

Netzwerk „Volksabstimmen über Volksabstimmen“

Kontakt: INITIATIVE LUDESCH für einen lebenswerten Walgau
Wingert Geissberg 19 / 6713 Ludesch
kontakt@initiativeludesch.at

Ludesch, am 10. Juni 2021

Offener Brief des Netzwerks „Volksabstimmen über Volksabstimmen“ an den Vorarlberger Landtag das „Gesetz über Änderungen des Volksabstimmungsrechts auf Gemeindeebene - Sammelnovelle“ betreffend.

Sehr geehrtes Landtagspräsidium, sehr geehrte Abgeordnete zum Vorarlberger Landtag,

die Unterstützerinnen und Unterstützer von Volksabstimmen über Volksabstimmen wenden sich mit einem demokratiepolitischen Anliegen, das die demokratischen Rechte der Vorarlberger Bevölkerung betrifft, an Sie.

Laut unserem derzeitigen Informationsstand beabsichtigt die Vorarlberger Landesregierung das „Gesetz über Änderungen des Volksabstimmungsrechts auf Gemeindeebene – Sammelnovelle“ nicht wie geplant dem Landtag vorzulegen, sondern es nicht weiter zu verfolgen.

Da die Information dem Netzwerk „Volksabstimmen über Volksabstimmen“ von Juristen des Gemeindeverbands mitgeteilt wurde, geht das Netzwerk von ihrer Korrektheit aus. Auf eine diesbezügliche Anfrage an die Landesregierung hielt sich diese bedeckt. Die Landesregierung behalte sich eine Entscheidung darüber, wie es mit der Sammelnovelle weitergeht, vor.

Wie bereits der Name der Gesetzesnovelle anzeigt, ist ihr Zentrum das bürgerliche Volksabstimmungsrecht, dessen Aufhebung durch den Verfassungsgerichtshof (VfGH) mit 31. Dezember 2021 in Kraft tritt und dessen Streichung aus dem Korpus der Landesgesetze im Zuge der Ausarbeitung der Sammelnovelle vollzogen wird.

Die Landesregierung weiß, dass das vorarlbergweite Netzwerk „Volksabstimmen über Volksabstimmen“ eine landesweite Volksabstimmung über dieses Gesetz anstrebt. Und sie weiß, dass die Voraussetzung für eine solche Volksabstimmung ein Gesetzesbeschluss des Landtags ist.

De facto bedeutet die politische Entscheidung der Landesregierung, die Sammelnovelle nicht weiter zu verfolgen, dass die Abhaltung einer landesweiten Volksabstimmung über den Gesetzesbeschluss verhindert wird. Damit wird der Vorarlberger Bevölkerung die Möglichkeit entzogen:

- a) sich unmittelbar zum Verlust ihres genuin demokratischen Rechts Volksabstimmungen auf Gemeindeebene zu initiieren, verbindlich äußern zu können.
- b) per Volksabstimmung ein starkes Zeichen zu setzen, das eben nicht nur sagt, wir wehren uns gegen den Entzug unseres demokratischen Rechts, sondern auch: wir wollen es wieder.
- c) einen österreichweiten Diskurs über die angestrebte Verfassungsänderung anzustoßen, die auch der einstimmige Landtagsbeschluss vom 3. Februar 2021 verfolgt.

Wir appellieren an Sie, ihre demokratische Verantwortung wahrzunehmen und die Vorarlberger Landesregierung aufzufordern das „Gesetz über die Änderung des Volksabstimmungsrechts auf Gemeindeebene – Sammelnovelle“ beim Landtag einzureichen und den Gesetzesbeschluss rasch zu fassen. Es mag Sie auf den ersten Blick seltsam anmuten, einen Beschluss über ein Gesetz zu fassen, das mit hoher Wahrscheinlichkeit von der Bevölkerung abgelehnt werden wird, aber die Situation ist eine außergewöhnliche und verlangt deshalb auch nach einer außergewöhnlichen Entscheidung.

Fassen Sie den Beschluss im vollen Bewusstsein darüber, dass das „Gesetz über die Änderung des Volksabstimmungsrechts auf Gemeindeebene – Sammelnovelle“ mit hoher Wahrscheinlichkeit von der Bevölkerung abgelehnt werden wird. Solidarisieren Sie sich mit der Bevölkerung, der ein Recht genommen wird, indem Sie einen Gesetzesbeschluss fassen, auf den sich eine Volksabstimmung beziehen kann.

Damit geben Sie den Vorarlbergerinnen und Vorarlbergern die Möglichkeit, über das Landesgesetz abzustimmen und ein wirkmächtiges politisches Zeichen zu setzen. Eines, das sagt: Wir wollen unser Volksabstimmungsrecht nicht verlieren und wir wollen es zurück!

Die Bevölkerung kann eine Möglichkeit der Vorarlberger Landesverfassung (Art.35 LV) ausschöpfen, sich politisch gegen den Verlust ihres demokratischen Rechts zu wehren. Klar ist, dass das Ergebnis der landesweiten Volksabstimmung, wie immer es ausfallen mag, nichts an der mit 31. Dezember 2021 in Kraft tretenden Aufhebung ihres Volksabstimmungsrechts ändern kann. Wir leben in einem demokratisch verfassten Rechtsstaat liberalen Zuschnitts und das ist gut so.

Was aber zutage treten kann – und davon gehen wir aus – ist die politische Unhaltbarkeit der Entscheidung des VfGH, genau dann, wenn die Mehrheitsentscheidung der Bevölkerung die Gesetzesnovelle ablehnt, mittels der die vom VfGH aufgehobenen Wortfolgen aus den Landesgesetzen entfernt werden. 41 Gemeinde-Volksabstimmungen in den vergangenen 50 Jahren zeigen, dass es sich um eine gelebte und lebendige demokratische Tradition handelt, die durch die Aufhebung des bürgerlichen Volksabstimmungsrechts, die am 31. Dezember 2021 in Kraft tritt, beschnitten wird.

Die Landes-Volksabstimmung ist eine politische Angelegenheit und eine notwendige Etappe auf dem Weg zur Verfassungsänderung. Es kann mit gutem Grund davon ausgegangen werden, dass die Volksabstimmung Ihrem einstimmigen Beschluss vom 3. Februar 2021 den für eine Verfassungsänderung notwendigen Nachdruck verleihen wird.

Die landesweite Volksabstimmung verfolgt im Wesentlichen zwei Ziele:

- a) landesweite Diskussion über den Verlust des bürgerlichen Initiativrechts. Es ist wichtig, dass die Bevölkerung davon erfährt, darüber nachdenkt und demokratisch entscheidet.
- b) ein klares Signal, das den laufenden politischen Initiativen für eine Verfassungsänderung den nötigen Nachdruck verleiht. Ohne diesen öffentlichen Nachdruck und ohne österreichweite Aufmerksamkeit für und Diskussion über die angepeilte Verfassungsänderung werden diese politischen Initiativen höchstwahrscheinlich im Sand verlaufen.

Eine Klärung des demokratischen Prinzips der Bundesverfassung ist eine vordringliche und gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Wir brauchen eine lebendige und starke Demokratie, die für die Aufgaben und Herausforderungen der Umbruchszeiten möglichst gut gewappnet ist.

In einem ersten Schritt geht es um die Schaffung der Möglichkeit einer Volksabstimmung – wie immer die Bevölkerung dann entscheiden wird. Wir denken, es wäre gut und wichtig, dass dieses Zeichen, die Landes-Volksabstimmung, ein gemeinsames wird, eins der Vorarlberger Bevölkerung *und* ihrer politischen Vertretung als repräsentativ-demokratischer.

