehr, dass die Schweizerische Botschaft einen kleinen Beitrag zu dieser in Österreich aufgekommene Diskussion über die direkte Demokratie leisten darf, und ich möchte mich beim Präsidenten der Akademie für diese Gelegenheit bedanken. Direkte Demokratie ist ebenso Teil der Schweizer Identität, wie dies die Neutralität oder der Gotthard-Tunnel sind, und alle drei haben eines gemeinsam: Sie wurden den Schweizerinnen und den

Schweizern nicht von Gottes Gnaden geschenkt, sondern sind Teil einer langen historischen Entwicklung. Die direkte Demokratie ist eben keine genetische Gegebenheit, die den Schweizerinnen und Schweizern innewohnt, und im Gegensatz zu „Ricola“ haben die Schweizer sie auch nicht erfunden.

Zusammen mit dem Föderalismus hat die Schweiz ein politisches System der direkten Demokratie entwickelt, das auf Ausgleich, auf Kompromiss und auf stabile Mehrheiten abzielt. Die Bürgerinnen und Bürger können im Zentrum dieses Systems selber bestimmen, und zwar auf allen Ebenen der Politik.

Für das Verhältnis zwischen Bürger und Staat heißt das: Der Staat soll dem Bürger dienen. Der Bürger seinerseits ist verantwortlich für die Entscheide dieses Staates. Grundsätzlich folgen die Bürger häufig den Vorgaben und Empfehlungen von Regierung und Parlament. Manchmal entscheiden sie sich aber auch anders. In jedem Fall müssen sie die Konsequenzen ihrer Entscheide tragen: zum Beispiel, wenn sie eine Initiative ablehnen, die ihnen eine Woche mehr Ferien geben würde – dies war vor einigen Jahren der Fall – oder wenn sie wie, am 4. März,

2018 für die Beibehaltung der Radio- und Fernsehgebühren des öffentlichen Rundfunks stimmen.

Wie erwähnt entscheidet das Stimmvolk zuweilen anders, als es die Regierung und das Parlament empfehlen. So geschah es im Jahr 2017 bei zwei wichtigen Abstimmungen: der Steuerreform für Unternehmen und der Pensionskassenreform. In beiden Fällen entsprachen die Abstimmungsergebnisse nicht den Empfehlungen von Regierung und Parlament, und somit erteilte das Stimmvolk der Bundesregierung den Auftrag, neue Vorlagen auszuarbeiten.

Ist dies für die direkte Demokratie gut? Und wie effizient ist es? Sind die Prozesse langsam oder zu langsam? Hat das Volk etwa immer recht? Wo liegen die Gefahren und Grenzen der direkten Demokratie? Wie geht man mit Entscheiden um, die widersprüchlich wirken oder teilweise sogar widersprüchlich sind? Lässt sich der Erfolg der Schweiz, eines der reichsten und innovativsten Länder weltweit, zum Teil auch mit der direkten Demokratie begründen? Mit Blick auf die künftige Entwicklung der direkten Demokratie ist die Diskussion über diese Fragen zwischen Experten aus Österreich und aus der Schweiz besonders begrüßenswert.



*Walter Haffner ist Schweizerischer Botschafter in Österreich.*

# DIREKTE DEMOKRATIE

## EINE ZUKUNFTSLÖSUNG? – SICHTWEISEN AUS DER SCHWEIZ UND ÖSTERREICH

### OLIVER JENS SCHMITT

Ich bin Historiker von Profession, also der Fachfremdeste heute Abend. Ich darf Sie durch diesen Diskussionsabend führen und zuerst noch ergänzend einige Worte des Dankes für die ausgezeichnete Zusammenarbeit an die Schweizer Botschaft richten – insbesondere an Frau Guitar und Herrn Coduri – und dann auf der österreichischen Seite Herrn Professor Franz Merli und unseren Mitgliedern Ewald Wiederin und Manfred Burgstaller danken, die sich unterstützend eingebracht und bei der Konzeption entscheidend mitgewirkt haben.

Was war eigentlich der Ausgangspunkt dafür, dass wir dieses Thema gewählt haben? Eine Diskussion, die den meisten von Ihnen bekannt ist, die sich in den letzten Monaten in Österreich auch intensiviert und zugespitzt hat. Hier versucht die

Akademie der Wissenschaften, mit dieser Podiumsdiskussion die Perspektive der Wissenschaft einzubringen, konkret jener Disziplinen, die sich hier kompetent äußern können. Das ist auf der einen Seite das Staatsrecht und auf der anderen Seite die Politikwissenschaft. Und so ist auch die Runde des heutigen Abends zusammengesetzt. Es geht um einen wissenschaftlichen Blick zu einer Diskussion, die versucht, eine Art Auslegeordnung zu bieten. Wissenschaft bedeutet auch den Versuch einer systematischen Erfassung und auch einer gewissen Entemotionalisierung. Sie hören es meinem Zungenschlag an, es hat eine gewisse Rolle gespielt, dass ich als Schweizer, in Österreich lebend, zumindest einen Teil der Debatte als überspitzt empfunden habe. Bei mir ist der Eindruck entstanden, dass einzelne Elemente, die die direkte Demokratie ausmachen, aus dem Kontext heraus-

gelöst wurden, dass die Debatte stark konzentriert wurde auf das Element des Plebiszits.

Was wir hier versuchen, ist eine Kontextualisierung, eine Einordnung dieser Debatte. Bei der Vorbereitung der Veranstaltung haben wir uns auch Gedanken gemacht über mögliche Untertitel. Es stand einmal auch „direkte Demokratie – Allheilmittel oder Gottseibeius?“ zur Diskussion. Man hatte zeitweise den Eindruck, dass es dazwischen eigentlich gar nichts mehr gebe. Bei der Vorbereitung dieser Debatte konnten wir auch einiges lernen, was das Verhältnis von Wissenschaft und der Dynamik öffentlicher Debatten anlangt. Als wir begannen, die Veranstaltung zu konzipieren, war zumindest in der österreichischen Debatte ein Sprechen über direkte Demokratie im Zusammenhang mit der Regierungsbildung politisch relativ eindeutig interpretierbar. Mittlerweile hat sich



dieses Meinungsspektrum sehr erweitert. Ich denke hier zum Beispiel an das Volksbegehren zum Nichttraucherschutz oder an die Reaktionen in Österreich auf die Volksabstimmung in der Schweiz, in der sich fast drei Viertel der Bevölkerung für ein gebührenfinanziertes öffentliches Medienwesen, Fernsehen und Rundfunk, entschieden haben.

Direkte Demokratie ist also doch nicht so eindeutig parteipolitisch zuordenbar. Sie ist nicht nur ein Mittel populistischer Mobilisierung, sie kann vielmehr ein starkes Instrument in den Händen einer Opposition, aber auch die Stimme einer Zivilgesellschaft sein, wenn sie Einspruch erhebt gegen Maßnahmen einer Regierung. Wir haben für die schriftliche Einladung bewusst ein Bild aus der Praxis der direkten Demokratie gewählt. Sie sehen hier primär Papier. Dieses Papier ist das berühmte Abstimmungsbüchlein, das Haptische der direkten Demokratie, das heißt Abstimmungsunterlagen, Gesetzestexte, mit Erläuterungen, jeweils von Parlaments- und Regierungsmehrheit, doch auch mit einer Darstellung der Gegenargumente. Sie sehen hier auch noch die Stimmzettel. Allein der Umfang dieser Unterlagen zeigt, dass direkte Demokra-

tie auch anstrengend ist und für den Stimmbürger einen erheblichen intellektuellen Aufwand bedeutet.

Ich darf ganz kurz die Teilnehmer auf dem Podium vorstellen.

Andreas Auer ist Begründer des Zentrums für Demokratie und hat lange als Lehrstuhlinhaber an den Universitäten Genf und Zürich gewirkt. Franz Merli ist Professor am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien. Zoltán Tibor Pállinger hat den Lehrstuhl für Politische Theorie und Europäische Demokratieforschung an der Andrassy Universität Budapest inne. Adrian Vatter leitet den Lehrstuhl „Schweizer Politik“ an der Universität Bern. Und Ewald Wiederin ist Mitglied unserer Akademie und lehrt am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien.

Die Einladung, die Sie bekommen haben, enthält bereits Kurzstatements unserer Podiumsteilnehmer. Ich möchte gerne jeweils Punkte aufgreifen, um überzuleiten zu den Statements. Herr Auer, Sie haben geschrieben: „Direkte Demokratie kann nur Ergänzung sein eines repräsentativen demokratischen Systems.“

## ANDREAS AUER

Ich möchte eine kurze Vorbemerkung anbringen. Ich fühle mich hier als Wissenschaftler, als Staatsrechtler. Ich habe nichts zu verkaufen. Ich bin nicht hier, um Propaganda zu betreiben für das Schweizer System der direkten Demokratie, sondern wir versuchen das, was wir in der Schweiz erleben, wissenschaftlich zu durchleuchten und hier darzustellen.

Ich komme zu der Eingangsbemerkung, die Sie aufgegriffen haben. Man bekommt häufig das Gefühl, dass repräsentative Demokratie und direkte Demokratie zwei ganz verschiedene Dinge seien, dass das eine mit dem anderen nichts oder nur sehr wenig zu tun habe. Dabei ist sowohl die repräsentative als auch die direkte Demokratie an die jeweils andere Form direkt gebunden. Die direkte Demokratie fußt ja auf einem direkten demokratischen Instrument, das ist die Volkswahl des Parlaments und vielleicht der Regierung und anderer Behörden. Und die direkte Demokratie kann ohne repräsentative Demokratie gar nicht sein, denn das Volk kann ja eigentlich nur Nein oder Ja sagen zu einer Vorlage, die ihm von einem anderen Staatsorgan unterbreitet wird. Meistens ist dies



*Andreas Auer war Gründer des Zentrums für Demokratie und Professor an den Universitäten Zürich und Genf (verstorben am 7. Dezember 2018).*

das Parlament. Das Parlament, das Volk allein oder die direkte Demokratie für sich allein: Das ist unvorstellbar. Sie hat auch nie, weder in der Schweiz noch in den Vereinigten Staaten, auf Länderebene, auf Staatenebene, noch in anderen Ländern existiert.

Es gibt natürlich auch verschiedene Arten. Man spricht von direkter Demokratie, aber es gibt Dutzende von direktdemokratischen Instrumenten rechtsvergleichend. Ich möchte hier jetzt keine Auslegeordnung anstellen, aber es gibt nicht nur ein Instrument oder zwei Instrumente. Auch die Art und Weise, wie diese Instrumente organisiert und aufgebaut werden, und ihr Zusammenspiel mit anderen staatsrechtlichen Grundsätzen, wie rechtsstaatlichen Grundsätzen, Grundrechten und so weiter, sind von Land zu Land und von Beispiel zu Beispiel sehr verschieden. Unser Herr Botschafter hat bereits darauf hingewiesen: Die direkte Demokratie, wenn sie von unten aufgebaut und nicht von oben verordnet ist, kann zu Resultaten führen – und das erleben wir in der Schweiz regelmäßig –, dass das Volk eben nicht so abstimmt, wie die Regierenden dies gerne hätten. Ich sage immer, der Lernprozess der direkten Demokra-

tie ist nicht für die Bürgerinnen und Bürger, denn wenn man ihnen einen Entscheid zuspricht, wenn sie eine Kompetenz haben, als Staatsorgan Entscheide zu treffen, dann wissen sie genau, was das bedeutet. Aber die Regierenden wissen nicht immer genau, was es bedeutet, wenn sie dem Volk Zuständigkeiten erteilen. Wenn die Verfassung sagt, das Volk habe jetzt diesen oder jenen Entscheid zu treffen, dann müssen sie lernen, dass sie sich eben gelegentlich mit ihren Anliegen nicht durchsetzen.

