

Volksabstimmungen in Österreich. Eine Übersicht

05.01.2017

Mag. Erwin Leitner, mehr demokratie! österreich
erwin.leitner@mehr-demokratie.at

Inhaltsverzeichnis

- 1. Einleitung und Begriffsbestimmung 2**

- 2. Regelungen 3**
 - 2.1 Direktdemokratische Verfahren 3
 - 2.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung 4

- 3. Praxis: Volksentscheide in Österreich 5**
 - 3.1 Direktdemokratische Verfahren 5
 - 3.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung 6

- 4. Literatur und Links 8**

1. Einleitung und Begriffsbestimmung

Die direktdemokratischen Instrumente sind in der Republik Österreich auf Bundesebene nur sehr dürtig ausgebildet. Österreichs Erfahrungen mit direkter Beteiligung der Bürger beschränken sich auf zwei Volksabstimmungen und eine Volksbefragung. Bürger können selbst keine Volksinitiative initiieren, sondern nur unverbindliche Volkspetitionen starten. Dieses Länderprofil gibt einen kurzen Überblick über die Regelungen und die Praxis.

Begriffsbestimmung: Direktdemokratische Verfahren

In der Frage, was unter „direkter Demokratie“ oder „direktdemokratischen Verfahren“ verstanden wird, herrscht in der Wissenschaft kein Konsens. Mehr Demokratie orientiert sich in seinen Publikationen an der von *Mehr Demokratie* und dem *Initiative and Referendum Institute Europe IRIE* entwickelten und auch vom *Direct Democracy Navigator* verwendeten Terminologie.

Diese definiert direktdemokratische Verfahren folgendermaßen:

- **Sachfrage:** Es handelt sich um eine Sachabstimmung,
- **Auslösung von unten oder obligatorisch:** Das Verfahren wird „von unten“, durch die Bevölkerung initiiert oder aufgrund einer gesetzlichen Regelung automatisch / obligatorisch ausgelöst,
- **Verbindlichkeit:** Es handelt sich um ein verbindliches Verfahren, das heißt, ein Volksentscheid ist einem Parlamentsbeschluss gleichwertig.

Daraus ergeben sich drei direktdemokratische Verfahrenstypen:

1. Bei der **initiiierenden Volksgesetzgebung (Volksinitiative)** wird ein Volksentscheid von den Bürger/innen selbst per Unterschriftensammlung initiiert.
2. Das **fakultative Referendum** richtet sich gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz. Eine bestimmte Anzahl von Stimmbürger/innen kann einen Volksentscheid beantragen.
3. Beim **obligatorischen Referendum** ist der Volksentscheid zu bestimmten Gegenständen, meist bei Verfassungsänderungen, verpflichtend vorgeschrieben und findet automatisch statt. Ein entsprechender Parlamentsbeschluss geht diesem voraus.

Daneben gibt es weitere Varianten der Bürgerbeteiligung, die eine direktere Partizipation bis hin zu einer Volksabstimmung enthalten, aber mindestens eine der oben genannten Definitionsmerkmale nicht erfüllen. Beispiele sind konsultative Volksbefragungen, unverbindliche Volkspetitionen (Anregungen), alle „von oben“ – vom Parlament oder der Exekutive eingeleiteten Volksabstimmungen (auch „Plebiszite“ oder „Parlamentsreferenden“ genannt) sowie Verfahren zur vorzeitigen Auflösung des Parlaments/Herbeiführung von Neuwahlen.¹

Begriffsbestimmung Österreich: Nationalrat und Bundesrat

Der Nationalrat ist die erste und maßgebliche Kammer des österreichischen Parlaments. Die

¹ Vgl. ausführlicher hierzu: Rehmet/Weber, Volksbegehrensbericht 2015, S. 6 ff.

zweite Kammer ist der Bundesrat, welcher die Bundesländer repräsentiert und von den Landtagen beschickt wird. Er kann in den meisten Fällen nur ein aufschiebendes Veto einlegen, über das sich der Nationalrat hinwegsetzen kann.

