

## **Reif für Direkte Demokratie? Fallstudien zur Direkten Demokratie in Österreich**

*Erwin Leitner*

*Erwin Leitner ist ehrenamtlicher Vorstandsvorsitzender von „mehr demokratie! die parteiunabhängige initiative für eine stärkung direkter demokratie“.*

In der jüngeren Vergangenheit gab es in Österreich zwei Volksbefragungen, die landesweit Beachtung fanden. Die Österreicherinnen und Österreicher haben sich in der Bundesheer-Volksbefragung vom 20. Jänner 2013 mit einer Mehrheit von 59,7% für eine Beibehaltung der Wehrpflicht ausgesprochen. Weiters konnten die Wienerinnen und Wiener vom 7. bis 9. März 2013 in einer Volksbefragung über vier Fragen zu Parkraumbewirtschaftung, Olympischen Sommerspielen 2028, Privatisierung kommunaler Dienste und Fortführung kommunaler Energieprojekte abstimmen. Die europäische Bewegung für Direkte Demokratie beobachtet seit vielen Jahren solche direkt-demokratischen Verfahren. Dabei steht die Qualität des Prozesses im Vordergrund, denn Bürgerbeteiligung kann ihre positiven Wirkungen nur mithilfe eines guten Prozessdesigns entfalten. Bei der Bewertung der verschiedenen Aspekte wird überprüft, ob die Stimmberechtigten in die Lage versetzt wurden, eine gut informierte Entscheidung zu treffen und ob beide Seiten die gleiche Chance hatten, eine Mehrheit zu erringen. Die bewerteten Gesichtspunkte wurden in vier Kriterien (rechtliche Grundlagen, Zeitplan, Finanzierungsregeln, Kampagnenregeln) gruppiert. Dieses Analysekonzept wurde durch das *Initiative and Referendum Institute Europe* erarbeitet.<sup>8</sup> *Democracy International* und *mehr demokratie!* haben die beiden Volksbefragungen (Wehrpflicht, Wiener Befragung) auf der Grundlage dieser Bewertungskriterien ausführlich analysiert und haben darüber Monitoring Reports herausgegeben.<sup>9</sup> Dieser Beitrag fasst die Ergebnisse dieser Monitoring Reports zusammen, wobei der Schwerpunkt dieser Ausführungen auf defizitären Aspekten liegt. Die Monitoring Reports beider Volksbefragungen kommen zum Ergebnis, dass die Regierungen ihre Rolle im Volksbefragungsverfahren unfair angelegt haben und ihrer Verantwortung als zentraler Akteur der Volksbefragungen nicht gerecht wurden.

### **Bundesheer-Volksbefragung vom 20. Jänner 2013**

Bei der Volksbefragung über die Wehrpflicht standen zwei Antwortalternativen zur Auswahl: „a) Sind Sie für die Einführung eines Berufsheeres und eines bezahlten freiwilligen Sozialjahres? oder b) Sind Sie für die Beibehaltung der allgemeinen Wehrpflicht und des Zivildienstes?“. Die zwischen Innenministerin Johanna Mikl-Leitner (Österreichische Volkspartei ÖVP) und Verteidigungsminister Norbert Darabos (Sozialdemokratische Partei Österreichs SPÖ) ausgehandelte Kombination der

---

<sup>8</sup> Kaufmann, Bruno (Hrsg.) (2005): *The Initiative & Referendum Monitor 2004/2005. The IRI Europe Toolkit to Free and Fair Referendums and Citizens' Initiatives*. London.

<sup>9</sup> *Democracy International, mehr demokratie! österreich, Mehr Demokratie Deutschland* (Hrsg.) (2013): *Monitoring Report zur Wehrpflicht-Volksbefragung*; *Democracy International, mehr demokratie! österreich* (Hrsg.): *Monitoring Report zur Volksbefragung in Wien*.