Meine letzte Bemerkung: Wie ich in meinem Kurzstatement gesagt habe, sind die Entscheide, die vom Volk genehmigt werden, nicht besser als die Entscheide, die vom Parlament oder von der Regierung kommen. Ich spreche gar nicht von den Gerichten, die sind sowieso immer die besten. Hier können und sollen wir lernen.

Sie sind also nicht besser. Der Unterschied ist die Legitimität. Im rein repräsentativen System – ich vereinfache es viel zu sehr, Herr Vatter wird das viel professioneller darstellen können – entscheidet die Mehrheit im Parlament etwas, und das ist dann der Beschluss der Mehrheit. Diejenigen, die in der Minderheit sind, sind da nicht so einverstanden. Die Legiti-

mität wird natürlich nicht offen infrage gestellt, aber doch angezweifelt. Wenn das Volk aber einmal einen Entscheid getroffen hat, ist das anders. Man kann natürlich sagen: „Ich bin damit nicht einverstanden, ich hätte das lieber anders gesehen.“ Aber die Legitimität des Volksentscheides ist unglaublich größer als die Legitimität der parlamentarischen Entscheidungsprozesse. Mit anderen Worten: Direkte Demokratie ist so etwas wie eine Legitimationsmaschine.

#### OLIVER JENS SCHMITT

Wir machen jetzt einen Sprung nach Österreich und fragen uns, welche Instrumente der Legitimation es denn hierzulande schon gibt. Sie, Herr Merli, haben in Ihrem Eingangstatement auf Instrumente hingewiesen, die bestehen, aber wenig genutzt werden.

#### FRANZ MERLI

Die direkte Demokratie gehört nicht zur Identität Österreichs; das ist anders als in der Schweiz. Sie ist auch kein normaler Bestandteil des demokratischen Lebens, sondern, etwas

zugespitzt formuliert, eher eine Untertreibung oder eine Störung. Das sieht man auch am Gebrauch unserer Instrumente: Im Bund haben wir einmal eine Volksabstimmung über eine sogenannte Gesamtänderung der Bundesverfassung erlebt, das war der EU-Beitritt, da war eine Volksabstimmung von der Verfassung vorgeschrieben. Wir haben einmal eine Volksabstimmung über ein einfaches Gesetz abgehalten, nämlich über die Inbetriebnahme des Kernkraftwerks Zwentendorf. Wir haben einmal eine konsultative Volksbefragung durchgeführt, und zwar über die Beibehaltung oder Abschaffung der allgemeinen Wehrpflicht. Und es hat rund 40 Volksbegehren gegeben. Das ist auch nicht so viel, wenn man das über die gesamte Zeit des Bestandes der Bundesverfassung betrachtet, und gerade die Volksbegehren sind manchmal eher als lästige Störung empfunden worden, wenn ich das einmal so sagen darf. In den Ländern gibt es zwar mehr Möglichkeiten, die aber wenig genutzt werden.

Der geringe Gebrauch hängt auch mit der Ausgestaltung der Instrumente zusammen. Das wichtigste Merkmal ist die große Dominanz der Parlamente in den direktdemokratischen Prozessen. Die direkte Demokratie



*Franz Merli ist Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien.*

ist nicht nur eine Ergänzung der repräsentativen Demokratie, sondern sie wird auch von den Repräsentanten in den Parlamenten beherrscht. Volksabstimmungen und Volksbefragungen gibt es nur auf parlamentarische Initiative hin, nicht etwa nur auf Wunsch der Bürgerinnen und Bürger. Volksbegehren können zwar von diesen in Gang gesetzt werden, sind aber nicht mehr als ein unverbindlicher Vorschlag zum Tätigwerden: Das Parlament muss sich damit befassen, aber mehr auch nicht. In den Ländern gibt es auch etwas stärkere Instrumente, aber da stoßen wir schnell an verfassungsrechtliche Grenzen. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs gibt es keine direkte Demokratie gegen oder ohne den Willen des Parlaments.

Der dritte Punkt, den ich noch erwähnen möchte, ist die politische Kultur, die auch nicht sehr günstig ist für die direkte Demokratie als normalen Teil des politischen Lebens. Häufig werden direktdemokratische Instrumente parteipolitisch verwendet. Es ist wohl stets so, dass die jeweilige Opposition für die direkte Demokratie ist, und die, die regieren, sind es nicht. Nachdem wir keine konstante Konzentrationsregierung haben, ändern sich mit jedem Regie-

rungswechsel die Positionen stärker als woanders. Häufig werden auch Sachfragen mit Personenfragen vermischt. Zwentendorf war für viele eine Abstimmung über Kreisky, nicht über Atomkraft, um ein besonders deutliches Beispiel zu nennen. Außerdem wird den Bürgerinnen und Bürgern vom Staat wenig Information zur Verfügung gestellt. Ein Abstimmungsbüchlein gibt es bei uns nicht. Schließlich fehlt eine definierte Rolle der Regierung und der Parlamentsmehrheit. Wir haben keine klare Vorstellung, wie sie sich zu direktdemokratischen Bürgerwünschen verhalten sollen.

Wenn ich das alles zusammenfasse, ist das Ergebnis nicht ganz befriedigend, und es ist kein Wunder, wenn immer wieder nach Reformen gerufen wird. Sinnvolle Reformen konkret zu beschreiben, ist allerdings nicht ganz so einfach, wie die Defizite festzustellen.

#### OLIVER JENS SCHMITT

Herr Pällinger, Sie haben in Ihrer schriftlichen Wortmeldung einen Punkt genannt, den bereits Herr Auer herausgearbeitet hat, nämlich die Frage der stärkeren Kontrolle ge-

wählter politischer Eliten, aber auch die Rückbindung von Entscheidungen an Präferenzen der Wählerinnen und Wähler; zudem die Möglichkeit von Wählerinnen und Wählern, Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern, Themen zu setzen.

#### ZOLTÁN TIBOR PÁLLINGER

Hätten wir uns vor einigen Jahren getroffen, wäre dies wahrscheinlich ein Dialog unter Schweizern geblieben. In den letzten Jahren konnten wir beobachten: Direkte Demokratie ist weltweit ein Thema geworden. Das hat natürlich Gründe: Hier sind der Zusammenbruch des Sozialismus, die dritte Welle der Demokratisierung sowie der Prozess der europäischen Integration zu nennen. Aber auch die repräsentative Demokratie selbst hat sich verändert. Das Standardmodell der repräsentativen Demokratie geht davon aus, dass wir alle vier Jahre unsere Vertreterinnen und Vertreter wählen. Die fuhrwerken vier Jahre lang, und nach vier Jahren haben wir die Möglichkeit, sie zu sanktionieren oder nicht, und dieser Rückkopplungsmechanismus soll dafür sorgen, dass die regierenden Eliten in unserem Interesse handeln.

Diese Art der repräsentativen Demokratie ist eigentlich ein Instrument des 19. Jahrhunderts. Die Welt hat sich verändert. Denken wir an die technologischen Fortschritte, die Globalisierung. Eigentlich stellt sich die Frage: Wie können wir besser regiert werden? Wie können wir die demokratische Governance verstärken? Da steht natürlich, wie Herr Auer das gesagt hat, die Frage im Raum: Wie können wir die direkte Demokratie verbinden mit der repräsentativen Demokratie? Eine Verknüpfung dieser beiden Elemente steht also im Zentrum.

Es ergeben sich zahlreiche Fragen. Wir müssen zum Beispiel das institutionelle Design, je nach politischem System, beachten. Ist die Verfassung souverän? Ist das Volk souverän? Worin besteht die Rolle der einzelnen Akteure? Grundsätzlich ist auch Thema: Wie können wir Demokratie zwischen den Wahlen ausgestalten? Die direkte Demokratie, je nach Instrument, bietet die Möglichkeit, Präferenzen feiner auszudrücken als ein vierjähriger Wahlakt. Das ist eine Möglichkeit. Die andere Möglichkeit ist, ein Veto einzulegen. Eine gut funktionierende direkte Demokratie erzwingt nicht viele Vetoabstimmungen, sondern

löst einen Lernprozess bei den Eliten aus. Eliten spielen immer eine Rolle in der Demokratie, insbesondere in der direkten Demokratie. Parteien lernen, mit dem Instrument umzugehen. Im besseren Fall führt dies dazu, dass Konsultationen stattfinden, dass Konflikte bereits in einer frühen Phase des politischen Prozesses durch Diskussion gelöst werden.

Vielleicht sollten wir die direkte Demokratie nicht nur im Sinne von Volksabstimmungen anschauen. Heute wird ja auch darüber geredet, dass wir einen Dialog zwischen Eliten und Bevölkerung brauchen. Es existieren Modelle der deliberativen Demokratie, die mit direktdemokratischen Verfahren kombiniert werden können. Von zentraler Bedeutung ist auch dabei der Dialog zwischen der Bevölkerung und der Elite. Dies kann sich institutionell äußern, wenn Parlamente gezwungen werden, sich zum Beispiel inhaltlich mit Volksinitiativen auseinanderzusetzen. Meine andere Heimat, Ungarn, macht es genau umgekehrt: Dort darf das Parlament über Volksinitiativen nicht beraten. Es stellt nur das Budget für die Volksabstimmung zur Verfügung. In der Schweiz hat das Parlament zum Beispiel die Möglichkeit, einen Gegenvorschlag gegenüber einer



*Zoltán Tibor Pállinger ist Fachverantwortlicher für den Master in International Relations – European Studies und Leiter des Lehrstuhls für Politische Theorie und Europäische Demokratieforschung an der Andrassy Universität Budapest.*

Volksinitiative zu präsentieren, und es kann damit auch materiell auf die vorgebrachten Anliegen eingehen. Ich glaube, die direkte Demokratie kann ein probates Mittel sein, diesen Dialog, dieses deliberative Element zwischen Elite und Bevölkerung zu verbessern, und im Notfall kann sie eben auch als ein Veto wirken, um die Eliten durchaus auch ziemlich brutal an den Willen der Wählerinnen und Wähler rückzupoppeln.

#### OLIVER JENS SCHMITT

Wir haben im Titel der Veranstaltung zwei Länder nebeneinandergestellt. Ich komme noch einmal auf etwas zurück, was Herr Auer eingangs gesagt hat. Unsere Diskussion soll keine Werbeveranstaltung für das Schweizer System sein, sondern soll dieses auch kritisch beleuchten. Das zeigt sich schon allein an der Formulierung von Herrn Vatter, der darauf hinweist, dass auch in der Schweiz kontinuierlich eine kritische Debatte über die direkte Demokratie stattfindet, in der sich wichtige Argumente der österreichischen Diskussion der letzten Monate wiederfinden. Also, Teil der Identität schon, aber heilige Kuh doch nicht so ganz.