Wir ersuchen Sie, die dargelegten Argumente und Überlegungen zu würdigen und sorgsam zu bedenken. Sie sollen sich in keiner Weise verpflichtet fühlen, den ausführlichen Anhang zu lesen. Aber wer interessiert ist, näheres über die Sache zu erfahren, der soll die Möglichkeit haben, ihn zu lesen. Von praktischem Interesse ist ein Überblick über die bereits laufenden politischen Initiativen zur Verfassungsänderung, denen eine Landes-Volksabstimmung den nötigen öffentlichen Nachdruck verleihen kann, auf S.5 des Anhangs. Für allfällige Rückfragen wenden Sie sich bitte an kontakt@initiativeludesch.at

Mit freundlichen Grüßen

Christoph Aigner, Elisabeth Gambs und Hugo Mackowitz
- für das Netzwerk „Volksabstimmen über Volksabstimmen“

1. Fragen und Antworten

Warum ist die allfällige Entscheidung der Landesregierung die Sammelnovelle zurückzuhalten demokratiepolitisch nicht nachvollziehbar?

Weil sie eine demokratische Meinungsbildung und Entscheidung verhindert.

Wir sehen das Zurückhalten der Sammelnovelle als – bis auf weiteres – vertane Chance für die Landesregierung, gemeinsam mit der Bevölkerung ein starkes Zeichen zu setzen, das sagt: wir anerkennen die Entscheidung des VfGH aus rechtsstaatlichen Gründen, keine Frage, aber wir wehren uns politisch gegen die Abschaffung des bürgerlichen Initiativrechts der Vorarlbergerinnen und Vorarlberger. Wir tun das mit den Mitteln, die unsere Landesverfassung vorsieht. Wir tun das gemeinsam mit unserer Bevölkerung und wir tun das für sie und für ein gutes demokratisches Miteinander.

Als Landesregierung tun wir das, indem wir die Sammelnovelle an den Landtag weiterleiten. Somit tragen wir unseren Teil dazu bei, der Bevölkerung die Gelegenheit einzuräumen, ein solches Zeichen setzen zu können!

Zudem hätte die Landesregierung mit dem planmäßigen Einreichen der Sammelnovelle beim Landtag anerkannt, dass die Landes-Volksabstimmung das einzig angemessene demokratische Instrument ist, über das die Bürgerschaft verfügt, um eine Verfassungsänderung herbeizuführen, die ohne vorausgehende breite und österreichweite Diskussion über die Spielregeln unserer Demokratie nahezu unmöglich ist.

Das umreißt das (demokratie)politische Minimum, das von einer demokratischen Politik, auch wenn sie sich ausschließlich als repräsentativ demokratische versteht, nicht unterschritten werden darf. Es zu unterschreiten, lässt berechtigte Zweifel an der demokratischen Glaubwürdigkeit und Integrität der Politik und der sie betreibenden Politiker aufkommen. Denn: Wird eine so elementare demokratische Selbstverständlichkeit wie es die Volksabstimmung im Grunde genommen ist, verunmöglicht – nimmt auch der Anspruch der repräsentativ demokratischen Politik, die Bevölkerung bzw. das Volk (im Sinne des Demos) zu repräsentieren, Schaden.

Dieser Gedanke wird durch zwei repräsentative Umfragen zur „direkten Demokratie“ untermauert. Deren Kernaussage ist unmissverständlich: Eine große Mehrheit der Bevölkerung wünscht sich ein deutliches Mehr an Mitbestimmung. (Näheres zu den zwei Umfragen finden Sie auf am Ende dieses Anhangs auf S.14f.)

Die Landesverfassung räumt dem Landtag, den Gemeinden und der Bürgerschaft die Möglichkeit ein, über einen Gesetzesbeschluss des Landtags zu befinden und zu entscheiden. Sie entscheidet über den Gesetzesbeschluss des Landtags und nicht über die Rechtsprechung des VfGH. Das Ergebnis der Volksabstimmung, wie immer es ausfallen mag, ändert nichts an der Aufhebung.

Um kein Missverständnis zu erzeugen: für uns besteht nicht der geringste Zweifel daran, dass die Rechtsprechung des VfGH anzuerkennen ist. Das soll aus rechtsstaatlichen Gründen auch so sein, aber es soll sachliche Kritik an der VfGH Entscheidung geübt werden, weil sie unabwiesbare demokratie- und rechtspolitische Defizite aufweist. Und es soll ihre politische Unhaltbarkeit zu Tage treten – weil diese Rechtsprechung im Verbund mit zwei weiteren, deren gemeinsamer Nenner im bürgerlichen Initiativrecht für Volksabstimmungen besteht, eben auch als ein richtungsweisendes Präjudiz von enormer demokratie- und gesellschaftspolitischer Bedeutung gilt.

Im Zuge dieser auch für die politische Bildung wichtigen und möglichst breit geführten öffentlichen Diskussion soll das Bewusstsein für die Gewaltenteilung (mithin die Unabhängigkeit der Justiz) gestärkt werden – und damit die guten Gründe, weshalb sie existiert und weshalb sie ein verteidigungswertes Gut ist. Und es soll ein öffentlicher Diskurs über die Demokratie, in der wir leben und leben wollen in Gang kommen. Damit die Bundesverfassung demokratischer wird. Es ist höchst an der Zeit. Das

demokratische Defizit der Bundesverfassung besteht, grob vereinfacht, im Fehlen des bürgerlichen Initiativrechts zur Herbeiführung von Volksabstimmungen auf sämtlichen Ebenen der Republik Österreich.¹

Wir gehen wir nach wie vor davon aus, dass die Landesregierung einlenken wird und die Sammelnovelle nicht länger zurückhalten und schnellstmöglich an den Landtag weiterleiten wird. Solange dies nicht der Fall ist, halten wir es für ein grobes und schwerwiegendes Versäumnis der Landesregierung, der Vorarlberger Bevölkerung die Möglichkeit vorzuenthalten, sich selber für das eigene bürgerliche Volksabstimmungsrecht einzusetzen. Das ist nicht nur demokratiepolitisch, sondern auch gesellschaftspolitisch unverständlich. Das nährt und stärkt gewisse Verdachtsmomente und vergrößert die Kluft zwischen Regierten und Regierenden, weil hier Macht nicht *für* die ausgeübt wird, von denen man sie verliehen bekommt, sondern *gegen* sie.

Zu sagen, die Sammelnovelle betreffe die Streichung des bürgerlichen Initiativrechts nicht, denn sie sei bereits durch den VfGH erfolgt und die Sammelnovelle habe die Sicherung und Stärkung der verbleibenden direkt demokratischen Instrumente Volksbefragung und Volksbegehren zur Idee, halten wir für ein leicht durchschaubares Ablenkungsmanöver. Und: Es verfehlt die (gesellschafts- und demokratie-) politische Dimension nicht nur der Sammelnovelle, sondern vor allem auch der VfGH Entscheidung vom 6. Oktober 2020.

Zu sagen, dass es einer Gesetzesnovelle, die das Ziel einer Rechtsbereinigung unter Berücksichtigung des VfGH-Erkenntnisses hat, nicht zwingend bedürfe, versucht sich aus der politischen Verantwortung zu stehlen.

Zu sagen, die juristischen Probleme der Sammelnovelle, auf die im Zuge der öffentlichen Begutachtung aufmerksam gemacht wurde, seien der Grund dafür, sie nicht an den Landtag weiterzuleiten, halten wir für eine Ausrede. Diese können letztlich nicht größer sein als die Schwierigkeiten, die das allfällige Nichtstun und Liegenlassen der Sammelnovelle mit sich bringt.

Was können der Landtag und die Landtagsabgeordneten tun?