Fragestellung mit jeweils einem weiteren Thema hat die Dynamik der Volksbefragungs-Debatte entscheidend geprägt. In deren Mittelpunkt standen nicht militärische Aspekte des Bundesheeres, sondern Katastrophenschutz des Bundesheeres und Zivildienst. Eine derartige Kombination von Abstimmungsthemen mit anderen Themen wäre in der Schweiz mit dem Verfassungsgrundsatz der „Einheit der Materie“<sup>10</sup> in massiven Konflikt geraten.

Auch wenn die Regierungsparteien betont hatten, sich an das Ergebnis der unverbindlichen Volksbefragung halten zu wollen, so hätten sie eine Umsetzung der Abschaffung der Wehrpflicht nicht aus eigener Kraft garantieren können. Aufgrund der Verankerung der Wehrpflicht in Artikel 9 Absatz 3 Bundes-Verfassungsgesetz wäre dafür nach Ansicht vieler Verfassungsexperten eine Verfassungsmehrheit erfordert gewesen, über die SPÖ und ÖVP nicht verfügten. Eine Volksabstimmung über eine entsprechende Verfassungsänderung wäre daher das angemessenere Instrument gewesen.

Die Auswertung der Medienberichte im Vorfeld der Volksbefragung kommt zum Ergebnis, dass die Medien ihre Informations- und Kommunikationsrolle weitgehend erfüllt haben. Sie haben den Sichtweisen beider Positionen viel Raum gegeben, wobei auch die Schwächen des Volksbefragungsverfahrens umfangreich thematisiert wurden. Auf dieser Grundlage konnte sich die Bildungsfunktion der Direkten Demokratie entfalten und haben sich breite Teile der Bevölkerung mit der Fragestellung auseinandergesetzt, was sich auch in der überraschend hohen Beteiligung von 52,4% widerspiegelt. Anders als die sonstigen Tageszeitungen haben die Boulevardmedien Krone, Österreich und Heute eine kämpferische Position für ein Berufsheer bezogen, ohne im redaktionellen Teil die nötige Distanz zu wahren. Bei der Abstimmung haben aber trotzdem auch Krone-Leser mehrheitlich mit 56% für die Beibehaltung der Wehrpflicht gestimmt. Damit wurde entgegen einer häufigen Behauptung belegt, dass der Einfluss der Boulevardmedien auf Abstimmungsergebnisse beschränkt ist.

Organisationen der Zivilgesellschaft haben vor der Volksbefragung zahlreiche Podiumsdiskussionen veranstaltet, wobei in den meisten Fällen eine ausgewogene Auswahl der Experten gewährleistet wurde. Darin zeigte sich die Fähigkeit der Zivilgesellschaft, eine derartige politische Fragestellung ausgiebig und abwägend zu diskutieren.

Die Bundesheer-Volksbefragung wurde von den Regierungsparteien SPÖ und ÖVP angesetzt. Durch die Auswahl der beiden Alternativen war die Debatte auf die Positionen der Regierungsparteien ausgerichtet, was den Regierungsparteien die Gelegenheit verschaffte, sich zu Beginn des Superwahljahrs 2013 mit vier Landtags- und einer Nationalratswahl als maßgebliche politische Akteure zu positionieren. Die Regierungsparteien haben jedoch eine informierte Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger verhindert und haben damit ihre maßgebliche Verantwortung für die Fairness des Volksbefragungsverfahrens nicht wahrgenommen. Sie haben die Konsequenzen, die sie an die Entscheidung für die eine oder die andere Antwortalternative knüpfen wollen, nicht transparent dargestellt. Die Befragten konnten sich daher nicht im Klaren sein, welche Folgen aus ihrer Entscheidung resultieren werden. Sowohl die Kostendimension eines Berufsheeres als auch die Reformen des Bundesheeres im Fall der Beibehaltung der Wehrpflicht blieben weitgehend im Dunkeln. Vorliegende Konzepte für die Umsetzung der Entscheidung wurden der Öffentlichkeit vorenthalten.