#### ADRIAN VATTER

Da ich, wenn ich es richtig sehe, der einzige empirische Sozialwissenschaftler auf dem Podium bin, weder Jurist noch Theoretiker, erlaube ich mir, in den nächsten Minuten ganz kurz drei Vorurteile oder Mythen zur direkten Demokratie zu diskutieren und aufzuzeigen, was die empirische Forschung der Schweiz dazu sagt.

Die erste Frage ist: Sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger überfordert? Das höre ich immer wieder. Zweitens: Sind Abstimmungsergebnisse käuflich? Können wir mit viel Propagandaaufwand ein Abstimmungsergebnis quasi kaufen, durch finanzkräftige Organisationen? Drittens: Gibt es eine Tyrannei der Mehrheit? Ich möchte diese drei Fragen kurz aufgreifen und diskutieren.

Als vor einiger Zeit der deutsche Bundespräsident Joachim Gauck in der Schweiz war, wurde gerade die Masseneinwanderungsinitiative angenommen. Er hat dann freundlich gesagt: Das seien schon sehr hohe Anforderungen an die direkte Volksmitsprache und es gebe schon gewisse Gefahren, wenn die Bürger über hochkomplexe Themen abstimmen. Etwas undiplomatisch formuliert



*Adrian Vatter ist Direktor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern und Inhaber der Professur für Schweizer Politik.*

hat es vor ein paar Jahrzehnten sein Vorgänger Theodor Heuss, indem er die direkte Demokratie schlicht als „Prämie für jeden Demagogen“ bezeichnete. Diese Kritik hören wir immer wieder, gerade auch aus Deutschland.

Ist der Stimmbürger überfordert? Die empirische Forschung dazu – und es gibt zahlreiche Studien, die unterschiedlich angesetzt sind – liefert eigentlich ein eher positives Bild. Schlecht Informierte und wenig Kompetente machen lediglich etwa ein Viertel der Stimmbürgerschaft aus. Etwa drei Viertel sind mittel bis gut informiert. Informiertheit heißt, man kennt den Titel der Vorlage, man kennt den Inhalt und man kann auch seine Argumente begründen. Das ist damit gemeint. Das hängt allerdings sehr stark vom politischen Interesse ab, aber auch sehr stark von der Sachvorlage. Bei der Unternehmenssteuerreform beispielsweise, über die wir letztes Jahr abgestimmt haben, waren über 70 Prozent der Leute schlecht informiert. Das war eine hochkomplexe Vorlage. Wenn es aber um wichtige außenpolitische Themen geht, etwa den UNO-Beitritt oder den EU-Beitritt, da sind die Leute sehr gut informiert, weil über Jahre, Jahrzehnte eigentlich, immer

wieder in den Medien darüber berichtet wird.

Dann gibt es auch so etwas wie einen natürlichen Selbstselektionsprozess. Diejenigen, die gut informiert sind, gehen viel häufiger abstimmen als diejenigen, die schlecht informiert sind, die bleiben viel häufiger zu Hause. Wir monieren zwar immer die niedrige Stimmbeteiligung, aber das hat durchaus den positiven Effekt, dass die gut Informierten an die Urne gehen. Insgesamt scheint die Abstimmungsforschung darauf hinzuweisen, dass doch ein solides Fundament gut informierter Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in der Schweiz vorhanden ist.

Zweite Frage. Käuflichkeit der direkten Demokratie. Ein ehemaliger Präsident eines Schweizer Wirtschaftsdachverbandes hat vor einigen Jahren gesagt, er setze jeweils so viel Geld ein, bis es wirklich so weit komme, dass er die Abstimmung gewinne. Er geht also von einem direkten Zusammenhang zwischen der Höhe des Kampagnenaufwands und dem abschließenden Abstimmungsergebnis aus. In der Tat sehen wir diesen Zusammenhang häufig, aber lange nicht immer. Es gibt immer wieder prominente Gegenbeispiele. Die sogenannte „Abzockerinitiative“ war so eine

Vorlage, bei der die Initianten viel weniger Mittel hatten. Oder wenn es um Liberalisierungsvorlagen geht, wie die Liberalisierung des Schweizer Elektrizitätsmarktes. Da waren die Propagandamittel, die zur Verfügung standen, sehr ungleich verteilt, und trotzdem haben die Gegner gewonnen. Propagandaeffekte werden vor allem dann sichtbar, wenn das Thema abstrakt, wenig vertraut und nicht stark umstritten ist; dann kann die eine Seite mit viel Geld in der Tat eine Mehrheit für sich gewinnen. Insgesamt kommt die Forschung zum Schluss, dass Geld bei Volksabstimmungen eine relativ geringe Rolle spielt, allerdings bei einem knappen Ausgang durchaus ausschlaggebend sein kann.

Kurz zur Frage nach der Tyrannei der Mehrheit durch die Direktdemokratie. Diese Fragestellung geht schon auf James Madison zurück. Weshalb wir in den USA keine nationalen Volksabstimmungen haben, weshalb wir Elektoren haben und nicht die direkte Volkswahl des Präsidenten, das geht auf diese tief verwurzelte Skepsis gegenüber dem Volk zurück, auf die Befürchtung der Tyrannei durch eine Mehrheit. Grundsätzlich sehen wir in der Tat immer wieder Volksentscheide in der Schweiz, die eine dis-



*Ewald Wiederin ist Professor für Öffentliches Recht an der Universität Wien. 2015 wurde er zum wirklichen Mitglied der Österreichischen Akademie der Wissenschaften gewählt.*

kriminierende Wirkung in Bezug auf Minderheiten haben. Allerdings, und das ist ein wichtiger Punkt, trifft es nicht systematisch alle Minderheiten, sondern entscheidend ist, ob Minderheiten durch die Bevölkerungsmehrheit als Eigen- oder Fremdgruppe wahrgenommen werden oder nicht. Das heißt, bei Anliegen für kulturelle Minderheiten aus der Schweiz, also die lateinischen Sprachgruppen beispielsweise, kommen die Vorlagen sehr häufig durch. Auch wenn es um die Anliegen christlicher Minoritäten geht, sind diese meist erfolgreich. Aber wenn es um die Interessen und Anliegen von Muslimen, Asylbewerbern und Migranten geht, dann ist die direkte Demokratie relativ unerbittlich.

#### **OLIVER JENS SCHMITT**

Herr Wiederin, Sie haben gesagt, Plebiszite funktionierten nicht als Überdruckventil.

#### **EWALD WIEDERIN**

Die direkte Demokratie und die Debatten rund um sie sind interessant, weil man Argumente hört, die

in anderen Zusammenhängen nicht bloß politisch inkorrekt wären, sondern unsagbar. Die Leute sind zu dumm dazu, zu unreif, sie sind zu leicht manipulierbar. Das sind Argumente, die als Befürchtungen verständlich sind, und ich selbst bin der Letzte, der von solchen Sorgen frei wäre. Wenn man ein wenig nachdenkt, wird aber rasch klar, dass diese Argumente sich gegen die Demokratie schlechthin richten und nicht nur gegen die direkte Demokratie. Die direkte Demokratie ist weder eine schlechtere Form noch eine bessere Form, sie ist aber von vornherein nur eine subsidiäre Form, sie kann, wie Sie richtig gesagt haben, nur eine Ergänzungsfunktion haben. Das aber funktioniert nicht, wenn man den Mächtigen nur alle zehn Jahre einmal einen Denkkzettel verpassen kann, denn das läuft meist darauf hinaus, dass Öl ins Feuer gegossen wird. Es funktioniert nur, wenn das Volk auf regelmäßiger Basis wichtige Fragen entscheiden kann und wenn diese Fragen auch von unten kommen können und nicht einfach vom Establishment formuliert werden. Insoweit kann man von der Schweiz lernen, aber nicht nur von der Schweiz. Überall dort, wo die direkte Demokratie ein Erfolgsmo-



dell ist, musste sie Teil der Alltagskultur werden. In Kalifornien ist die Entwicklung in diese Richtung gegangen, und auch in Australien geht sie in diese Richtung, die Australier stimmen mittlerweile ähnlich oft ab wie die Schweizer.

In anderen Punkten sind die Schweizer Erfahrungen nicht übertragbar, weil die Ausgangslage eine völlig andere ist. Bei uns in Österreich ist die Diskussion über die direkte Demokratie seltsam fokussiert auf das Initiativreferendum, mit anderen Worten auf die Möglichkeit, am Parlament vorbei Gesetze zu machen, ein Volksbegehren vor das Volk zu bringen, wenn das Parlament ihm nicht Rechnung getragen hat. Über reine Vetoreferenden, also die Möglichkeit, nach einem parlamentarischen Gesetzesbeschluss durch eine Volksabstimmung das Gesetz wieder außer Kraft zu setzen oder sein Inkrafttreten zu verhindern, redet hierzulande im Grunde niemand.

In der Schweiz ist demgegenüber das Vetoreferendum das zentrale direktdemokratische Instrument in der Gesetzgebung. Das Volk kann damit Gesetze blockieren, das Parlament übergehen kann es auf Bundesebene nicht. Ein Initiativreferendum ist nur bei der Verfassung

möglich. Das hängt damit zusammen – und aus diesem Grund sollten wir mit dem Kopieren sehr vorsichtig sein –, dass das Schweizer System keine Kontrolle von Bundesgesetzen auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin kennt. Im Ergebnis bedeutet das, wenn ich es ein wenig zuspitzen darf, dass das Volk über eine Initiative gegen das Parlament eigentlich nur Grundsätze beschließen kann, die von der Gesetzgebung erst umgesetzt werden müssen, die aber nicht immer auf Punkt und Beistrich umgesetzt werden. Letztlich kann in der Schweiz das Volk am Parlament vorbei also nur Soft Law erzeugen, das für sich allein nicht viel bewirkt. In Österreich wäre das ganz anders, weil wir eine Verfassungsgerichtsbarkeit haben, die Verfassungsgesetze auf Punkt und Beistrich exekutiert.

Die Schweizer Erfahrungen zeigen auch eine Gefahr der direkten Demokratie: Eine einfache Mehrheit im Volk hat mitunter nicht anders als eine einfache Mehrheit im Parlament die Tendenz, Minderheiten an die Wand zu drücken. Ich bin daher froh, dass die Vorschläge, die im Moment ernsthaft diskutiert werden, kein Initiativreferendum auf Verfassungsebene zulassen, sondern bloß auf der Ebene der Gesetzgebung die Mög-

lichkeit vorsehen, eine Initiative vor das Volk zu bringen, wenn sie entsprechend breit unterstützt ist. Dabei steht nach allen Vorschlägen außer Streit, dass es für solche Volksgesetze die volle Verfassungsbindung und die volle Verfassungskontrolle geben wird.

Direkte Demokratie ist, wenn man die Schweizer Erfahrungen anschaut, in der Tat mühsam in dem Sinn, als sie uns umfassend politisiert und zu Meinungsbildung zwingt. Wir werden, wenn sie Teil des Alltags ist, des Öfteren zu Dingen eine Meinung haben müssen, zu denen wir keine haben und vielleicht auch keine haben wollen. Als Bürger habe ich das Gefühl, dass in Österreich der Bedarf danach eher enden wollend ist, weil die vielen Instrumente – Franz Merli hat das schon gesagt –, die es auf Gemeinde- und Landesebene gibt, so gut wie nicht genutzt werden. Und als Verfassungsrechtler kann ich abschließend festhalten, dass direkte Demokratie in größerem Umfang nichts ist, was das Parlament uns verordnen könnte. Gesetzgebung am Parlament vorbei, der Verfassungsgerichtshof hat es mehrfach festgehalten, ist als Gesamtänderung der Bundesverfassung zwingend einer Volksabstimmung zu unterziehen,

sodass wir uns als Stimmvolk werden entscheiden müssen, wenn es so weit kommt, ob wir das wirklich wollen, mit allen Mühen, die damit verbunden sind, oder vielleicht doch lieber nicht.