Die Vorlage der Sammelnovelle verlangen, den Gesetzesbeschluss fassen und idealiter einen weiteren, der die Durchführung einer landesweiten Volksabstimmung von der Vorarlberger Landesregierung verlangt.

Ein Bekenntnis zum bürgerlichen Volksabstimmungsrecht ablegen, das sagt: Wir haben es in guter demokratischer Tradition eingeführt und es den Vorarlbergerinnen und Vorarlbergern eingeräumt. Als Legislative müssen wir einem Gesetz zustimmen, bei dessen Ausarbeitung die Streichung jener Passagen aus den Landesgesetzen vorgenommen wurde, die das vom VfGH aufgehobene Volksabstimmungsrecht betreffen. Aber als Zeichen der Solidarität mit der Bevölkerung, der ein demokratisches Recht genommen wird und der politischen Gegenwehr, sind wir willens, die Möglichkeiten der Vorarlberger Landesverfassung auszuschöpfen.

Der Landtag kann die Chance nutzen, gemeinsam mit der Bevölkerung ein starkes Zeichen zu setzen, das sagt – wir anerkennen die Entscheidung des VfGH aus rechtsstaatlichen Gründen, keine Frage, aber

¹ Der zweite Bereich in dem die Bundesverfassung ein eindeutiges Defizit aufweist ist das Initiativrecht von Bürgerinnen und Bürgern einen Gesetzgebungsprozess einzuleiten. Bei der Volksinitiative wird die Bürgerschaft als Gesetzgeberin aktiv, indem sie ihrer politischen Vertretung einen konkreten Gesetzesvorschlag unterbreitet. Wird die Volksinitiative vom repräsentativ demokratischen Gremium (National- und Bundesrat, Landtag) abgelehnt, muss sie einer Volksabstimmung unterzogen werden. Das Instrument der Volksinitiative fehlt in Österreich zur Gänze. Es würde zu weit führen näher auf den Sachverhalt einzugehen.

wir wehren uns politisch gegen die Abschaffung des bürgerlichen Initiativrechts der Vorarlbergerinnen und Vorarlberger.

Wir tun das mit den Mitteln, die unsere Landesverfassung vorsieht. Und wir tun das gemeinsam mit unserer Bevölkerung, für sie und für ein gutes demokratisches Miteinander.

Als Landtag tun wir das, indem wir die Vorlage der Gesetzesnovelle von der Landesregierung verlangen und den Gesetzesbeschluss einer Volksabstimmung unterziehen. Diese wird dann von der Landesregierung durchgeführt, und von „unseren“ Wählerinnen und Wählern parteiübergreifend und parteiunabhängig entschieden.

Bzw. wir räumen der Bevölkerung wenigstens die Gelegenheit ein, ein solches Zeichen setzen zu können, indem wir zwar den Gesetzesbeschluss fassen, aber die Veranlassung einer Volksabstimmung darüber den 10 000 Unterschriften überlassen. (Näheres zu den drei Möglichkeiten der Herbeiführung einer Landes-Volksabstimmung gemäß Art.35 LV finden Sie auf S.11f)

Warum soll der Landtag und die Landtagsabgeordneten das tun?

Weil sie die politische Vertretung der Vorarlberger Bevölkerung sind, der ein demokratisches Recht genommen wurde.

Weil das bürgerliche Volksabstimmungsrecht eine demokratische Selbstverständlichkeit darstellt, und mit dessen Verschwinden das demokratische Selbstverständnis der Vorarlberger Gesellschaft diskutiert werden soll und muss. Das Anstoßen einer breiten öffentlichen Diskussion erfolgt am besten auf demokratischem Wege und unter Zuhilfenahme des Inbegriffs eines demokratischen Werkzeugs namens Volksabstimmung, die am Ende des Diskussionsprozesses steht und eine demokratische Willensbildung mit sich bringt.

Weil der Landtag damit seine demokratische Verantwortung wahrnimmt. Demokratie steht und fällt mit der Teilnahme der Bevölkerung. Sie ist mehr als eine Abgabe der Stimme aus Anlass der Wahl eines repräsentativ demokratischen Gremiums und mehr als die politische Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern in Parteien.

Weil es in einer Demokratie um ein Miteinander der Bevölkerung und ihrer politischen Vertretung geht, und nicht um ein Gegeneinander. Direkte Demokratie ist eine unverzichtbare Ergänzung der indirekten Demokratie als repräsentativer und keine Ersetzung derselben.

Und weil der einstimmige Beschluss des Landtags vom 3. Februar 2021 Nachdruck braucht, um nicht im Sand zu verlaufen. Der beste Nachdruck ist jener, der durch die demokratische Teilnahme der Bevölkerung erzeugt wird.

Welchen bereits laufenden politischen Initiativen zur Verfassungsänderung wird durch die landesweite Volksabstimmung öffentlicher Nachdruck verliehen?

Zwei Überlegungen vorweg. Wir gehen davon aus, dass die Bevölkerung gegen den Verlust ihres Rechts stimmen wird und somit für dessen Wiedereinführung. Dieser Konnex zur Verfassungsänderung wird in der Kampagne der Landes-Volksabstimmung von uns unmissverständlich zum Ausdruck gebracht werden. Und, es geht um eine demokratische Rahmenbedingung und nicht um Parteipolitik.

a) Resolutionen der Vorarlberger Gemeinden an den Nationalrat.

Sie wurde inzwischen von über 20 Gemeinden angenommen und ersucht den Nationalrat die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Wiedereinführung des bürgerlichen Volksabstimmungsrechts auf Gemeindeebene zu schaffen. Der Abstimmungsprozess in den Gemeindevertretungen ist noch im Gange. Die vom Gemeindeverband aufgesetzte Resolution ist eine direkte Folge der von Volksabstimmungen über Volksabstimmungen in 38 Vorarlberger Gemeinden eingebrachten Anträge auf eine

Volksabstimmung über die Frage, ob die Gemeindevertretung für das bürgerliche Volksabstimmungsrecht politisch aktiv werden soll.

b) Der Vorarlberger Landtag hat am 3. Februar 2021 den einstimmigen Beschluss gefasst, die Landesregierung soll sich für die Wiedereinführung eines bürgerlichen Initiativrechts auf Gemeindeebene bei der Bundesregierung einsetzen.

c) Der Bundesrat fasste am 3. Dezember 2020 einen Beschluss, der die Bundesregierung auffordert, dem Nationalrat eine Regierungsvorlage zu unterbreiten, die es wieder ermöglicht, Volksabstimmungen in Gemeinden auch gegen den Willen des Gemeinderats erwirken zu können. Solche Bundesratsbeschlüsse sind für die Bundesregierung allerdings unverbindlich.

d) Im Nationalrat wurde am 20. November 2020 von den Vorarlberger Nationalräten der NEOS, der SPÖ und der FPÖ ein Entschließungsantrag eingebracht. Der Nationalrat wolle beschließen, dass die Bundesregierung eine Rechtsgrundlage für die Wiedereinführung eines bürgerlichen Initiativrechts auf Gemeindeebene zur Vorlage im Nationalrat erarbeiten soll.

e) In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass der offizielle Schlussbericht der Demokratie Enquete des Nationalrats 2015 eine Stärkung des direkt demokratischen Elements auf Landes- und Gemeindeebene vorsieht. Mithin, dass die Sache des bürgerlichen Initiativrechts für Volksabstimmungen nicht nur eine Vorarlberger Angelegenheit verkörpert.

Diese politischen Initiativen sind aus demokratischer Sicht sehr zu begrüßen. Aber ohne Nachdruck vor allem auch vonseiten der Bürgerinnen und Bürger als unmittelbar Betroffene besteht realpolitisch gesehen wenig Aussicht auf Erfolg. Ja, damit jetzt wirklich etwas passiert, braucht's Nachdruck!

