

Direkte und Partizipative Demokratie in Österreich Überblick über Reformvorschläge und zivilgesellschaftliche Initiativen

In den letzten Jahren haben Diskussionen über die Weiterentwicklung von direktdemokratischen und partizipativen Instrumenten in vielen Staaten Europas an Dynamik und Stärke gewonnen – so auch in Österreich. Direkte Demokratie spielt in Österreich gegenüber dem Primat des repräsentativ-parlamentarischen Systems eine untergeordnete Rolle. Die direktdemokratischen Instrumente wurden deshalb vom österreichischen Politologen Klaus Poier als „dekorativer Verfassungsschmuck“ bezeichnet. Volksabstimmung und Volksbefragung sind grundsätzlich plebiszitären Charakters, können also nur von oben nach unten angeordnet werden. Eine Einleitung dieser beiden Instrumente durch Bürgerinitiativen ist in Österreich nicht möglich. Das Volksbegehren ist im internationalen Vergleich in Österreich „ein völlig zahnloses, dringend reformbedürftiges Instrument“ (Karlhofer 2012: 14). Die bereits 1920/1929 diskutierte Verknüpfung von Volkbegehren und Volkabstimmung, in der vom Parlament nicht umgesetzte Volksbegehren einer Volkabstimmung unterzogen werden können, fehlt bisher. Eine solche „Volksgesetzgebung“ wird von mehreren Demokratie-Initiativen mit dem Verweis auf andere Staaten, wo dieses Instrument der direkten Demokratie rechtlich möglich ist und auch genutzt wird, auch für Österreich gefordert. Häufig genannte Beispiele sind die Schweiz, der US-Bundesstaat Kalifornien sowie einige deutsche Städte und Bundesländer. Laut Verfassungsrechtsexperten ist eine solche Vorgangsweise jedoch nicht mit dem repräsentativ-demokratischen Grundprinzip der österreichischen Bundesverfassung vereinbar. Sie verweisen auf ein Urteil des Verfassungsgerichtshofs, das besagt, dass Gesetzgebung nicht am Parlament vorbei „erzungen“ werden dürfe.¹ Ein dahingehender Ausbau der direkten Demokratie könnte daher nur nach einer erfolgreichen Volkabstimmung erfolgen.

¹ VfGH, 28.06.2001

Dennoch sind sich zahlreiche Akteure aus Politik und Zivilgesellschaft einig: Eine Demokratiereform in Österreich ist dringend notwendig. Insbesondere wird ein Ausbau der direkten Demokratie als Antwort gegen Politikverdrossenheit diskutiert. Darüber, wie eine solche Reform konkret aussehen könnte, gibt es jedoch sehr verschiedene Ansichten. Die wichtigsten Aspekte der Debatte werden in diesem kurzen Überblick vorgestellt.

Aufwertung von Volksbegehren oder „Volksgesetzgebung“?

Bisher gab es in Österreich 37 Volksbegehren, von denen nur sehr wenige in konkrete Gesetzesvorhaben mündeten. Diese Situation ist sowohl für die BürgerInnen und zivilgesellschaftliche Initiativen als auch für PolitikerInnen nicht befriedigend, weshalb eine Aufwertung bzw. Reform dieses Instruments der Bürgerbeteiligung diskutiert wird. Besonders erfolgreiche Volksbegehren sollen demnach ab einer bestimmten Zahl an Unterstützungserklärungen verpflichtende Volksabstimmungen einleiten können. PolitikerInnen, VertreterInnen von Initiativen und ExpertInnen, die sich für diesen Vorschlag einsetzen, ziehen dabei häufig die Schweizer Volksinitiative oder das deutsche BürgerInnenbegehren als Vorbild heran. Darüber hinaus wird gefordert, das Verfahren von Volksbegehren zu erleichtern, z.B. durch die Möglichkeit der Online-Unterstützung. Derartige Online-Sammelsysteme sind bereits bei der Europäischen Bürgerinitiative möglich und sind auch für Österreich geplant.

Unter dem Titel „dreistufige Volksgesetzgebung“ wird von verschiedenen Demokratieinitiativen in Österreich die Einführung eines dreistufigen Systems gefordert:

1. Volksinitiative: Mindestens 30.000 stimmberechtigte BürgerInnen können dem Nationalrat einen Gesetzesentwurf zur geschäftsordnungsmäßigen Behandlung vorlegen. Innerhalb von 6 Monaten wird über den Antrag beraten und ein Beschluss herbeigeführt.
2. Wird die Volksinitiative nicht unverändert beschlossen, haben die OrganisatorInnen die Möglichkeit, die Einleitung eines Volksbegehrens zu beantragen. Bei mind. 300.000 Unterstützungserklärungen ist das Begehren erfolgreich und führt nach 3-6 Monaten zur dritten Stufe des Verfahrens: Volksabstimmung
3. In einer Volksabstimmung entscheidet nun die Mehrheit der abgegebenen Stimmen über die Gesetzesvorlage.