2. Regelungen

In Österreich enthält das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) für die Bundesebene mehrere Verfahren der direkten Bürgerbeteiligung. Es handelt sich dabei jedoch fast ausnahmslos um Verfahren, die der hier zugrunde gelegten Definition von direktdemokratischen Verfahren nicht entsprechen: Volksabstimmungen können meist nur „von oben“ durch die Regierung oder das Parlament angesetzt werden. Das „von unten“ initiiierbare Instrument des „Volksbegehrens“ hingegen ist eine unverbindliche Volkspetition und führt nicht zu einer verbindlichen Volksabstimmung.

2.1 Direktdemokratische Verfahren

Es gibt in Österreich nur ein direktdemokratisches Verfahren, das bislang nur ein Mal zur Anwendung gelangte.

Obligatorische Volksabstimmung über Gesamtänderungen der Bundesverfassung

Artikel 44 Absatz 3 B-VG schreibt bei „*Gesamtänderungen der Bundesverfassung*“ eine obligatorische Volksabstimmung vor. Unter „Gesamtänderung“ ist dabei nicht der Austausch des gesamten Verfassungstexts durch einen neuen Verfassungstext zu verstehen. Eine „Gesamtänderung der Bundesverfassung“ liegt vielmehr vor, wenn grundlegende „Baupfeiler“ der Bundesverfassung geändert werden. Zu den „Baupfeilern“ der Verfassung zählen das demokratische Prinzip, das bundesstaatliche Prinzip, das rechtsstaatliche Prinzip, das liberale Prinzip, das gewaltenteilende Prinzip und das republikanische Prinzip.² Wird eines dieser Prinzipien beseitigt oder grundlegend umgestaltet, so ist diese Änderung dem Bundesvolk zur Abstimmung vorzulegen.

Im „Gesetz über die Volksvertretung“ vom 14. März 1919 wurde der konstituierenden Nationalversammlung aufgetragen, in der endgültigen Verfassung „*Verfassungsänderungen der Volksabstimmung zu unterwerfen (Verfassungsreferendum)*“. Diese Vorgabe, alle Verfassungsänderungen einer Volksabstimmung zu unterwerfen und somit eine eindeutig bestimmte formale Voraussetzung für diese Volksabstimmung zu schaffen, wurde mit Artikel 44 Absatz 3 Bundes-Verfassungsgesetz jedoch nicht umgesetzt. Stattdessen wurde mit der „Gesamtänderung der Bundesverfassung“ ein unbestimmter Begriff geschaffen, dessen Auslegung weite Spielräume eröffnet und Meinungsverschiedenheiten herausfordert.

Ein rechtsstaatliches Defizit zeigt sich jedoch, da den Stimmberechtigten kein Rechtsmittel zugestanden ist, die Durchführung einer obligatorischen Volksabstimmung zu erzwingen, sofern eine obligatorische Volksabstimmung von der Parlamentsmehrheit zu Unrecht nicht angesetzt wird. Der Verfassungsgerichtshof (VfGH) hat nämlich entschieden, dass aus Artikel 44 Absatz 3 B-VG nur ein Recht abgeleitet werden kann, an einer angesetzten Volksabstimmung teilzu-

² Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht (2014) Rz 66 ff.

nehmen, nicht jedoch die Durchführung einer (nicht angesetzten) Volksabstimmung zu verlangen.³ Eine Zweidrittel-Mehrheit des Parlaments hat es daher in der Hand, eine Verfassungsänderung fälschlich als Nicht-Gesamtänderung einzustufen und somit keine Volksabstimmung anzusetzen. Zwar kann ein gesamtänderndes Gesetz, über das kein obligatorisches Referendum erfolgt ist, vom Verfassungsgerichtshof aufgehoben werden.⁴ Die Durchsetzung einer zu Unrecht unterlassenen obligatorischen Volksabstimmung ist jedoch nicht vorgesehen.