Was ist die derzeitige Lage des „Gesetzes zur Änderung über das Volksabstimmungsrecht auf Gemeindeebene – Sammelnovelle“? (Stand Anfang Juni 2021)

Der medialen Berichterstattung vom 21. April 2021 (VN Bericht „Die Demokratienovelle ruht wieder“) ist zu entnehmen, dass die Landesregierung bezüglich der Sammelnovelle abwartet. Das Gesetz „sei ins Stocken geraten aber noch in Fluss“. Das habe mit der Initiative Volksabstimmen über Volksabstimmen, die eine landesweite Volksabstimmung über das Gesetz anstrebe, zu tun. Der Leiter der Abteilung Gesetzgebung Matthias Germann berichtet, dass im bestehenden Gesetz vor allem im Text zu Volksbefragungen auf die Volksabstimmungsregelungen verwiesen werde, deren Aufhebung am 31.12.2021. in Kraft tritt. (In §85 L-VAG (Volksbefragung) wird auf §59 bis 63 L-VAG (Volksabstimmung) Bezug genommen) „An diesen Nahtstellen muss man das Gesetz reparieren.“ Falls das nicht geschehe, könne es zu Problemen im Vollzug kommen. „Vielleicht käme man trotzdem zurecht, es ist aber nicht ausgeschlossen, dass man es gar nicht mehr vollziehen könnte“. Auf Nachfrage bei Matthias Germann, hieß es dann, es sei „derzeit noch keine politische Entscheidung getroffen“ worden.

Bei einem Treffen mit Vertretern des Gemeindeverbands wurde uns am 18. Mai 2021 mitgeteilt, dass „das Land nichts tun werde“, die Gesetzesnovelle werde nicht weiterverfolgt, das sei inzwischen politisch entschieden und sie wüssten das. Daraufhin wandten wir uns am 20. Mai 2021 an die Landesregierung und den Landtagspräsidenten Sonderegger, mit der Bitte um Abklärung des Sachverhalts, und, falls denn die Entscheidung getroffen sei, mit einer Bitte um eine Begründung. Darüber hinaus wollten wir wissen, ob denn die von Matthias Germann geäußerten Bedenken – die VN Berichterstattung spricht von Warnungen – inzwischen ausgeräumt werden konnten. In einer vierzeiligen Antwort wird uns am 9. Juni mitgeteilt, die Landesregierung behalte sich eine Entscheidung, wie mit der Sammelnovelle weiter verfahren werde, vor.

Was motiviert „Volksabstimmen über Volksabstimmen“?

Das Ziel von „Volksabstimmen über Volksabstimmen“ ist a) eine möglichst breite und öffentliche Diskussion über den Verlust des bürgerlichen Volksabstimmungsrechts, mithin über die Spielregeln der Demokratie und darüber in welcher Demokratie wir leben wollen, verstanden als politische Bildung im besten Sinn des Wortes. Und b) eine Verfassungsänderung, mithin die Wiedereinführung des bürgerlichen Volksabstimmungsrechts.

Die landesweite Volksabstimmung sehen wir als das wirksamste Mittel zum Zweck und als eine wichtige Etappe auf dem Weg zu einer Verfassungsänderung. Ohne sie ist es schwer bis unmöglich eine bundesweite Diskussion über diese zutiefst demokratische Angelegenheit, die alle angeht, anzuregen und in Gang zu bringen. Aus dem Verlust eines genuin demokratischen Rechts der wahlberechtigten Vorarlbergerinnen und Vorarlberger soll ein Windows of Opportunity für alle Österreicherinnen und Österreicher werden!

Volksabstimmen über Volksabstimmen ist ein – inzwischen und bis auf weiteres – landesweites Netzwerk. Wir verstehen uns als parteiunabhängige und parteiübergreifende Bewegung der Zivilgesellschaft, die um ihre politische Verantwortung weiß und sie wahrnimmt. Anfang März wurde ein erstes Zeichen gesetzt und in 38 Vorarlberger Gemeinden der Antrag auf Durchführung einer Volksabstimmung gestellt. Im Zuge dieser akkordierten Aktion kam es zu einer ersten wichtigen Diskussion in der Bevölkerung. Die Resonanz ist anhaltend gut und erstaunlich differenziert! Sensibilisierung und Information der Bevölkerung sind das Herzstück unseres Tuns, verstanden als politische Kommunikation unter Bürgerinnen und Bürgern.

Etliche Gemeinden und Städte, darunter die Landeshauptstadt Bregenz, haben inzwischen per Gemeindevertretungsbeschluss einer vom Gemeindeverband verfassten Resolution an den Nationalrat zugestimmt. Der Abstimmungsprozess in den Gemeindevertretungen ist noch im Gange. Wir sehen die Resolution als Kompromiss und Unterstützung des Landtagsbeschlusses vom 3. Februar 2021. Beide ersuchen bzw. fordern die Wiedereinführung des bürgerlichen Initiativrechts per Verfassungsänderung.

Eine von einigen Bürgermeister*innen angeregte Empfehlung des Gemeindeverbands für ein einheitliches Vorgehen der Gemeinden bezüglich einer landesweiten Volksabstimmung ist nicht zustande gekommen. Der Gemeindeverband könne den Gemeinden keine Volksabstimmung über ein Gesetz empfehlen, das zur Idee habe, die Volksbefragung und das Volksbegehren abzusichern. Diese Argumentation verkennt die demokratie- und rechtspolitischen Aspekte der Sache.

Wir werden uns erneut an die Gemeindevertretungen wenden, und an ihre politische Verantwortung appellieren, sie mögen die Beschlussfassung über ein solches Verlangen auf die Tagesordnung setzen. Voraussetzung dafür ist der Gesetzesbeschluss des Landtags, auf den sich gemäß Landesverfassung das Verlangen auf Durchführung einer Landes-Volksabstimmung beziehen muss. Die Gemeinden sind neben uns Bürgerinnen und Bürgern die vom Verlust des Volksabstimmungsrechts unmittelbar betroffenen. Somit hat ihr politisches Bekenntnis zu von Bürgern veranlassten Volksabstimmungen ein besonderes Gewicht

Grundsätzlich. Wir sehen in der Abschaffung des bürgerlichen Initiativrechts für Volksabstimmungen eine Bewährungsprobe für die demokratische Politik – auf Gemeinde-, Landes- und Bundesebene. Denn es geht um den innersten Wesenskern des Demokratie Genannten. Eine Demokratie, die dem Demos das Recht auf das Herbeiführen von verbindlichen Volksabstimmungen verwehrt, verfehlt den Charakter der Demokratie, wird ihm nicht gerecht und verdient es im Grunde genommen nicht wirklich Demokratie genannt zu werden.

Um kein Missverständnis zu erzeugen, wir reden weder gegen die „repräsentative Demokratie“, noch reden wir einer „Volksherrschaft“, noch einer „Diktatur der Mehrheit“, noch einer „Substitution der repräsentativen durch die direkte Demokratie“ das Wort.

Uns geht es um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den beiden grundlegenden Elementen des demokratischen Prinzips an sich, dem direkt demokratischen und dem repräsentativ demokratischen, die wir als zumindest gleichberechtigte und einander ergänzende verstehen, und nicht als Herrschaft des einen über das andere.

Volksabstimmen über Volksabstimmen geht auf eine Idee der Initiative Ludesch zurück. Sie hat die Volksabstimmung in Ludesch erwirkt und sich über anderthalb Jahre hinweg, unter fachlicher Begleitung von verfassungsrechtlicher Expertise, intensiv mit dem Zustandekommen der Rechtsprechung des VfGH auseinandergesetzt.