Das Modell der dreistufigen Volksgesetzgebung hat den Vorteil, dass es einen ständigen Austausch zwischen engagierten BürgerInnen und Abgeordneten bewirkt und keine voreiligen Entschlüsse mit sich zieht. Ziel ist es letztlich, tragfähige Lösungen und ausgereifte Entscheidungen zu entwickeln. Teile der Österreichischen Volkspartei (ÖVP), der

Grünen, der Piratenpartei Österreichs sowie der Initiativen „Volksgesetzgebung jetzt!“, „mehr Demokratie!“ und „mein Österreich“ fordern ein solches System, wobei die konkrete Ausgestaltung jeweils ein bisschen anders aussieht. Ein ähnliches Modell wurde für die Stadt Salzburg unter dem Titel „Salzburger Modell“ im Jahr 2013 beschlossen. Bisher wurde jedoch noch von keiner Initiative ein solches Verfahren eingeleitet, sodass es noch keine Erfahrungsberichte gibt.

Seit dem Frühling 2013 wird in Österreich ein so genanntes „Demokratiepaket“ diskutiert, das unter anderem die Einführung eines dreistufigen Verfahrens vorsieht, wobei ein erfolgreiches Volksbegehren jedoch nicht zu einer verbindlichen Volksabstimmung, sondern zu einer unverbindlichen Volksbefragung führen sollte. Damit könnte das Instrument des Volksbegehrens aufgewertet werden, ohne dass eine Gesamtänderung der Verfassung notwendig wäre. Für das Jahr 2014 ist eine parlamentarische Enquetekommission geplant, in der das Projekt der Demokratiereform weiter behandelt werden soll.

Personalisierung des österreichischen Wahlrechts

Eine Stärkung des Persönlichkeitswahlrechts wird von mehreren Parteien, Demokratie-Initiativen und ExpertInnen gefordert. In Österreich ist das Listenwahlrecht vorherrschend, mit dem in erster Linie Parteien gewählt werden, die intern die Reihung der KandidatInnen auf den Listen bestimmen. Persönlich wird in Österreich nur die/der Bundespräsident/in gewählt. Mit einer Stärkung des Persönlichkeitswahlrechts und somit Erhöhung der Direktmandate soll eine direkte personale Mitbestimmung durch die BürgerInnen ermöglicht werden. Dadurch erhoffen sich sowohl die BürgerInnen als auch manche Parteien mehr direkten Kontakt von Abgeordneten mit den BürgerInnen ihres Wahlkreises bzw. stärker inhaltlich geführte Wahlkämpfe.

Da in Österreich ein starkes Verhältniswahlrecht vorherrscht, welches die Schaffung von klaren parlamentarischen Mehrheiten (und damit Verantwortlichkeiten) gegenüber einer stärkeren Repräsentativität benachteiligt und es somit fast immer zu Koalitionsregierungen kommt, wird von manchen Initiativen und WissenschaftlerInnen ein stärker mehrheitsförderndes Wahlrecht gefordert. Der Politologe Klaus Poier hat ein solches Modell des „minderheitenfreundlichen Mehrheitswahlrechts“ entwickelt. Kern des Modells ist, dass die stimmenstärkste Partei die Hälfte plus eins der Mandate erhält, alle übrigen Mandate werden verhältnismäßig auf die Parteien aufgeteilt. Dadurch soll einerseits einer Marginalisierung von Kleinparteien vorgebeugt werden, andererseits aber klare Mehrheiten im Parlament geschaffen werden, die auch Alleinregierungen ermöglichen. So könnte eine

Partei ihr Regierungsprogramm ohne Kompromisse mit einem Koalitionspartner durchsetzen. Am Ende der Gesetzgebungsperiode könnten die WählerInnen deutlicher bestimmen, ob sie mit der Arbeit der Regierungspartei zufrieden sind. In den Parlamentsparteien finden sich zu diesem Vorschlag jeweils Gegner und Befürworter. Besonders kleinere Parteien befürchten durch ein solches Wahlsystem aber Nachteile für sich.