### OLIVER JENS SCHMITT

Ihr Statement hat diese große Frage aufgeworfen: Wo sind die Grenzen des Instruments der direkten Demokratie? Diese Frage richtet sich primär an die Schweizer Kollegen. Wo sind in der Schweiz die Grenzen gezogen? Sie, Herr Vatter, haben ja auch auf das Problem der Diskriminierung von Minderheiten durch dieses Instrument hingewiesen.

### ADRIAN VATTER

Ich meine eben, es gibt die juristischen Grenzen, und die kennt Andreas Auer viel besser als ich. Die liegen grundsätzlich beim zwingenden Völkerrecht. Aber eine Minarettverbotsvorlage war eben möglich. Wir haben in der Schweiz keine beziehungsweise eine, wenn überhaupt, sehr schwach ausgebaute Verfassungsgerichtsbarkeit, faktisch

haben wir eigentlich keine. Das heißt, die Situation in Österreich, wenn ich das richtig verstehe, mit einem starken Verfassungsgericht, wäre eigentlich die viel bessere Grundlage in Bezug auf den Minderheitenschutz. Wir haben den nicht. Wir haben kein Verfassungsrecht, das klare Grenzen zieht. Das hätte man in Österreich. Daher sind meines Erachtens die Rahmenbedingungen in Österreich weitaus besser als in der Schweiz.

### ANDREAS AUER

Darf ich widersprechen? Es wurde jetzt verschiedentlich gesagt, wir hätten in der Schweiz keine Verfassungsgerichtsbarkeit. Das, meine Damen und Herren, stimmt nicht. Wir haben eine sehr ausgebaute Verfassungsgerichtsbarkeit. Mit inbegriffen sind Volksabstimmungen auf Verfassungsebene, die vom Volk angenommen worden sind. Das Schweizerische Bundesgericht hatte vor dreieinhalb Jahren einen sehr wichtigen Entscheid zu fällen. Mit einer Volksinitiative wurde eine Verfassungsbestimmung aufgenommen, die sagt, dass „kriminelle Ausländer“, die sich bestimmte Vergehen zuschulden kommen lassen, ausge-

wiesen werden müssen. Blindlings. Diese Bestimmung ist in Kraft. Das Bundesgericht hat in einem sehr wichtigen Urteil mit einem Obiter Dictum einen sehr intelligenten Entscheid gefällt und gesagt, die Verfassungsbestimmung ist nicht unmittelbar anwendbar, man muss sie gesetzlich noch konkretisieren. Aber auch wenn sie unmittelbar anwendbar wäre, ist die Schweiz an völkerrechtliche Grenzen gebunden. Das betrifft nicht nur das Jus cogens, das zwingende Völkerrecht. Die Schweiz hat die Europäische Menschenrechtskonvention ratifiziert, schon in den Fünfzigerjahren, und wenn ein Ausschaffungsentscheid gegen die Menschenrechte verstößt, dann behält sich das Bundesgericht die Kompetenz vor, in einem Einzelfall diese Vorschrift nicht anzuwenden. Das war ein unglaublich mutiger Entscheid. Wir sind auch in der Schweiz immer noch daran, zu lernen. Die direkte Demokratie bringt Prozesse in Bewegung, die auf dieser Ebene relativ neu sind. Es gibt vier oder fünf Volksinitiativen, die sehr große Probleme darstellen in Bezug auf Menschenrechte, die durch die Europäische Menschenrechtskonvention gewährleistet sind. Wie wir uns dazu verhalten, das ist ein Lernprozess,

wo wir uns bewusst werden, das Volk hat mit „Ja“ gestimmt zu dieser Vorlage. Es will, dass die Ausländer, wenn sie schlimme Taten begehen, ausgeschafft werden, aber der Richter kann und muss im Einzelfall Grenzen setzen, und diese Grenzen sind von der Verfassungsgerichtsbarkeit festgelegt.

### ADRIAN VATTER

Eine einfache Ergänzung. Eine Folge davon ist, dass die rechtspopulistische SVP jetzt eine Verfassungsinitiative lanciert, die Selbstbestimmungsinitiative, wo nationales Recht vor internationales Recht, vor Völkerrecht gesetzt werden soll. Dieser Lernprozess geht ja überall weiter. Wenn diese Initiative angenommen wird, dann steht diese Initiative vor dem, was die Richter entschieden haben. Und wir haben eben, das ist schon wichtig, kein formales Bundesverfassungsgericht. Im internationalen Vergleich haben wir eine sehr schwache Verfassungsgerichtsbarkeit. Es mag diese Einzelfälle geben.

### ANDREAS AUER

Nein, mein sehr verehrter Kollege! Wir haben in Bezug auf die direkte Demokratie eine außerordentlich reiche Verfassungsgerichtsbarkeit und Rechtsprechung des Bundesgerichts. In Bezug auf direkte Demokratie in den Ländern, also in den Kantonen. Das ist unglaublich wichtig und auch anwendbar auf Bundesebene. Wir haben also eine sehr ausgebaute Verfassungsgerichtsbarkeit. Das Einzige, was das Bundesgericht nicht kann, ist, Bundesgesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu überprüfen. Das Bundesgericht kann dem Gesetzgeber sagen: „Dieses Gesetz ist nicht verfassungsmäßig, aber ich muss es trotzdem anwenden.“ Und das hat auch schon seine Wirkung. Also bitte, dieses Missverständnis, die Schweiz habe keine Verfassungsgerichtsbarkeit, kann ich nicht nachvollziehen.

### ADRIAN VATTER

Grundsätzlich haben wir bei Bundesgesetzen keine verfassungsmäßige Überprüfung, die bindend für den Gesetzgeber ist.

### ZOLTÁN TIBOR PÁLLINGER

Wichtig ist auch, dass mit einer Volksabstimmung der Prozess in der Regel nicht abgeschlossen ist. Entscheide müssen umgesetzt werden, die Umsetzung muss diskutiert werden, und in einigen Fällen kann es auch zu erneuten Volksabstimmungen kommen. Hier ist ein Lernprozess eingebaut, wo man auch sehen kann, dass innerhalb von vielleicht längeren Zeiträumen sich auch der Wille des Elektorats ändert. Sie kennen vielleicht das Beispiel aus dem „Xenophobe’s Guide to the Swiss“, das besagt, dass, wenn man 100.000 Unterschriften zusammenkratzt, man in der Schweiz sogar darüber abstimmen könnte, ob es Freibier für alle geben soll, und es sei die Weisheit der Schweizer, dass das nicht gemacht worden ist. Ich denke, da sind andere institutionelle Vorkehrungen am Werk, aber in der Schweiz könnte über so etwas diskutiert werden. Das Für und Wider müsste erläutert werden. Es gibt ein Land, wo es diese Initiative tatsächlich gegeben hat, und das ist Ungarn. Dort gab es die Volksinitiative zum Ausschank von Freibier, und die wurde vom Verfassungsgericht niedergeschlagen, weil in der Präambel der ungari-

schen Verfassung steht, Ungarn sei eine Marktwirtschaft. Damit wurden der Lernprozess und die Diskussion verunmöglicht. In der Schweiz kann es zwar tatsächlich zu grundrechtsverletzenden oder „unvernünftigen“ Entscheidungen kommen, aber grundsätzlich geht der Prozess weiter. Durch die Iteration von Volksentscheiden können veränderte Präferenzen des Elektorats im Laufe der Zeit in den politischen Prozess einfließen.

#### FRANZ MERLI

Ich kann Verschiedenes aufgreifen. Zunächst einmal zu Ewald Wiederin: Natürlich, Einwände gegen die direkte Demokratie sind oft auch Einwände gegen die Demokratie überhaupt. Das ist richtig, aber trotzdem gibt es Unterschiede. Zum Beispiel ist der Entscheidungsprozess eines Referendums über eine Volksinitiative ein anderer als über einen Antrag im Parlament: Der Vorschlag wird normalerweise von Laien vorbereitet. Es gibt kein ausführliches Begutachtungsverfahren, das Ecken und Kanten abschleift. Für die Entscheidung besteht nur die Ja/Nein-Alternative, und die lässt keinen Raum für Kom-

promisse. Die Abstimmenden spielen kein iteratives Spiel, in dem sie das nächste Mal mit Nachteilen rechnen müssen, wenn sie andere schlecht behandeln, sondern sie treffen eine einmalige Entscheidung. Diese Entscheidung müssen sie nicht öffentlich rechtfertigen, sondern sie unterliegt dem Wahlgeheimnis. Das ist schon ein wenig anders als im Parlament. Deshalb lassen sich Fehler ohne besondere Vorkehrungen nicht so leicht vermeiden.

Ich sehe drei Grundfehler, die immer wieder begangen werden. Der erste Fehler besteht darin, von einem Parlament oder einer Körperschaft etwas zu verlangen, für das es gar nicht zuständig ist. Beispielsweise gab es in Graz eine Bürgerumfrage über die Einführung einer Umweltzone, die dann auch andere Gemeinden betreffen hätte, deren Einwohnerinnen und Einwohner aber nicht mitstimmen durften. Oder derzeit läuft ein Volksbegehren, das Österreichs Zahlungen an die EU so lange zurückhalten will, bis die EU eine vernünftige Flüchtlingspolitik entwickelt hat. Es ist aber nicht an den einzelnen Mitgliedstaaten, über ihre Beiträge gesondert zu entscheiden, sondern das können nur alle Mitgliedstaaten gemeinsam in der EU tun.

Der zweite Fehler wurde schon oft diskutiert, nämlich die Grundrechtswidrigkeit von direktdemokratischen Forderungen. Das Schweizer Minarettverbot ist ein Beispiel dafür. Der dritte Fehler folgt aus dem Wunsch vieler Menschen, dass es anderen schlechter als ihnen selbst gehen soll. Direktdemokratische Vorschläge richten sich manchmal nicht auf Verbesserungen für alle oder für ihre Initiatoren, sondern nur auf Verschlechterungen für andere, meist Schwächere. Man soll dann zum Beispiel, wie in Kärnten vorgeschlagen, über die Stellung der slowenischen Minderheit abstimmen, oder, wie in der Slowakei oder in Slowenien kürzlich geschehen, über ein Verbot der homosexuellen Partnerschaft oder Ehe. Ob solche Vorschläge rechtswidrig sind oder nicht: Sie gehen einfach zulasten von Leuten, die sich in einer bloßen Mehrheitsentscheidung nicht ausreichend Gehör verschaffen können. Darin liegt eine prinzipielle Unfairness, die der direktdemokratische Prozess eben auch ermöglicht. Deshalb ist es wichtig, eine Art Puffer einzurichten zwischen dem Volkswillen und seiner Umsetzung. Der Puffer kann darin bestehen, dass die Umsetzung des Volkswunsches dem Parlament überlassen bleibt,

das dabei bestimmte Übertreibungen außer Acht lassen kann. Es kann auch die Gerichtsbarkeit als Puffer wirken. Aber es sollte nicht ein ohne parlamentarische Behandlung oder gerichtliche Kontrollmöglichkeit erstellter Text nach einer Volksabstimmung automatisch wirksam werden. Verstärkte direkte Demokratie könnte Österreich nützen; aber wer eine Verstärkung will, sollte sich Gedanken darüber machen, wie man diesen Puffer oder diese Bremse organisiert. Da gibt es dann verschiedene Möglichkeiten.