2. Anmerkung zur landesweiten Volksabstimmung

2.1 Grundsätzliches

Das bürgerliche Volksabstimmungsrecht wurde per Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshof vom 6. Oktober 2020 aufgehoben, die Aufhebung tritt mit 31. Dezember 2021 in Kraft, und es wird per „Gesetz über Änderungen des Volksabstimmungsrechts auf Gemeindeebene - Sammelnovelle“ aus dem Textkorpus der Vorarlberger Landesgesetze gestrichen. Das öffentliche Begutachtungsverfahren der Sammelnovelle wurde am 5. März 2021 beendet. Der reguläre Fortgang des Verfahrens bestünde im Erstellen einer Regierungsvorlage, die dem Landtag zur Beschlussfassung (Lesung) vorgelegt wird.

Der Verfassungsgerichtshof (VfGH) hat dem Landesgesetzgeber eine „Reparaturfrist“ eingeräumt. Laut Homepage des VfGH wird sie dann eingeräumt, wenn „die sofortige Aufhebung zu schwerwiegenden praktischen Problemen führen würde. Der Gesetzgeber hat dann Zeit, bis zum Ablauf der Frist eine neue Lösung zu erarbeiten. Bis dahin bleibt die aufgehobene Bestimmung wirksam.“

Will man die Sache rein juristisch sehen – und damit die politische Dimension ausblenden – kann man sich auf folgenden Standpunkt versteifen. Der VfGH hat das bürgerliche Volksabstimmungsrecht aufgehoben. Dass es nunmehr aus den Landesgesetzen gestrichen wird, tangiert weder die Gesetzesreparatur – denn die Aufhebung, die eine Streichung nach sich zieht, ist bereits erfolgt –, noch den Gesetzesbeschluss des Landtags – denn dem Landtag kommt keine Entscheidungskompetenz über ein VfGH Urteil zu –. Verkürzt: Das Recht ist mit 31. Dezember 2021 so oder so futsch. Daran können weder die Gesetzesnovelle noch der Landtag etwas ändern. Und: Alles andere ist nicht weiter von Belang.

Ganz so einfach ist die Sache nicht. Dass an der am 31. Dezember 2021 in Kraft tretenden Aufhebung und damit am unweigerlichen Verlust des Volksabstimmungsrechts nichts mehr geändert werden kann, weder vom gesetzgebenden Landtag noch vom Ergebnis einer Volksabstimmung über den Gesetzesbeschluss des Landtags, wird auch von uns betont. Unser Fokus liegt auf dem politischen Spielraum und auf dem politischen Aspekt der Gesetzesnovelle.

Der Landtag stimmt über die Regierungsvorlage (Gesetz über Änderungen des Volksabstimmungsrechts auf Gemeindeebene) ab, mittels der das von ihm eingeführte und den Bürger*innen zuerkannte Volksabstimmungsrecht aus den Landesgesetzen gestrichen (entfernt) wird und mittels der die Landesgesetze an die „Leerstelle“ angepasst werden.²

Und er muss über kurz oder lang zustimmen, weil der Vollzug des Gesetzes gewährleistet bleiben muss und soll. Wir sehen darin ein politisches Dilemma³.

Allerdings eröffnet die Vorarlberger Landesverfassung ihm einen politischen Spielraum. Falls der Landtag ihn nutzt, kann er sich aus seiner politischen Zwangslage befreien und seine demokratische Verantwortung gegenüber den Landesbürgerinnen und -bürgern wahrnehmen.

² Sie werden an den Stellen repariert, an denen Textstellen des Verfahrens der Volksbefragung verweisend auf Textstellen der aufgehobenen Bestimmungen des Volksabstimmungsverfahrens Bezug nehmen; in § 85 L-VAG wird auf §59 bis 63 L-VAG verwiesen, diese Bestimmungen des Volksabstimmungsverfahrens sollen sinngemäß im Verfahren der Volksbefragung angewandt werden, und ihre Aufhebung tritt mit 31. Dezember 2021 unabänderlich in Kraft.

³ Man könnte zynisch argumentieren und sagen, politisches Dilemma vor dem ihn die Landesregierung bewahrt, indem sie die Sammelnovelle zurückhält und er somit erst gar nicht in die Verlegenheit gerät, über etwas abzustimmen, worüber er keine wirkliche Wahlfreiheit hat. Und sie hält die Sammelnovelle zurück, nachdem sie sich versichert hat, dass der Vollzug des Gesetzes mit hoher Wahrscheinlichkeit auch ohne Reparatur gewährleistet ist. Und falls es zu Problemen kommt, liegt es an „Volksabstimmen über Volksabstimmen“, die den reibungslosen Ablauf der Reparatur stört. Und man könnte auch in anderer Hinsicht zynisch argumentieren und sagen, politisches Dilemma nur, sofern man die empfindliche Schwächung der demokratischen Rechte der Bürgerschaft nicht ohnehin befürwortet und im Grunde seines Herzens will oder auch begehrt.

Die Landesverfassung (Art. 35 LV; Volksabstimmung über Gesetzesbeschlüsse) sieht vor, dass ein Gesetzesbeschluss unter bestimmten Bedingungen innert einer 8 Wochen Frist einer landesweiten Volksabstimmung zu unterziehen ist.

Wichtig zu wissen. Eine solches Veto-Referendum heißt nicht per se gegen einen Gesetzesbeschluss zu sein bzw. zu stimmen, sondern eben nur, die politische Entscheidung an die Bürgerinnen und Bürger, mit einem Wort: den Souverän, zu delegieren. Der Entscheidungsspielraum der Bürgerschaft bezieht sich auf das Landesgesetz⁴ und nicht auf das VfGH Erkenntnis.

Die Ausgestaltung der Volksabstimmung als eine Form der sog. unmittelbaren Teilnahme (Art.117 Abs.8 Bundes-Verfassungsgesetz) obliegt der Landesgesetzgebung. Das Initiativrecht der zum Gemeinderat Wahlberechtigten Vorarlbergerinnen und Vorarlberger wurde ihnen vom Vorarlberger Landtag eingeräumt.⁵

Das ist einer der Gründe, warum wir eine landesweite Volksabstimmung anstreben. Dieses Recht betrifft alle Vorarlberger Bürgerinnen und Bürger. Und deshalb sollen auch alle darüber befinden und entscheiden können: Wollen wir ein Zeichen gegen seine Abschaffung und für seine Wiedereinführung setzen oder eben nicht?

Sie tun das gemäß Vorarlberger Landesverfassung. Und noch einmal, es ist kein x-beliebiges Recht, sondern eins, das den innersten Kern der Demokratie berührt. Es ist ein genuin demokratisches Recht auf entscheidungsbefugte und verbindliche politische Teilnahme, die im Übrigen auch ein Menschenrecht ist.⁶

Geht die landesweite Volksabstimmung gegen das bürgerliche Volksabstimmungsrecht aus, so ist das gemäß guter demokratischer Tradition zu akzeptieren. Geht sie hingegen für ein bürgerliches

⁴ Es soll nicht verhehlt werden, dass dieses Landesgesetz hier auch zu einem Symbol wird, das die allgemeine symbolische Ebene von Gesetzen zugleich übersteigt und ihr zugrunde- und vorausliegt. Es wird zum Symbol einer Macht- und Herrschaftsfrage, deren Antwort nie endgültig ausfallen kann. Sie ist offen, sie steht aus und sie kann immer nur vorläufig beantwortet respektive entschieden werden und eben nie ein für alle Mal. Grob umrissen. Rechtsprechung, die dem Volk, mit einem anderen Wort dem Souverän als verfassungsgebende Gewalt (das Recht geht vom Volk aus), ein Recht nimmt und sich dabei auf die Verfassung beruft (deren Inbegriff des demokratischen Prinzips im symbolträchtigen Artikel 1 der Bundesverfassung festgeschrieben ist. Daran kann auch die Rechtsansicht der derzeitigen Verfassungsrichtermehrheit nichts ändern.) und das daraufhin sprichwörtlich alle Hebel in Bewegung setzt, eine unmissverständliche Klarstellung des demokratischen Prinzips in der Verfassung herbeizuführen und dabei – mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit – entdecken wird müssen, dass erhebliche Teile „seiner“ demokratischen Vertretung da allerlei Bedenken, Probleme, Komplexitäten und Schwierigkeiten, unter gleichzeitiger Betonung der gewiss makellosen demokratischen Haltung, an den Tag legen wird.