BürgerInnenrat

Das Beteiligungsformat „BürgerInnenrat“ wurde nach dem Modell „Wisdom Council“ von Jim Rough (USA) entwickelt und im Rahmen einer Zusammenarbeit zwischen Lebensministerium und Büro für Zukunftsfragen (Landesregierung Vorarlberg) auch in Österreich erprobt und evaluiert. Es werden 12-15 BürgerInnen aus einer Gemeinde, Stadt oder Region zufällig ausgewählt. Sie arbeiten dann 1-2 Tage intensiv zusammen, zu Themen, die sie selbst ausgewählt haben und die für sie wichtig erscheinen (Wisdom Council) oder zu Themen, die von den ModeratorInnen vorgegeben werden (Creative Insight Council). Moderiert wird diese Arbeit mit der Methode „Dynamic Facilitation“. Daran anschließend werden die Ergebnisse öffentlich präsentiert und mit einer so genannten Resonanzgruppe diskutiert (BürgerInnen-Café). Ergebnis dieser BürgerInnenräte sind gemeinsame Statements, welche als Empfehlungen oder alternative Lösungen für die Entscheidungsträger formuliert werden. Die Methode erhebt den Anspruch, eine kostengünstige und bürgernahe Möglichkeit zu sein, Lösungsansätze für komplexe Herausforderungen zu entwickeln. Durch die direkte Einbeziehung der BürgerInnen werden die erarbeiteten Lösungen von den Betroffenen besser akzeptiert.

Dieses Beteiligungsformat wird in verschiedenen Staaten Europas angewendet und auch in Österreich wurden in den letzten Jahren in verschiedenen Bundesländern solche Veranstaltungen abgehalten. Problematisch wird von VeranstalterInnen häufig die mangelnde Repräsentativität der TeilnehmerInnen gesehen, da manche Bevölkerungsgruppen aus Mangel an Interesse oder aus Zeitgründen nicht teilnehmen und ihre Meinungen und Interessen somit nicht berücksichtigt werden können. Schwierig ist auch der Umgang der EntscheidungsträgerInnen mit den Ergebnissen von Beteiligungsformaten. Werden die Statements oder Empfehlungen der BürgerInnen nicht umgesetzt, so führt dies häufig zu Frustrationen bei den BürgerInnen, die sich engagierten.

Zivilgesellschaftliche Initiativen fordern eine häufigere Abhaltung von BürgerInnenräten und ähnlichen Beteiligungsformaten und eine stärkere Berücksichtigung der Ergebnisse durch die Politik.

Ausblick und vertiefende Informationen

Demokratie braucht Debatten und Diskussionen – und davon gibt es derzeit in Österreich wie auch in anderen Ländern einige, vor allem zur direkten Demokratie. Demokratiereform, verpflichtende Volksabstimmungen, mehr Möglichkeit der Volksgesetzgebung, Schaffung von Rahmenbedingungen für partizipative Demokratie – zu diesen Schlagworten gibt es konkrete Vorschläge von Initiativen und politischen Gruppierungen. Unsere Gesellschaft und gesellschaftspolitische Herausforderungen verändern sich laufend, weshalb auch Instrumente der demokratischen Partizipation immer weiterentwickelt werden müssen.

Das Demokratiezentrum Wien begleitet die entsprechenden Debatten, unterstützt die Vernetzung von zivilgesellschaftlichen AkteurInnen auf diesem Gebiet und stellt laufend Informationen zu Reformverschlügen, Modellen und wichtigen AkteurInnen zur Verfügung. Darüber hinaus werden die diskutierten Vorschläge auch in einen breiteren gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Kontext gestellt und kritisch aufgearbeitet.

Literaturnachweis:

Karlhofer, Ferdinand: Land der vorsichtigen Demokratie, in: Österreichische Gemeindezeitung 2/2012, S. 14-16.

Poier, Klaus: Neue Belebung der sachunmittelbaren Demokratie in Österreich? Aktuelle Trends und Entwicklungen, in: Neumann, Peter/ Renger, Denise (Hrsg.): Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2009/2010. Deutschland, Liechtenstein, Österreich, Schweiz und Europa, Baden-Baden 2012 (Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie: Band 9), S. 116-133.

Weitere Angebote zu den Themen Direkte Demokratie, Partizipation und Konzepte von Citizenship finden Sie auf unserer Website www.demokratiezentrum.org in der Rubrik Themen.

Autorinnen:

Mag.a. Gertraud Diendorfer ist seit Januar 2000 Geschäftsführerin des Demokratiezentrum Wien. Zudem ist sie seit März 2013 Stellvertreterin des Vorsitzenden der Interessensgemeinschaft Politische Bildung (IGPB). Mag.a. Gertraud Diendorfer lehrt seit 2012 an der Alpen-Adria-Universität im Rahmen des ULG und Masterstudiums Global Citizenship Education.

Kontakt: diendorfer@demokratiezentrum.org

Susanne Reitmair MA ist Politikwissenschaftlerin und seit 2013 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Demokratiezentrum Wien. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen auf direkter und partizipativer Demokratie in Europa, Migration und Integration sowie Friedensforschung.

Kontakt: reitmair@demokratiezentrum.org

Weitere Informationen: <http://www.demokratiezentrum.org/aktuell/ueber-uns/team.html>