### OLIVER JENS SCHMITT

Wir haben Instrumente der direkten Demokratie in Bezug auf die Verfassungsgerichtsbarkeit diskutiert. Immer wieder mitgeschwungen hat auch das Verhältnis zum Parlament. Das sollten wir noch weiter systematisieren. Sie, Herr Merli, haben gesagt, am Schluss stehe eine Entscheidung, Ja oder Nein. Die Frage ist jetzt: Sind die Instrumente der direkten Demokratie, eine Volksinitiative, ein Referendum, nicht auch ein Mittel der Kommunikation und eines Aushandlungsprozesses, oder läuft das a priori schon auf diese Zuspit-

zung hin? Es geht um das Verhältnis von gewählter Repräsentanz auf der einen und diesen Instrumenten auf der anderen Seite.

### ADRIAN VATTER

Wenn wir den Prozess in der Schweiz anschauen, findet durchaus ein kommunikativer, interaktiver Lernprozess statt, und zwar auch deshalb, weil die Regierung und das Parlament die Möglichkeit des Gegenvorschlags haben. Bei einer Initiative besteht die Möglichkeit, dass man eine Alternative, die vielleicht etwas weniger weit geht, aber das Grundanliegen aufnimmt, in den Prozess hineinbringt. Das kann mit einem direkten Gegenvorschlag, in dem über die Initiative, also über das Volksbegehren, und gleichzeitig über die Alternative der Regierung abgestimmt wird, geschehen oder indirekt, indem man beispielsweise ein bestimmtes Bundesgesetz anpasst und dort das materielle Anliegen einbringt. Wenn diese Möglichkeit besteht, und in bestimmten US-amerikanischen Bundesstaaten besteht sie eben nicht, ist das ein ganz großer Unterschied, was die direkte Demokratie in der Schweiz oder in den US-Bundesstaaten anbe-

trifft. Es ist eben sehr wichtig, dass, wie Sie gesagt haben, das Parlament beziehungsweise die Regierung die Möglichkeit hat, darauf in einer bestimmten Form zu reagieren oder auch zu sagen: „Nein, wir reagieren nicht, aber gehen das Risiko ein, dass das Anliegen durchkommt.“

### ZOLTÁN TIBOR PÁLLINGER

Wir haben hier einerseits die institutionelle Ebene des Parlaments, das auf diese Inputs direkt reagieren kann, aber wir haben natürlich auch andere Akteure: beispielsweise die Parteien. Diese müssen intermediär wirken, sie müssen in die Kommunikation mit einsteigen, sie müssen Vorlagen erklären, dabei müssen sie vereinfachen und zuspitzen. In diesem Zusammenhang stellt sich dann auch die Frage: Was sind eigentlich die Anforderungen an eine gute Elite? Eine solche sollte auch Werte vertreten und für diese auch aktiv eintreten. Auf der anderen Seite haben wir auch Möglichkeiten, gerade wenn wir amerikanische Staaten anschauen. Dort gibt es sogenannte „Citizen Juries“, die dafür sorgen, dass für die Bürgerinnen und Bürger „objektive Informationen“ verfüg-

bar gemacht werden. Das ist auch ein Kernelement. Ferner sollen auch die Parteien, die Initianten ihre eigenen Interessen darlegen können. Auf diese Weise – so hoffen wir – kann ein Prozess entstehen, in dem das Für und Wider erwogen wird. Wichtig ist auch die objektive Information seitens der Behörden: Beispiel „Bundesbüchlein“, das wird ja in der Schweiz als sehr glaubwürdig wahrgenommen, denn darin werden die wichtigsten Informationen objektiv zusammengefasst. Das kann man natürlich noch ausbauen, indem beispielsweise „Citizen Juries“ oder deliberative Mini-Publika über die Vorlagen diskutieren. Wichtig ist, das Ganze mit dem repräsentativen Prozess zu verkoppeln und objektive Informationen verfügbar zu machen.

#### **EWALD WIEDERIN**

In Österreich haben wir wenige Erfahrungen auf Bundesebene. Das liegt an der Grundkonstellation, dass eine Initiative, wenn sie erfolgreich ist, im Parlament behandelt werden muss, aber nicht mehr. Das führt zu entsprechender Öffentlichkeit und mehr oder weniger öffentlichem Druck, die Parlamentarier müssen

dem Wahlvolk in der Folge erklären, warum sie aus einer Initiative wenig oder nichts gemacht haben. Auf Landesebene sieht es besser aus. Teilweise können dort die Initianten eine Gesetzesvorlage weiterziehen und sie vor das Volk bringen, wobei man versucht hat, die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs elegant zu unterlaufen, indem man statuiert hat, dass die Initiative nochmals parlamentarisch behandelt werden muss. Aber diese Möglichkeiten werden nicht genutzt, bis jetzt sind mir keine Fälle bekannt, wo ein Volksbegehren weitergezogen worden wäre. Wenn wir auf Bundesebene Initiativreferenden vorsehen, dann müsste man wohl überlegen, Gegenvorschläge des Parlaments zuzulassen, die Zustellbevollmächtigten des Volksbegehrens in die parlamentarischen Verhandlungen einzubinden und ihnen die Möglichkeit zu geben, auf die Volksabstimmung zu verzichten. Kurzum: Wir müssten die Volksinitiative mit den Parlamentsberatungen besser verbinden und das Ganze kooperativer ausgestalten als bisher. Beispiele gibt es, das würde auch funktionieren.

#### **ZOLTÁN TIBOR PÁLLINGER**

Ich möchte genau das aufgreifen. Es kann auch sehr wichtig sein, dass man staatlicherseits eine Unterstützungsinfrastruktur zur Verfügung stellt, also gerade Beratungen möglich macht, damit eben Initiativkomitees ein richtiges Wording finden können, damit sie sich im Klaren sind, wie das gesetzlich in die Verfassung eingepasst werden kann. Möglicherweise wäre auch darüber nachzudenken, ob man, um Chancengleichheit herzustellen, auch in die Finanzierung unterstützend eingreifen könnte, sodass es eben möglich wird, über alles zu diskutieren.

#### **OLIVER JENS SCHMITT**

Herr Wiederin, Sie haben einen Punkt angesprochen, der zu einem der letzten großen Fragenkomplexe des heutigen Abends gehört, nämlich: Gesetzt den Fall, es gäbe in diesem Lande den staatspolitischen Willen, ein solches direktdemokratisches System umzusetzen – welche Umbaumaßnahmen an Verfassung und politischem System wären nötig? Was würde das jetzt aus der Sicht des Staatsrechtlers implizieren?

## FRANZ MERLI

Zunächst einmal müsste man das Verfahren tatsächlich verbessern im Sinne von Herrn Pállinger: mehr Information zur Verfügung stellen, die Reaktionsmöglichkeiten von Regierung und Parlament erweitern, ein stärker dialogisches Verfahren einrichten, bevor die Sache entschieden wird. Das ist der erste Punkt.

Der zweite Punkt betrifft den Puffer zwischen Volkswillen und Umsetzung. Man kann darauf vertrauen, dass das Parlament fehlerhafte Vorschläge nicht umsetzt und dass, falls es das doch tut oder wenn die Vorschläge nach der Billigung in einer Volksabstimmung automatisch gelten, der Verfassungsgerichtshof die beschlossene Regelung aufhebt. Das ist in Ordnung, aber meines Erachtens nicht ausreichend, denn da ist das Kind manchmal schon in den Brunnen gefallen. Deshalb sollten wir darüber nachdenken, ob es nicht ganz beschränkte Rechtsanforderungen und Themenverbote geben sollte, etwa für offensichtliche grundrechtswidrige Initiativen oder solche zulasten von Minderheiten. Die schwierige Frage dabei ist: Wie tariieren wir diese rechtsstaatlichen und überhaupt rechtlichen Anforderungen auf der einen Seite

und die politische Dynamik auf der anderen Seite aus? Wenn die Abstimmungsmehrheit, die sich ja oft in dieser Situation als „Volk“ und Souverän und nicht als bloßes Verfassungsorgan versteht, an Grenzen stößt, die ihr „ein paar Richter“ setzen, kann das zu einer Delegitimierung der Verfassungsgerichtsbarkeit führen; und die Verfassungsgerichtsbarkeit kann auch bewusst in eine solche Situation gebracht werden. Das muss man beim Design einer Reform mit bedenken. Schließlich bin ich fest davon überzeugt, dass es nicht auf die Regeln und das Design allein ankommt, sondern auch auf die politische Kultur – und umgekehrt, dass eine politische Kultur, wie wir sie in Österreich haben, ein besonders sorgfältiges Design, wenn nicht erfordert, so doch nahelegt.

## EWALD WIEDERIN

Die erste Änderung, die erforderlich wäre, wäre natürlich die Schaffung einer verfassungsrechtlichen Grundlage für solche Initiativreferenden. Wenn man sich dazu durchringt, dann sollte man die Grenze nicht, wie im Regierungsprogramm vorgesehen, bei 900.000 Stimmen ansetzen,

so wird das nie Teil der Alltagskultur, sondern wesentlich darunter. Ein Vergleichsbeispiel: In der Schweiz reichen 100.000 Stimmen für Verfassungsinitiativreferenden aus. Das ist sicher zu niedrig. Irgendetwas dazwischen könnte und sollte es vielleicht sein.

Weitere Änderungen braucht es, wenn man Sicherungen einbauen will, Puffer beziehungsweise Themenverbote. Bei den Themenverboten bin ich skeptischer als Franz Merli. Wir haben sie bereits in Form der Verfassung, die ja Grundrechte enthält und auch eine bundesstaatliche Kompetenzverteilung, die beide Themenverbote bedeuten. Widersprüche gegen Völkerrecht kann man dazunehmen, aber wenn wir das erwägen, dann auch für Parlamentsgesetze. Das verfassungsrechtliche Instrumentarium gibt es also schon, und in Form der Verfassungsgerichtsbarkeit haben wir auch eine Methode, diese Themenverbote zu effektuieren. Im Einzelnen ist es allerdings sehr schwierig, die Prüfung in die Verfassungsgerichtsbarkeit sinnvoll einzubauen. Die deutschen Erfahrungen zeigen, dass viele – nach Auffassung namhafter Verfassungsrechtler viel zu viele – Initiativen vor dem Richterstuhl scheitern. Wenn man,

wie im Regierungsprogramm vorgesehen, eine Vorabkontrolle durch das Verfassungsgericht vorsieht, unter engem zeitlichem Druck und ohne inhaltliche Beschränkung, dann wird mitunter die Verfassungsgerichtsbarkeit Schaden nehmen, weil das Gericht in der knappen Zeit nicht alles sorgfältig kontrollieren kann. Es kann daher leicht passieren, dass das Verfassungsgericht einen Persilschein ausstellt, der in der Folge nicht hält. Aber irgendeine Form der Kontrolle brauchen wir wohl, und in diesem Punkt hätte ich eine Präferenz für die Einbindung des Parlaments: Statt direkt den Verfassungsgerichtshof zu befassen, sollten wir eine Prüfung durch ein parlamentarisches Organ vorsehen, deren Ergebnis die Initianten nachher vor dem Verfassungsgericht nachprüfen lassen können.