Die Antwort auf die hier unbestimmt sich abzeichnende Frage kann übrigens weder durch die Rechtsphilosophie noch die Rechtsdogmatik noch das Recht und weder durch die Politikwissenschaften noch die Politik gegeben werden: sie liegt in der politisch rechtlichen Verantwortung aller und deren Beantwortung kann eben nur durch alle erfolgen, und auch das nie ein für alle Mal, denn alle (die den Demos respektive den Souverän formieren) sind sterblich. Das wollen wir nicht vergessen.

⁵ Es ist hier nicht der Ort näher auf die Geschichte der Volksabstimmungen in Vorarlberg einzugehen. Art. 117 Abs. 8 B-VG der die verfassungsrechtliche Grundlage und Absicherung für die landesgesetzliche Ausgestaltung der unmittelbaren Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten schafft, wurde 1984 im Zuge der sog. Gemeindenovelle in die Verfassung aufgenommen. Er wurde das auch aufgrund einer starken Vorarlberger Demokratiebewegung vor allem während der 70iger Jahre, und er sollte die in Vorarlberg mit seiner eigenständigen demokratischen Tradition bereits praktizierten Gemeinde-Volksabstimmungen verfassungsrechtlich verankern. Darüber hinaus müsste an dieser Stelle auf die Geschichte der sogenannten „obligatorischen Volksabstimmung“ des Art. 44 Abs.3 B-VG eingegangen werden, denn an ihr wird der Konflikt, der seit Anbeginn der Bundesverfassung besteht, exemplarisch deutlich.

Um nicht missverstanden zu werden, die Bundesverfassung weist viele gute Qualitäten auf, keine Frage, aber in puncto Demokratie eben auch gravierende Defizite, die dringend einer öffentlichen Diskussion unterzogen gehören. Nicht zuletzt auch deshalb, weil der VfGH einen zeitgemäßen und zukunftsweisenden Entscheidungsmaßstab für seine Rechtsprechung braucht. Diesen Maßstab zu schaffen ist eine Aufgabe der Politik und weil es dabei um die elementaren Spielregeln unseres Zusammenlebens geht, eine gesamtgesellschaftliche.

⁶ Art. 21 AEMR; Art.25 IPbPR

Volksabstimmungsrecht aus, wird ein Präzedenzfall geschaffen, anhand dessen das Verhältnis zwischen den beiden grundlegenden demokratischen Elementen und ihren Formen geklärt werden kann und muss. Wir halten das für eine vordringliche – und gesamtgesellschaftliche – Aufgabe.

Wichtig zu wissen: Da diese VfGH Entscheidung die höchste Rechtsprechung der Republik Österreich verkörpert, kann sie nur politisch korrigiert werden. Eine Landes-Volksabstimmung ist ein geeignetes Instrument, um die politische Unhaltbarkeit der VfGH Entscheidung breit zu diskutieren und gegebenenfalls zu Tage treten zu lassen. Aber: Eine VfGH Entscheidung ist anzuerkennen und das soll in einem demokratisch verfassten Rechtsstaat aus gutem Grund auch so sein. Auch eine landesweite Volksabstimmung kann am juristischen Urteil des VfGH nichts ändern. Dazu braucht es eine Verfassungsänderung durch den parlamentarischen Bundesverfassungsgesetzgeber (Nationalrat), die in guter demokratischer Tradition einer Abstimmung durch das Bundesvolk unterzogen werden soll. Immerhin geht es um die elementaren Spielregeln unseres Zusammenlebens.

Warum ist eine landesweite Volksabstimmung ein geeignetes politisches Instrument, um sich auf zutiefst demokratische Weise gegen die Abschaffung des bürgerlichen Volksabstimmungsrechts zu wehren? Eine Vorarlberger Volksabstimmung über den Verlust des Volksabstimmungsrechts zieht mit hoher Sicherheit eine bundesweite und öffentliche Diskussion über das Verhältnis zwischen den beiden konstitutiven Grundelementen des demokratischen Prinzips – das direkt demokratische und das repräsentativ demokratische – nach sich. Ja, es geht in der Tat um das demokratische und rechtsstaatliche Selbstverständnis von uns als politischer und rechtlicher Gemeinschaft.

In guter demokratischer Tradition sehen wir diese beiden Elemente des demokratischen Prinzips an sich als zumindest gleichberechtigte und einander ergänzende. Es würde den Rahmen dieses Schreibens sprengen, näher auf die hier angerissenen Sachverhalte einzugehen. An einer Stelle wie dieser ist aber daran zu erinnern, dass eine eigenständige demokratische Tradition in Vorarlberg diese demokratische Selbstverständlichkeit von zwei gleichberechtigten Elementen im demokratischen Prinzip schon einmal vorbildlich in Verfassungsrang erhoben hat. In der Vorarlberger Landesverfassung von 1919 heißt es unter Abschnitt „I. Rechte des gesamten Volkes“; § 2: *„Die gesetzgebende und Vollzugsgewalt des Landes steht der Gesamtheit des Vorarlberger Volkes zu; sie wird ausgeübt teils unmittelbar durch Abstimmung des Volkes, teils mittelbar durch Landtag, Landesrat und Landesregierung“*⁷. Dieses demokratische und rechtsstaatliche Verständnis ist aktueller denn je. Wir kommen mit Punkt 3 und 4 dieses Anhangs darauf zurück.

2.2 Drei Möglichkeiten zur Herbeiführung einer landesweiten Volksabstimmung

Die Initiative Ludesch hat im Rahmen des Begutachtungsverfahrens der Sammelnovelle zur Aufhebung des bürgerlichen Volksabstimmungsrechts Stellung genommen. In unserer Stellungnahme haben wir dem Vorarlberger Landtag die Veranlassung einer landesweiten Volksabstimmung (gemäß Abs. 1 lit. c und d.) vorgeschlagen. Vorschlag, den wir an dieser Stelle erneuern möchten.

Dass das gesellschafts- und demokratiepolitisch sowie im Sinne seiner demokratischen Verantwortung gegenüber den Bürgern richtig ist, kann nicht ernsthaft angezweifelt werden. Für uns als Bürgerinnen und Bürger ist es wichtig zu sehen, wie der Landtag sich entscheiden wird, und ob er das in ihn gesetzte Vertrauen enttäuscht oder eben nicht. Das gilt für den Landtag und die einzelnen Landtagsabgeordneten ebenso wie für die Gemeindevertretungen und jede einzelne Gemeindevertreter*in. Sein (auf dem Prüfstand stehender) Anspruch ist laut eigenem Bekunden: *„Die 36 Abgeordneten im Plenum vertreten die Interessen der Bürgerinnen und Bürger Vorarlbergs“*⁸.

Der Landtagsbeschluss, der die Durchführung einer landesweiten Volksabstimmung verlangt, ist für den repräsentativ demokratischen Landtag eine gewichtige Chance a) im Sinne der Bürgerinnen und Bürger

⁷ LGBL 22/1919. Diese Landesverfassung wurde 1923 aufgehoben.