### **Wiener Volksbefragung vom 7. bis 9. März 2013**

Die Volksbefragung wurde durch eine anhaltende Diskussion über die Ausdehnung der kostenpflichtigen Kurzparkzonen ausgelöst. Die Oppositionspartei ÖVP hatte mit Unterstützung der FPÖ ausreichend Unterschriften für eine Volksbefragung über die Ausweitung der Kurzparkzonen gesammelt, die aber mit fragwürdigen Verfassungsargumenten nicht genehmigt wurde. Aufgrund

---

<sup>10</sup> Artikel 139 Absatz 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

des öffentlichen Drucks hatte die Stadtregierung eine eigene Volksbefragung mit geänderter Fragestellung zu den Kurzparkzonen sowie drei weiteren Fragen angesetzt. Von diesen drei Fragen war nur die Bewerbung für die Sommerolympiade 2028 umstritten. Den Fragen zur Privatisierung und zu erneuerbaren Energieprojekten, die mit 87,1% bzw. 67,1% bestätigt wurden, fehlte ein aktueller auslösender Konflikt. Diese beiden Fragen boten aber für die beiden Regierungsparteien eine Gelegenheit, sich mit eigenen Kernthemen zu positionieren.

Lediglich die Fragestellung über die Olympiabewerbung, die mit 72% abgelehnt wurde, war klar und objektiv formuliert. Die Frage über die Ausweitung der Kurzparkzone hingegen war ohne Erläuterung unverständlich. Es ging darum, ob die Zuständigkeit für Parkraum auf Bezirksebene bleiben oder zentralisiert werden sollte. 63,5% sprachen sich für eine Beibehaltung der Zuständigkeit bei den Bezirken aus. Die Fragen über Privatisierung und erneuerbare Energiekonzepte dienten der Verbreitung politischer Ansichten der Regierungsparteien, wobei sich der Parteislogan der SPÖ zur Privatisierungs-Frage beinahe wortgleich auf dem Stimmzettel fand. Bei der Frage über die Ausweitung der Kurzparkzonen kommt hinzu, dass schwer argumentierbar ist, warum verfassungsrechtliche Aspekte, die gegen eine Genehmigung der Volksbefragung der ÖVP über Kurzparkzonen ins Treffen geführt wurden, nicht genauso auch gelten, wenn die Regierung eine Frage zum selben Thema stellt.

### **Nachholbedarf etablierter Parteien im Umgang mit Direkter Demokratie**

Beide Monitoring Reports kamen auf der Grundlage der eingangs geschilderten Bewertungskriterien zum Schluss, dass die Volksbefragungsverfahren insgesamt als unfair zu werten waren und dass die etablierten Parteien im Umgang mit Direkter Demokratie einen erheblichen Nachholbedarf hinsichtlich einer fairen Ausgestaltung haben. Dies zeigt sich auch in der Wahl für das Instrument einer unverbindlichen Volksbefragung, das die Entscheidung bei der Regierung belässt, anstelle einer Volksabstimmung, deren Ergebnis verbindlich ist. Instrumente der Direkten Demokratie wurden "von Parteien für Parteien" eingesetzt und insbesondere bei der Wiener Volksbefragung im Sinn einer gelenkten Demokratie verwendet.

Für einen reifen und fairen Umgang mit Instrumenten Direkter Demokratie ist auf Seiten der machthabenden Parteien sowie Politikerinnen und Politiker vor allem ein Einstellungswandel vonnöten, der Engagementpolitik<sup>11</sup> zu einem ernsthaften Anliegen macht und auf Aktivierung und Ermöglichung von Engagement der Bevölkerung ausgerichtet ist. Auf der Grundlage eines Politikverständnisses, das Aktivierung und Engagement der Bevölkerung als ein wesentliches Ziel betrachtet, wäre eine faire Ausgestaltung der Instrumente der Direkten Demokratie und die Ermöglichung von Volksabstimmungen, die durch die Engagierten selber initiiert werden können, eine logische Konsequenz.

---

<sup>11</sup> Siehe z. B. Klein, Ansgar / Sprengel, Rainer / Neuling, Johanna (Hg.) (2014): Jahrbuch Engagementpolitik 2014.