#### ADRIAN VATTER

Ich denke, das ist eine ganz wichtige Frage. Soll es eine Vorabkontrolle oder eine Nachkontrolle geben? Ich würde stark vor einer Nachkontrolle warnen. Wenn Sie einen ganzen Abstimmungsprozess durchgeführt haben, wenn die Leute sich mit der Vorlage auseinandergesetzt haben,

die Leute an die Urne gehen, und am Schluss, nach dem Volksentscheid, wird der Entscheid kassiert, dann frustriert das die Leute, und das führt genau zu dem, was Sie angesprochen haben, nämlich zu einem Konflikt zwischen dem Volk als Souverän, das sich als Souverän versteht, und eben den Verfassungsrichtern.

Was das Themenverbot anbetrifft, haben wir beispielsweise in der Schweiz auch auf Bundesebene kein Finanzreferendum. Über Finanzvorlagen kann man nicht direkt abstimmen. Es gibt indirekte Wege. Aber direkt nicht. In den Kantonen kann man das. Und dort hat man eigentlich ganz gute Erfahrungen mit Finanzreferenden gemacht. Also, dass man auch über Finanzvorlagen abstimmt.

Und vielleicht noch ein Wort zu den Unterschriftenhürden. In der Schweiz sind sie in der Tat niedrig und wurden auch trotz des demografischen Wandels nie angepasst. Die Gefahr ist einfach, wenn die Hürden zu hoch sind, dann sind es nur noch die wirklich finanzkräftigen, schlagkräftigen Organisationen, die die Möglichkeit haben, diese Unterschriften in kurzer Zeit zusammenzubringen und danach die Abstimmungskämpfe zu finanzieren. Wenn die Idee ist, dass

wirklich Bürgerkomitees Vorschläge machen, aus dem Volk heraus, dann sollten die Hürden nicht zu hoch sein, denn sonst ist die Gefahr groß, dass sich die direkte Demokratie vom Volksrecht zum Verbandsrecht wandelt.

#### ANDREAS AUER

Ich möchte auf eine Idee, die Herr Wiederin vorhin erwähnt hat, eingehen. Es geht um den Unterschied zwischen dem Referendum und dem Volksbegehren oder der Volksinitiative. Wenn ich einen kleinen Ratschlag geben dürfte, dann würde ich sagen, wie Sie es angetönt haben: Legen Sie das Gewicht vielmehr auf das Referendumselement statt auf das Initiativ- oder Volksbegehrenselement. Das Referendum, das es dem Volk ermöglicht, eine parlamentarische Vorlage zu Fall zu bringen, mittels Unterschriften zuerst und dann mittels einer Volksabstimmung, hat sich als ein unglaublich wichtiges Instrument dargestellt. Es hat eigentlich die politischen Verhältnisse, die Verhältnisse zwischen Mehrheit und Minderheit, viel entscheidender beeinflusst, als das bei der Volksinitiative der Fall ist. Denn solange eine relativ starke



politische Gruppierung systematisch mittels des Referendums Vorlagen des Parlaments zu Fall bringen kann, werden das Regieren und das Legiferieren schwierig, wenn nicht unmöglich. Der Prozess hat dazu geführt, dass seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts und durch das ganze 20. Jahrhundert hindurch wichtige Gruppierungen, die zunächst ausgeschlossen waren, die marginal waren, miteinbezogen wurden in den politischen Prozess. Diese Kompromissbereitschaft ist auf das Referendum zurückzuführen. Was natürlich die Parlamentarier wollen, ist, zu versuchen, dass das Gesetz nicht vom Volk genehmigt werden muss, denn man weiß ja nie, wie das Volk dann abstimmen wird. Und wenn man das verhindern kann mittels Kompromissen, die angegangen werden, dann versucht man das auch. Das hat unsere Demokratie eigentlich stärker beeinflusst als die Volksinitiative. Eine ganz kurze Bemerkung zu den Grundrechten. Das Thema wurde verschiedentlich aufgegriffen. Das Volk als Staatsorgan hat die Möglichkeit, rechtlich gesehen, Grundrechte einzuschränken, wie das Parlament das ebenfalls kann. Grundrechte verletzen kann das Volk nicht. Und damit das eben nicht eintritt, haben

wir eine Gerichtsbarkeit. In Bezug auf Menschenrechte hat sich die Gerichtsbarkeit entnationalisiert, ist das der Souveränität der Einzelstaaten weggenommen worden. In Europa haben wir die Europäische Menschenrechtskonvention, und die ist eine Grenze. Das Minarettverbot würde, wenn ein konkreter Anwendungsfall eintreffen würde, von jedem Gericht, vom Bundesgericht oder vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, für menschenrechtswidrig erklärt werden. Davon bin ich überzeugt.

#### ADRIAN VATTER

Noch eine Ergänzung zu diesem Vorschlag von Andreas Auer, das Referendumsrecht in den Vordergrund zu rücken und nicht das Initiativrecht. Andreas Auer hat recht, denn der Wandel des schweizerischen politischen Systems von einer eigentlich ursprünglich dualen Mehrheitsdemokratie hin zu einer ausgebauten Verhandlungs- und Konkordanzdemokratie in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts geht in der Tat sehr stark auf das Referendum zurück, weil die politische Elite eine ganz bestimmte Strategie verfolgt hat:

Zur Minimierung der Risiken der direkten Demokratie binden wir die referendumsfähigen Kräfte ein. Man sagt in der Schweiz auch, es brauche eigentlich beides. Das Referendum ist die Bremse. Das fördert den Status quo. Es sind nur noch kleine Veränderungen möglich, wenn wir das Referendum haben. Die Initiative ist das Gaspedal. Da kommen die Forderungen aus dem Volk, aus einzelnen Gruppierungen, die eben oft nicht in den politischen Entscheidungsprozess auf institutioneller Ebene eingebunden sind. Wenn sie gleichzeitig neben der Status-quo-Politik auch Innovation wollen, dann ist die Initiative durchaus das richtige Instrument. Allerdings können diese Initiativen und diese Innovationen sowohl von links wie auch von rechts kommen, wie wir das in den letzten Jahren in der Schweiz erlebt haben.

#### OLIVER JENS SCHMITT

Wir haben in dieser Debatte einige große Themenblöcke herausgearbeitet. Wir haben Instrumente der direkten Demokratie diskutiert im Verhältnis zur Verfassungsgerichtsbarkeit. Wir haben zu diskutieren versucht, welche Rolle hier das Parlament

spielt. Wir haben die Frage gestellt, was das auf Österreich übertragen bedeutet.

Zum Schluss ist noch ein Element sehr deutlich geworden, das bei der Zuspitzung auf Ja und Nein ein bisschen untergeht. Das ist der Aushandlungsprozess. Dass es sehr oft gar nicht zu einer Abstimmung kommt. Dass bei der Ausverhandlung von Entscheidungen im Parlament – und das wurde ja erwähnt – schon allein das Wissen, dass ein Referendum ergriffen werden könnte oder eine Volksinitiative im Raum steht, parlamentarischer Handeln beeinflusst, ohne dass sich das je in einer Volksabstimmung niederschlägt.

Damit sind wir an das Ende der Diskussion gekommen.

Ich glaube nicht, dass es möglich ist, und das war auch nicht das Ziel dieser Veranstaltung, eine Conclusio zu bieten. Es ging um eine versachlichte, systematisierte Information auf der Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse.

Mir bleibt nur, der Botschaft für die gute Zusammenarbeit zu danken und den Teilnehmern auf dem Podium für ihre Beiträge.

# RESÜMEE

## MAGDALENA PÖSCHL

### *1. Chancen und Risiken der direkten Demokratie*

Einigkeit bestand unter den Diskutanten darüber, dass die direkte und die repräsentative Demokratie nicht grundverschieden, sondern wechselseitig aufeinander bezogen sind. Dabei kann direkte Demokratie nie allein bestehen; sie ist vielmehr stets als Ergänzung zur repräsentativen Demokratie zu verstehen. So wird etwa derzeit in Österreich mit einem Volksbegehren dem Parlament ein Gesetzesvorschlag unterbreitet; umgekehrt hat die Volksabstimmung einen parlamentarischen Gesetzesbeschluss zum Gegenstand, und auch die Volksbefragung soll nur die Meinung des Volkes zu Angelegenheiten erkunden, die das Parlament zu regeln hat.

Die repräsentative Demokratie durch direktdemokratische Instrumente zu ergänzen, kann viele Vorteile bringen, auch darüber bestand in der Diskussion Einigkeit. Zunächst erhält

die Bevölkerung Gelegenheit, ihre Präferenzen öfter und spezifischer auszudrücken als in Wahlen, die bloß alle paar Jahre stattfinden. Sodann verbessert sich der Dialog zwischen „Eliten“ und Bevölkerung, was die allgemeine Zufriedenheit und Responsivität erhöht. Klug ausgestaltet, ist die direkte Demokratie schließlich ein Lernprozess für alle – für die Politik, die notfalls durch ein Veto an die Wählerschaft rückgekoppelt wird und durch Volksinitiativen auch von Wünschen sonst nicht wahrgenommener Minderheiten erfährt. Umgekehrt lernt auch die Bevölkerung, wenn das Parlament auf ihre Anliegen mit einem Gegenvorschlag reagiert, der die anstehenden Probleme ausgewogener löst als der vom Volk lancierte Vorschlag.

Diese Vorteile lassen sich allerdings nur lukrieren, wenn direkte Demokratie – wie in der Schweiz – rechtlich niederschwellig und praktisch alltäglich ist. Hier wurde Österreich in der

Diskussion noch Aufholbedarf attestiert. Liegen die Hürden zu hoch, kann die direkte Demokratie nämlich leicht zum Überdruckventil werden, das primär Emotionen entlädt und einen sachlichen Diskurs erschwert. Das bedeutet jedoch nicht, dass direktdemokratische Instrumente ständig eingesetzt werden müssen, im Gegenteil. Allein dass es sie gibt, veranlasst das Parlament in der Schweiz oft schon, vetofähige Gruppen vorsorglich einzubeziehen, um die Unwägbarkeit von Volksentscheiden zu vermeiden. Mittelbar kann die direkte Demokratie also auch den Dialog und die Kompromissbereitschaft im Parlament stärken.

Neben diesen Chancen birgt die direkte Demokratie aber auch Risiken. Oft wird gegen sie eingewendet, das Volk sei nicht ausreichend informiert und daher von der Komplexität der abzustimmenden Fragen überfordert. Die Abstimmung über den Brexit nährt solche Bedenken. Empirisch

sind sie jedenfalls für die Schweiz nicht begründet. Drei Viertel der Stimmberechtigten sind dort mittel bis gut informiert; wer nicht informiert ist, bleibt der Abstimmung tendenziell fern. Dieser erfreuliche Befund dürfte freilich auch darauf beruhen, dass die Schweizer Regierung die Stimmberechtigten vor jedem Plebiszit mit einem „Abstimmungsbüchlein“ vollständig und objektiv informiert. Vergleichbares existiert hierzulande nicht; auch insoweit kann Österreich also von seinem Nachbarn lernen.