⁸ <https://vorarlberg.at/web/landtag/landtagspraesident>

zu agieren, b) ein demokratiepolitisch vorbildliches Zeichen zu setzen und sich zu einer lebendigen demokratischen Kultur in Vorarlberg zu bekennen, sowie c) die Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen für eine gleichberechtigte unmittelbare Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger am politischen Prozess einzufordern.

Die zweite Möglichkeit hält Abs.1 lit.b fest: eine Volksabstimmung über einen Gesetzesbeschluss ist auch dann durchzuführen, wenn sie von mindestens zehn Gemeinden auf Grund von Gemeindevertretungsbeschlüssen unterschriftlich verlangt wird. Wir verfolgen sie im Rahmen unserer Möglichkeiten und Ressourcen.

Die dritte Möglichkeit (gemäß Abs.1 lit.a) besteht im Sammeln von landesweit 10 000 Unterschriften binnen 8 Wochen nach Gesetzesbeschluss. Falls es soweit kommen muss, heißt es wohl: Direkte Demokratie versus repräsentative Demokratie, weil die Repräsentation – und mit ihr die repräsentative Demokratie – versagt und es verabsäumt, sich für ein zutiefst demokratisches Recht jener einzusetzen, die sie dem eigenen Anspruch nach repräsentiert. Dieses Szenario soll vermieden werden – wir setzen auf ein gemeinsames Agieren.

3. Kommentar zur Entscheidung des VfGH vom 6. Oktober 2020

Als Initiatoren der Volksabstimmung in der Gemeinde Ludesch vom 10. November 2019 sehen wir die Entscheidung des VfGH vom 6. Oktober 2020 kritisch. Sie bewirkt die Aufhebung der Volksabstimmung (Anlassfall der Normprüfung) und die Aufhebung des bürgerlichen Initiativrechts zur Herbeiführung von Gemeinde-Volksabstimmungen gemäß der Vorarlberger Landesgesetzgebung (negative Gesetzgebung im Zuge der Normprüfungskompetenz). Da sie den Bürgerinnen und Bürgern ein zutiefst demokratisches und bewährtes Recht nimmt, wirft sie grundsätzliche demokratische und rechtsstaatliche Fragen auf.

Der VfGH vertritt die Rechtsmeinung, dass eine repräsentative Körperschaft (National- und Bundesrat, Landtag, Gemeinderat) nicht gegen ihren Willen an eine demokratische Entscheidung des Souveräns (Volksabstimmung) gebunden werden kann. Das verletze das repräsentativ demokratische Grundprinzip bzw. genau das werde durch das repräsentativ demokratische System (der Gemeindegeldverwaltung, der Landes- oder auch der Bundesverwaltung; auf Gemeindeebene insbesondere verkörpert in Art. 118 Abs.5 B-VG) ausgeschlossen.

Für ein demokratisches Verständnis von politischen Prozessen ist Folgendes nicht nachvollziehbar. Erstens: Dass ein demokratisches Gremium nur dann an eine demokratische Mehrheitsentscheidung gebunden werden kann, wenn dieses demokratische Gremium die demokratische Findung der Mehrheitsentscheidung initiiert, sprich: zulässt und veranlasst.

Zweitens: Dass eine Volksabstimmung nur dann stattfinden kann, wenn es der repräsentativ demokratischen Körperschaft genehm ist und sie das will.

Drittens: Dass jene, die das Wahlvolk (Demos) vertreten, nur dann an eine bestimmte demokratisch zustande gekommene Entscheidung des Demos gebunden werden können, wenn sie damit einverstanden sind.

Wir teilen die Ansicht des Verfassungsjuristen Dr. Peter Bußjäger, das Art. 117 Abs.8 B-VG i.V.m. Art.1 B-VG auch im Sinne a) eines bürgerlichen Initiativrechts zur Herbeiführung einer Gemeinde-Volksabstimmung⁹ und b) einer verbindlichen Entscheidung des Souveräns interpretiert hätte werden

⁹ Vgl. u.a. Online Gespräch, 100 Jahre B-VG – 100 Jahre Demokratiedefizite mit Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger, Universität Innsbruck, Univ.-Prof. Dr. Klaus Poier, Universität Graz, Prof.in Dr.in Kathrin Stainer-Hämmerle, FH Kärnten; <https://mehr-demokratie.at/de/100-jahre-b-vg-100-jahre-demokratiedefizite>

können. Wir sehen das Problem nicht so sehr in der Verfassung selber, sondern vor allem auch im Verständnis des VfGH. Es beruht auf einer zu weit gehenden Reduktion des demokratischen Prinzips auf ein repräsentativ demokratisches Grundprinzip als Baugesetz der Verfassung (und als einer von ihm so genannten Systementscheidung).

Infolgedessen sieht der VfGH im bürgerlichen Volksabstimmungsrecht einen Widerspruch zu dem in der Bundesverfassung ausgestalteten „repräsentativ demokratischen System“. Die unmittelbare Teilnahme, die in Art. 117 Abs. 8 B-VG aufscheint, dürfe nicht so verstanden werden, dass eine Volksabstimmung den Gemeinderat auch gegen dessen Willen zur Erlassung von verbindlichen Rechtsakten und zur Unterlassung entgegenstehender Rechtsakte verpflichten kann. Diese Auffassung des VfGH – sie bildet die Grundlage seiner Rechtsprechung – steht aber im Kontrast zum Verständnis des parlamentarischen Bundesverfassungsgesetzgebers. Denn im Erläuterungstext zur Regierungsvorlage wird die „unmittelbare Teilnahme“ (Volksabstimmung) begrifflich bestimmt. Bei ihr wird die Entscheidung in einer Angelegenheit im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde dem Wahlvolk anstelle des ansonsten zuständigen Gemeindeorgans (Gemeinderat) überlassen.

Der VfGH überträgt dieses Begriffsverständnis der „unmittelbaren Teilnahme“ von Art. 118 Abs. 5 B-VG her. Damit münzt er die vom parlamentarischen Verfassungsgesetzgeber als eigenständige direkt demokratische Form konzipierte „unmittelbare Teilnahme, bei der das Wahlvolk anstelle der ansonsten zuständigen Gemeindeorgane entscheidet“¹⁰ in eine Form der „Mitwirkung“ um. Festzuhalten bleibt: die Auslegung einer Rechtsnorm ist keine inhaltliche Neubestimmung derselben.

Der Rechtswissenschaftler Mathias Eller kommentiert das Vorgehen des VfGH in einem Blog des Instituts für Föderalismus, Innsbruck, so: *„Art 117 Abs 8 B-VG, welcher in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde die Landesgesetzgebung ermächtigt, die unmittelbare Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten vorzusehen, wird so de facto zu einer leeren Floskel. (...) Den Absichten des Bundesverfassungsgesetzgebers steht diese Entscheidung nunmehr diametral entgegen.“* Eine Rechtsprechung, die eine verfassungsrechtliche Bestimmung „de facto zu einer leeren Floskel“ macht, und dem Willen des parlamentarischen Verfassungsgesetzgebers „diametral entgegensteht“ soll im Sinne der Verfassung sein?

Das demokratische Prinzip an sich besteht aus zwei Grundelementen, dem direkt demokratischen und dem repräsentativ demokratischen. Wir verstehen diese beiden Elemente als (zumindest) gleichberechtigte und als einander ergänzende, die zu einer Kooperation auf Augenhöhe angehalten sind, und nicht als Herrschaft des einen über das andere.