Nicht von der Hand zu weisen ist die Sorge, dass Abstimmungen letztlich käuflich sind. Wie die Diskussion gezeigt hat, besteht tatsächlich ein Zusammenhang zwischen dem Abstimmungsergebnis und dem Aufwand vorangegangener Kampagnen. Er ist zwar weniger eindeutig als vermutet, wird aber schlagend, wenn über Themen zu entscheiden ist, die abstrakt, den Stimmberechtigten wenig vertraut und nicht stark umstritten sind: Dann wirken sich Kampagnen aus und begünstigen naturgemäß finanzkräftige Unternehmen und Verbände. Mit rechtlichen Maßnahmen ließen sich solche Verzerrungen allerdings mindern, wenn Spenden gesetzlich begrenzt würden oder wenn

die Betreiber einer Volksinitiative zumindest offenlegen müssten, wer sie mit welchen Beträgen unterstützt. Bedauerlicherweise fehlen solche Deckelungs- und Transparenzgebote jedoch in der Schweiz ebenso wie in Österreich.

Eine häufig geäußerte und ernst zu nehmende Sorge ist ferner, Plebiszite führten zu einer Tyrannei des Volkes. Die Gefahr, dass direktdemokratische Entscheidungen sich gegen Minderheiten richten, besteht tatsächlich, auch in der Schweiz; dies zwar nicht bei Minderheiten, die die Stimmberechtigten als Eigengruppen wahrnehmen, wohl aber bei Fremdgruppen wie Muslimen und Migranten. Der unfairen Benachteiligung solcher Gruppen kann das Recht mit verschiedenen Maßnahmen gegensteuern. Am schärfsten wirken Themenverbote, etwa ein Verbot, über Minderheitenrechte ein Plebiszit abzuhalten. Etwas milder wäre, Plebiszite nur über menschenrechtskonforme Gesetzesvorschläge zuzulassen. Kontrollen können aber auch erst nachträglich einsetzen, indem ein Gericht direktdemokratisch initiierte Gesetze aufhebt oder nicht anwendet, sofern sie menschenrechtswidrig sind. Da direktdemokratische Verfahren aufwendig sind, ist die Frustration

freilich groß, wenn sich ein Volksanliegen nach all den Anstrengungen aus rechtlichen Gründen als nicht umsetzbar erweist. Das spricht für Themen- oder Abstimmungsbeschränkungen, weil sie schon früh klären, ob ein Volksanliegen menschenrechtlich überhaupt realisierbar ist. Auch diese Maßnahmen können aber zu Frustrationen führen, wenn sie als Diskussionsverbote empfunden werden. Zudem kann eine Vorabkontrolle nicht alle Fehler aufdecken, weil Rechtswidrigkeiten eines Gesetzes oft erst bei seiner Vollziehung sichtbar werden. Als Kompromiss wurde daher in der Diskussion vorgeschlagen, Volksanliegen vor der Abstimmung nur auf offensichtliche Rechtswidrigkeiten zu prüfen; dann kann das einmal beschlossene Volksgesetz im Zuge seiner Anwendung immer noch genauer kontrolliert werden.

Direktdemokratische Entscheidungen bergen nicht nur die Gefahr, Minderheiten zu benachteiligen; wie die Diskussion ebenfalls gezeigt hat, sind sie auch sonst fehleranfällig, aus einer Reihe von Gründen. Zunächst werden Volksentscheide meist von Laiinnen und Laien vorbereitet. Deren Vorschläge werden – anders als Regierungsvorlagen – keinem Begut-

achtungsverfahren unterzogen, so dass auch nachträglich kein Sachverstand einfließt. Anders als im Parlament ist in direktdemokratischen Verfahren auch kein Raum für eine kompromissfördernde Kooperation, bei der die eine Gruppe punktuell nachgibt, um anderswo ein Entgegenkommen anderer Gruppen zu erreichen. Diese Kompromisslosigkeit setzt sich an der Urne fort, weil das Volk nur mit Ja oder Nein abstimmen kann. Da die Stimmberechtigten ihr Votum überdies geheim abgeben, unterliegen sie – anders als Abgeordnete – auch keinem Druck, ihre Entscheidung öffentlich zu rechtfertigen. All das macht Plebiszite fehleranfällig. Diese Effekte lassen sich aber immerhin mildern, indem man zum einen vorab zumindest grob die rechtliche Umsetzbarkeit des Volksanliegens prüft und zum anderen in direktdemokratische Verfahren dialogische Elemente einbaut. Insbesondere kann der Regierung oder dem Parlament die Gelegenheit gegeben werden, den Initianten Gegenvorschläge zu machen oder mit ihnen eine Alternativlösung zu erarbeiten. Dann kann die Initiative auch zurückgezogen und auf eine Volksabstimmung verzichtet werden. Unterm Strich bringt die direkte

Demokratie also zweifellos große Chancen. Ihre Risiken werden teils überschätzt, teils können sie durch ein kluges Design reduziert werden, zu einem gewissen Grad sind sie aber auch unvermeidbar und müssen daher in Kauf genommen werden, wenn man sich für direkte Demokratie entscheidet.

## 2. Schweizer Erfahrungen

Wie die Diskussion gezeigt hat, ist die direkte Demokratie in der Schweiz einerseits historisch tief verwurzelt und auch Teil der Schweizer Identität, andererseits aber keine heilige Kuh: Über direkte Demokratie wird auch in der Schweiz leidenschaftlich diskutiert.

Die guten Erfahrungen, die die Schweiz mit der Demokratie historisch gemacht hat, prägen unverkennbar ihre Verfassung. Sie vertraut den demokratischen Institutionen so sehr, dass sie sogar auf eine Verfassungsgerichtsbarkeit im engeren Sinn verzichtet. So existiert in der Schweiz kein spezialisiertes Gericht, das – wie der österreichische Verfassungsgerichtshof – verfassungswidrige Bundesgesetze aus dem Rechtsbestand entfernen kann. Sollte dennoch einmal ein Bundesgesetz verfassungswidrig sein, finden die Schweizer Ge-

richte allerdings andere Wege, um es zu entschärfen: Soweit der Gesetzeswortlaut es zulässt, interpretieren sie solche Gesetze verfassungskonform um; andernfalls stellen sie immerhin die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes fest und üben damit Druck auf das Parlament aus, das Gesetz an die Verfassung anzupassen. Wurde eine Verfassungsvorschrift neu erlassen, kann sie nach der Judikatur entgegenstehendes älteres Bundesrecht sogar automatisch außer Kraft setzen. Verstößt ein Bundesgesetz schließlich gegen Völkerrecht, etwa die Europäische Menschenrechtskonvention, bleibt es unangewendet, da das Völkerrecht nach der Judikatur Vorrang vor nationalem Recht genießt. So gesehen gibt es auch in der Schweiz eine Verfassungsgerichtsbarkeit, sie ist nur nicht bei einem Gericht konzentriert und setzt statt der Gesetzesaufhebung andere Rechtstechniken ein, die aber zu ähnlichen Ergebnissen führen.

Die Schweizer Verfassung kennt verschiedenste direktdemokratische Instrumente. Zwei davon wurden in der Diskussion als besonders bedeutsam hervorgehoben: das Vetoreferendum und die Volksinitiative. Mit dem Vetoreferendum können 50.000 Stimmberechtigte eine Ab-

stimmung über Parlamentsvorlagen initiieren, um Gesetzesbeschlüsse oder völkerrechtliche Verträge zu verhindern, also den Status quo zu bewahren. Die Volksinitiative zielt in die Gegenrichtung: Sie will neue Vorschriften in die Verfassung aufnehmen, typischerweise also den Status quo verändern. Daher bedarf sie auch einer stärkeren Unterstützung, nämlich der Zustimmung von 100.000 Stimmberechtigten. In der Praxis führt schon die bloße Existenz des Vetoreferendums dazu, dass das Parlament bei Neuerungen veto-fähige Kräfte einbezieht und nach Kompromissen sucht, um ein Veto zu verhindern. Die Volksinitiative wirkt hingegen nicht bremsend, sondern eher wie ein Gaspedal. Ursprünglich war sie als Artikulationshilfe für Gruppen gedacht, die in den politischen Prozess nicht institutionell eingebunden sind; in letzter Zeit wird sie aber vermehrt auch von Regierungsparteien genützt.

Da die Volksinitiative rechtliche Neuerungen beabsichtigt, bestehen für sie auf Bundesebene<sup>1</sup> zahlreiche Vorgaben, zunächst inhaltlicher

Art: Volksinitiativen dürfen nur auf Änderungen der Bundesverfassung zielen, nicht hingegen auf die Erlassung einfacher Bundesgesetze. Die initiierte Verfassungsänderung darf ihrerseits nicht gegen zwingendes Völkerrecht verstoßen.

Hat eine Volksinitiative die erforderlichen 100.000 Unterschriften erreicht, durchläuft sie ein langes Verfahren, in dem Politik und Volk in einen intensiven Dialog eintreten. Regierung und Parlament nehmen zur Volksinitiative inhaltlich Stellung; dabei weisen sie gegebenenfalls auch darauf hin, dass eine Initiative zwar nicht gegen zwingendes, wohl aber gegen sonstiges Völkerrecht verstößt, etwa gegen die Europäische Menschenrechtskonvention. Das kann die Stimmberechtigten dazu bewegen, die Volksinitiative nicht zu unterstützen. Das Parlament prüft ferner, ob die Verfassungsinitiative die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt; ist das nicht der Fall, erklärt es die Initiative für ungültig. Auf gültige Volksinitiativen kann das Parlament außerdem reagieren, indem es dem Volksanliegen entweder in einem Gesetzentwurf indirekt Rechnung trägt oder indem es direkt einen Gegenvorschlag auf Verfassungsstufe erstattet. Stellt dies die Initianten zu-

frieden, können sie die Volksinitiative zurückziehen. Andernfalls stimmt das Volk über die Volksinitiative und einen allfälligen Gegenvorschlag des Parlaments ab.

Setzt sich dabei die Volksinitiative durch, ist der Prozess längst nicht zu Ende. Vielmehr beginnt nun eine intensive Diskussion über die Umsetzung, denn die vom Volk initiierte Verfassungsänderung ist meist nicht konkret genug, um von den Behörden direkt angewendet zu werden. Daher muss das Parlament sie erst in eigenen Gesetzen umsetzen. Völkerrechtswidrige Volksinitiativen kann es aufgrund der Judikatur allerdings nur eingeschränkt und unter Umständen gar nicht umsetzen. Ist eine völkerrechtswidrige Volksinitiative ausnahmsweise so konkret formuliert, dass sie keiner Umsetzung bedarf, wenden die Behörden sie nicht oder nur eingeschränkt an. Letztlich kann das Schweizer Volk das Parlament auf Bundesebene also in der Regel nicht übergehen, weil es auf seine Umsetzungsakte angewiesen bleibt. Unterbleibt die Umsetzung (oder wird eine ausnahmsweise nicht umsetzungsbedürftige Volksinitiative nicht angewendet), kann dies durchaus zu Frustrationen in der Bevölkerung führen. Das ist aber nur

<sup>1</sup> Volksinitiativen auf kantonaler und kommunaler Ebene bleiben im Folgenden außer Betracht.

die Kehrseite der Großzügigkeit, mit der die Schweizer Verfassung auch völkerrechtswidrige Volksinitiativen zulässt.

### 3. Lernpotenzial für Österreich

Anders als in der Schweiz ist die direkte Demokratie in Österreich weder tief verwurzelt noch stiftet sie Identität; eher wird sie als Unterbrechung, wenn nicht gar als Störung des politischen Alltags empfunden. Entsprechend restriktiv sind Plebiszite in Österreich derzeit auch rechtlich ausgestaltet: Sowohl die Volksabstimmung als auch die Volksbefragung kann nur vom Parlament initiiert werden. Volksbegehren gehen zwar vom Volk aus, sind aber nicht verbindlich. Zudem werden sie oft parteipolitisch vereinnahmt, und anders als in der Schweiz fehlt hier auch ein institutionalisierter Dialog zwischen Politik und Betreibern des Volksbegehrens. Auf Landes- und Gemeindeebene sind direktdemokratische Instrumente rechtlich zwar stärker ausgebaut, praktisch werden aber auch sie wenig genutzt. Die direkte Demokratie ist in Österreich schlicht nicht Teil der politischen Alltagskultur.

Das aktuelle Regierungsprogramm kündigt für 2022 eine Stärkung des

Volksbegehrens an. Prima vista scheint geplant zu sein, das österreichische Volksbegehren der Schweizer Volksinitiative anzunähern, denn auch in Österreich soll ein von Stimmberechtigten initiiertes Gesetzesvorschlag dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden können. Bei näherer Betrachtung zeigen sich jedoch zwischen dem im Regierungsprogramm (freilich erst grob) skizzierten Modell und der Schweizer Volksinitiative markante Unterschiede:

Zuerst fällt auf, dass die Schweizer Volksinitiative auf Verfassungsänderungen beschränkt ist, während das abstimmungsfähige Volksbegehren zumindest auch – wenn nicht sogar allein – auf die Erlassung einfacher Gesetze zielt. Da diese Gesetze unmittelbar anwendbar sind, muss ein erfolgreiches Volksbegehren nicht mehr vom Parlament umgesetzt werden. Während das Schweizer Volk in der Regel auf Umsetzungsakte des Parlaments angewiesen bleibt, könnte das österreichische Volk nach dem Regierungsprogramm seine Anliegen also regelmäßig am Parlament vorbei realisieren. Ein derart schwerwiegender Eingriff in die parlamentarische Demokratie kann, wie in der Diskussion betont wurde, dem Volk nicht verordnet werden; als Gesamtände-

rung der Verfassung bedürfte diese Neuerung vielmehr einer Volksabstimmung.

Im österreichischen Modell entfällt also die für die Volksinitiative so prägende Phase der Umsetzung. Sie hat in der Schweiz nicht zuletzt die Funktion, rechtlich problematische Volksinitiativen zu entschärfen: Widerspricht eine Volksinitiative den Menschenrechten oder ist sie aus anderen Gründen völkerrechtswidrig, wird sie nur eingeschränkt oder gar nicht umgesetzt. In dem vom Regierungsprogramm vorgeschlagenen Modell findet eine solche Entschärfung ebenfalls statt; sie setzt aber bereits vor der Volksabstimmung ein, reicht weiter und ist zudem einem anderen Organ anvertraut: Von vornherein nicht abstimmungsfähig sollen nach dem Regierungsprogramm Volksbegehren sein, die die Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union und in anderen internationalen Organisationen zum Gegenstand haben; insoweit besteht also ein Themenverbot, das die Schweizer Volksinitiative nicht kennt und über dessen Sinn die Diskutanten unterschiedlicher Meinung waren. Im Übrigen sollen Volksbegehren dem Volk nur dann zur Abstimmung vorgelegt werden,

wenn sie grund-, völker- und unionsrechtskonform sind. Ob diese Voraussetzung erfüllt ist, hat nach dem Regierungsprogramm der Verfassungsgerichtshof zu prüfen. Auch dagegen wurden in der Diskussion Bedenken angemeldet. Untersagt der Verfassungsgerichtshof nämlich eine Volkabstimmung über ein populäres Anliegen, kann ihn dies beim Volk delegitimieren. Dazu kommt, dass die dem Verfassungsgerichtshof aufgetragene Rechtskontrolle sehr weit reicht. Einen Gesetzesvorschlag abstrakt auf seine Grund-, Völker- und Unionsrechtskonformität zu prüfen, ist nicht nur aufwendig, sondern auch fehleranfällig, denn Rechtswidrigkeiten werden manchmal erst bei der Anwendung des später beschlossenen Gesetzes sichtbar. Der Verfassungsgerichtshof könnte ein solches Gesetz dann zwar wie jedes andere Gesetz als verfassungswidrig aufheben. Damit riskierte er aber eine noch stärkere Delegitimierung, weil die Stimmberechtigten ihr hohes Engagement für das Volksbegehren und die Volksabstimmung entwertet sähen. Zudem träfe den Verfassungsgerichtshof der Vorwurf, er habe die nun beanstandete Verfassungswidrigkeit bei der Zulassung der Volksabstimmung übersehen. Um solche

Probleme zu vermeiden, wurde in der Diskussion angeregt, nur offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren nicht zur Volksabstimmung zuzulassen. Außerdem solle die Zulassung der Volksabstimmung besser einem parlamentarischen Organ übertragen werden. Über dessen Entscheidung könnten sich die Betreiber des Volksbegehrens immer noch beim Verfassungsgerichtshof beschweren. Gatekeeper für Volksabstimmungen bliebe aber – wie in der Schweiz – das Parlament.

Auch die Eingangshürde unterscheidet das im Regierungsprogramm konzipierte Volksbegehren markant vom Schweizer Modell. Während eine Volksinitiative in der Schweiz schon von 100.000 Stimmberechtigten lanciert werden kann, soll ein Volksbegehren in Österreich nur dann einer Volksabstimmung unterzogen werden, wenn es von 900.000 Stimmberechtigten unterstützt wird. Vielleicht will die Regierungsvorlage damit jene Gefahren abwenden, die der direkten Demokratie oft zugeschrieben werden. Hohe Unterschriftenhürden sind dafür jedoch, wie die Diskussion gezeigt hat, kein taugliches Mittel, eher im Gegenteil. Sie verhindern, dass direktdemokratische Instrumente alltäglich werden

und machen Volksbegehren damit erstens zu Überdruckventilen, die eine sachliche Diskussion erschweren. Zweitens können hohe Unterschriftenhürden nur mithilfe von Verbänden oder Boulevardmedien überwunden werden, sodass sich das Volksrecht in ein Verbandsrecht verkehrt und das Stimmverhalten von der Finanzkraft der Betreiberinnen und Betreiber oder von medial angeheizten Emotionen abhängt, im schlechtesten Fall von beidem.

Was in der Zeit zwischen dem Abschluss des Volksbegehrens und der Volksabstimmung zu geschehen hat, ist im Regierungsprogramm erst vage vorgezeichnet. In der Schweiz findet in dieser Phase ein institutionalisierter Dialog zwischen Regierung beziehungsweise Parlament und Initianten statt. Er kann sich über mehrere Jahre erstrecken, die Emotionen abkühlen und letztlich sogar dazu führen, dass die Volksinitiative zurückgezogen wird. Das österreichische Modell weist der Regierung in diesem Prozess gar keine Rolle zu und setzt das Parlament zeitlich unter Druck: Wird das Volksbegehren nicht binnen eines Jahres „entsprechend“ umgesetzt, soll es, gegebenenfalls gemeinsam mit einem Gegenvorschlag des Parlaments, dem Volk zur Abstim-



mung vorgelegt werden. In der Diskussion wurde angeregt, diese Phase stärker dialogisch auszugestalten, sie mit Sachverstand anzureichern, die Regierung einzubinden und den Initianten auch eine Zurückziehung des Volksbegehrens zu ermöglichen. Sonst wird die Chance der direkten Demokratie vertan, einen Lernprozess bei allen Beteiligten auszulösen. Dringend angeregt wurde in der Diskussion ferner – abermals nach dem Schweizer Vorbild –, für eine vollständige und objektive Information der Stimmberechtigten vor der Volksabstimmung zu sorgen. Sinnvoll wäre überdies, den finanziellen Aufwand von Kampagnen zu deckeln oder zumindest transparent zu machen. Derartige Maßnahmen sind im Regierungsprogramm nicht vorgesehen. Nicht zuletzt wurde in der Diskussion kritisch angemerkt, dass in Österreich derzeit nur ein Ausbau des Volksbegehrens erwogen wird, nicht hingegen die Einführung des Vetoreferendums. Dieses Instrument ist nicht nur unkomplizierter als die Volksinitiative, es hat die Schweizer Demokratie auch viel stärker beeinflusst, gerade weil es die Kompromissbereitschaft im Parlament erhöht. Im Endeffekt kann Österreich von der Schweiz also sehr viel lernen. Das

im aktuellen Regierungsprogramm lancierte Modell eines Volksbegehrens mit anschließender Volksabstimmung nimmt an der Schweizer Volksinitiative nur auf den ersten Blick Maß. Vergleicht man die beiden direktdemokratischen Instrumente, fällt das österreichische Modell ab: Die Eintrittshürde von 900.000 Unterschriften ist zu hoch, der institutionalisierte Dialog zwischen Politik und Bevölkerung ist zu schwach, und die dem Verfassungsgerichtshof zugeschriebene Rolle ist tendenziell eine Überforderung, die sogar zu einer Delegitimierung des Gerichtshofs führen kann. In der derzeit – freilich noch sehr vage – skizzierten Form erscheint der Nutzen des avisierten Volksbegehrens für die Demokratie daher zweifelhaft. Profitieren könnte die österreichische Demokratie hingegen von dem in der Schweiz gut etablierten Vetoreferendum, das in das österreichische System leichter zu transferieren wäre, derzeit aber nicht einmal diskutiert wird. Jedenfalls sollte sich Österreich ein Vorbild am „Abstimmungsbüchlein“ nehmen, das die Schweizer Stimmberechtigten vor Plebisziten vollständig und objektiv über den Abstimmungsgegenstand informiert.



## **IMPRESSUM**

Herausgeber:

Präsidium der Österreichische Akademie der Wissenschaften

Dr. Ignaz Seipel-Platz 2, 1010 Wien

[www.oeaw.ac.at](http://www.oeaw.ac.at)

Herausgeber des Bandes:

Univ.-Prof. Dr. Oliver Jens Schmitt

## **FOTOS**

Cover: © FDFA, Presence Switzerland

S. 5: Foto: ÖAW, Klaus Pichler

S. 7: Foto: privat

S. 11: Foto: ÖAW, Sepp Dreissinger

S. 13: Foto: ÖAW, Ludwig Schedl

S. 16: Foto: privat

S. 17: Foto: Barbara Mair

S. 19: Foto: Andrassy Universität Budapest

S. 20: Foto: privat

S. 22: Foto: Hanae Yamashita

## **REDAKTION**

Dr. Marianne Baumgart

Ingrid Weichselbaum

Alle Rechte vorbehalten

Copyright © 2019

Die inhaltliche Verantwortung und das Copyright für die jeweiligen Beiträge liegen bei den einzelnen Autorinnen und Autoren.



9 783700 185550

ISBN 978-3-7001-8555-0



[WWW.OEAW.AC.AT](http://WWW.OEAW.AC.AT)