Mit dem demokratischen Prinzip an sich tritt auch die politische Unhaltbarkeit der VfGH-Rechtsprechung¹¹ vom 6. Oktober 2020 und das demokratische Defizit der Bundesverfassung – das grob vereinfacht im Fehlen des bürgerlichen Initiativrechts zur Herbeiführung von Volksabstimmungen auf allen drei politischen Ebenen der Republik Österreich besteht – klar zutage. Es liegen inzwischen drei Rechtsprechungen des VfGH vor, die dieses demokratiepolitische Defizit verstärken. G103/00; G62/05 und G166/2020; der gemeinsame Nenner dieser drei Rechtsprechungen des VfGH ist das bürgerliche Initiativrecht zur Herbeiführung von Volksabstimmungen; G62/05 auf Bundesebene, G103/00 auf Landesebene, G166/2020 auf Gemeindeebene. Wie bereits angedeutet liegt das Problem auch im Verständnis des VfGH, denn er reduziert das demokratische Prinzip auf ein von ihm so genanntes repräsentativ demokratisches Grundprinzip (verstanden als Baugesetz der Verfassung und Systementscheidung). Diese drei Rechtsprechungen verlangen eine grundlegende Klärung des

¹⁰ Erläuterungen zur Regierungsvorlage; die gesamte Textstelle im Wortlaut: „Dabei soll die unmittelbare Teilnahme der zum Gemeinderat Wahlberechtigten darin bestehen, daß ihnen – wie dies etwa bei einer Volksabstimmung der Fall ist – in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde die Entscheidung anstelle der an sich zuständigen Gemeindeorgane überlassen wird. Dagegen erfasst der Begriff der Mitwirkung andere Formen direkter Demokratie, wie zB Volksbegehren, oder Volksbefragungen.“ (446 BlgNR 16. GP,7)

¹¹ Sie verweigert dem Souverän die Anerkennung als Souverän und negiert damit letztlich auch Art.1 B-VG: das Recht der demokratischen Republik geht vom Volk aus. Dazu wäre unendlich viel zu sagen und zu hören.

demokratischen Prinzips in der Bundesverfassung und sie kann nur politisch erfolgen. Wir streben eine Verfassungsänderung an, die das Verhältnis zwischen den beiden grundlegenden Elementen des demokratischen Prinzips an sich, das direkt demokratische und das repräsentativ demokratische, als zumindest gleichberechtigte und einander ergänzende, auf allen drei politischen Ebenen der Republik Österreich – der Gemeinde-, der Landes- und der Bundesebene – verbindlich festschreibt.

Unser Vorschlag lautet: „Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus, teils unmittelbar durch Abstimmungen des Souveräns (Volksabstimmungen), teils mittelbar durch Abstimmungen repräsentativer Körperschaften (National- und Bundesrat).“

Dabei unterliegen Volksabstimmungen *grundsätzlich* den gleichen Restriktionen und Bedingungen wie jene der repräsentativ demokratischen Legislative; insbesondere der Achtung der Menschen- und Grundrechte sowie der völkerrechtlichen Vertragsbestimmungen.

4. Warum ist ein bürgerliches Initiativrecht zur Herbeiführung einer Volksabstimmung auf Gemeindeebene wichtig?

Es ist das innerste Wesensmerkmal der Demokratie, dass die Mitglieder der politischen Gemeinschaft über die eigenen Angelegenheiten bestimmen können, darin besteht ihre Freiheit.

Ein weiteres Wesensmerkmal der Demokratie besteht darin, dass aus einem Dissens, dass aus Gegen- und Widerrede, dass aus divergierenden Willensbekundungen, Ansichten und Interessen am Ende der demokratischen Entscheidungsfindung ein Konsens steht, der, weil demokratisch, von allen mitgetragen werden kann. Das ist ein zentraler Grund, weshalb es wichtig ist, dass die Bürgerinnen und Bürger in einer bestimmten Angelegenheit (und also nicht grundsätzlich) auch gegen den Willen ihrer politischen Stellvertretung eine demokratische Entscheidungsfindung herbeiführen können.

Wir denken, dieses gleichberechtigte und komplementäre direkt demokratische Element stellt kein Allheilmittel für die Probleme des „repräsentativ demokratischen Systems“ dar, aber die transformativen Aufgaben, vor denen wir als Gesellschaft respektive rechtliche und politische Gemeinschaft stehen, erfordern von möglichst vielen mitgetragene Entscheidungen, die am ehesten dann mitgetragen werden, wenn die Einzelnen am Entscheidungsprozess beteiligt sind. An einer Stärkung und Weiterentwicklung der Demokratie führt kein Weg vorbei. Wir sehen die Augenhöhe – und ein entscheidungsbefugtes Werkzeug wie die Volksabstimmung stellt sie her – als Voraussetzung dafür, dass sich die Bereitschaft der Bürger*innen teilzunehmen wieder erhöhen kann. Der Frustberg und die Wut auf „die da oben“ wächst bei vielen. Das ist eine gefährliche Entwicklung. Wirksame Abhilfe liegt in einem möglichst demokratischen Ausgleich zwischen „unten“ und „oben“. Demokratische Kultur ist etwas, das geübt werden will und es ist die Gemeindeebene – die unmittelbare Lebenswelt der Leute –, die sich dafür in besonderer Weise eignet.

Eine Ifes Umfrage zur direkten Demokratie von 2012 kommt zu eindrücklichen Ergebnissen: 80% der Österreicher und Österreicherinnen sind für den Ausbau der direkten Demokratie. 76 Prozent der Befragten sagen, das Interesse an Politik würde steigen, wenn die Bevölkerung mehr mitzureden hätte, und 71 Prozent sagen, dass es dadurch mehr Zufriedenheit mit dem politischen System gäbe. In der Zusammenfassung der Hauptergebnisse der Studie heißt es: *„Das Interesse der Bevölkerung an der Politik ist gering und nimmt im Zeitverlauf noch deutlich ab. Dies gilt im besonderen Maß für die unter 30-Jährigen. Dieser demokratiepolitisch höchst unerfreulichen Entwicklung liegt auch das zunehmend schlechter werdende Image der Politik und ihrer Repräsentant/innen zugrunde. (...) Vor diesem Hintergrund besteht unter den Österreicherinnen und Österreichern ein*

*breiter Konsens darüber, dass ein Ausbau der direkten Demokratie wünschenswert wäre. Dies betrifft vor allem die politisch verbindlichen Volksabstimmungen;*¹²

Eine Umfrage von 2017 „Direkte Demokratie“ von tfactory¹³ im Auftrag der Vereine „Mehr Demokratie“ und „Österreich entscheidet“ zeigt ebenfalls ein klares Stimmungsbild: 87% der wahlberechtigten Österreicherinnen und Österreicher wollen mehr Möglichkeiten zur direkten Mitbestimmung. 78% der Befragten möchten, dass die Bevölkerung eine Volksabstimmung auslösen kann. In dieser Sache sind die Frauen deutlich bestimmter: Gegenüber 75% der Männer möchten 82% der Frauen die wahlberechtigte Bevölkerung als möglichen Initiator einer Volksabstimmung sehen.¹⁴

Die Forderung nach Wiedereinführung des bürgerlichen Initiativrechts zur Herbeiführung von verbindlichen Volksabstimmungen auf Gemeindeebene vertritt eine deutliche Mehrheitsposition.

Netzwerk „Volksabstimmen über Volksabstimmen“, Juni 2021

¹² IVS/IFES Direkte Demokratie S.6; IFES – Institut für empirische Sozialforschung, Wien; IVS, International Vergleichende Sozialforschung, Institut für Soziologie, Karl-Franzens-Universität Graz;

¹³ Agentur für Markt und Meinungsforschung; Wien /Hamburg

¹⁴ Methode: Online-Befragung; Zielgruppe: Wahlberechtigte Österreicher*innen ab 16 Jahre; Max. Schwankungsbreite bzgl. Gesamtbevölkerung: 4.4%; Sample: n=500 Befragte; Feldarbeit: 7. bis 13. Dezember 2017