2.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung

2.2.1 Parlamentarisches Minderheiten-Referendum: So genannte „fakultative Volksabstimmung“ bei Teiländerung der Bundesverfassung

Artikel 44 Absatz 3 Bundes-Verfassungsgesetz sieht bei Teiländerungen der Bundesverfassung – das heißt bei allen Verfassungsänderungen, die keine „Gesamtänderung“ sind – vor, dass ein Drittel der Mitglieder des Nationalrates oder des Bundesrates ein Referendum verlangen kann. In der österreichischen Lehre wird hier von einer „fakultativen Volksabstimmung“ gesprochen. Dieses parlamentarische Minderheitsrecht war schon in der Stammfassung des B-VG 1920 enthalten, wurde seither aber noch nie genutzt. Dies liegt auch daran, dass das erforderliche Drittel der Abgeordneten zunächst *für* die (nicht mitgetragene) Verfassungsänderung stimmen müsste, um erst in einem zweiten Schritt eine Volksabstimmung über diese Verfassungsänderung durchsetzen zu können. Statt eine Volksabstimmung durchzusetzen, kann dieses Drittel der Abgeordneten aber auch gleich gegen das Verfassungsgesetz stimmen und das Zustandekommen der Zwei-Drittel-Mehrheit verhindern.

2.2.2 Parlamentsreferendum: So genannte „fakultative Volksabstimmung“ bei einfachen Gesetzen

Nach Artikel 43 B-VG kann eine Mehrheit der Abgeordneten des Nationalrats eine verbindliche Volksabstimmung beschließen, die nach Beendigung des Gesetzgebungsverfahrens, aber vor Beurkundung des Gesetzes durch den Bundespräsidenten durchzuführen ist.

2.2.3 Konsultative Volksbefragung

Nach Artikel 49b B-VG kann der Nationalrat zu Bundesangelegenheiten von grundsätzlicher und gesamtösterreichischer Bedeutung eine konsultative Volksbefragung auf Vorschlag der Bundesregierung oder eines Antrags von Nationalrats-Abgeordneten beschließen.

2.2.4 Unverbindliche Volkspetition: So genanntes „Volksbegehren“

Ein „Volksbegehren“, das innerhalb einer Frist von einer Woche („Eintragungswoche“) von mindestens 100.000 Stimmberechtigten oder in drei Bundesländern von je einem Sechstel der Stimmberechtigten unterstützt wird, ist dem Nationalrat zur Behandlung vorzulegen. Falls der Nationalrat das Anliegen des Volksbegehrens nicht umsetzt, erfolgt keine Volksabstimmung. Somit handelt es sich um eine Anregung, eine unverbindliche Volkspetition.

3 VfGH G 62/05, VfSlg 17588/2005 (zum Bundesverfassungsgesetz über den Abschluss des Vertrages über eine Verfassung für Europa).

4 VfGH G 12/00 ua, VfSlg 16327/2001.

2.2.5 Volksabstimmung über die Abwahl des Bundespräsidenten

In Artikel 60 Absatz 6 B-VG ist die Möglichkeit einer Volksabstimmung über eine Abwahl des direkt vom Bundesvolk gewählten Bundespräsidenten vorgesehen. Diese Volksabstimmung erfordert zunächst eine Zwei-Drittel-Mehrheit des Nationalrats, sodann die Einberufung der Bundesversammlung (bestehend aus Nationalrat und Bundesrat) durch den Bundeskanzler und letztlich eine Mehrheit in der Bundesversammlung. Diese Abwahlmöglichkeit des Bundespräsidenten durch Volksabstimmung hat bislang noch keine praktische Relevanz entfaltet.

2.2.6 „Volksabstimmung“ im Fall nur eines Kandidaten für die Bundespräsidenten-Wahl?

Tritt bei der Wahl des Bundespräsidenten nur ein einziger Kandidat an, dann enthält der Wahlzettel nicht die übliche Liste mehrerer Kandidaten. Es handelt sich also um keine Wahl im üblichen Sinn. Der Wahlzettel enthält dann eine Fragestellung, die mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantworten ist („Soll NN das Amt des Bundespräsidenten bekleiden?“ oder „Soll NN für eine weitere Funktionsperiode das Amt des Bundespräsidenten bekleiden?“).⁵ Dieser Sonderfall der Bundespräsidentenschaftswahl wird in der Lehre gelegentlich als Volksabstimmung eingestuft. Im Sinn der einleitenden Begriffsbestimmungen handelt es sich dabei jedoch um keine Sachfrage und daher auch um kein direktdemokratisches Verfahren.

3. Praxis: Volksentscheide in Österreich

3.1 Direktdemokratische Verfahren

Obligatorische Volksabstimmung über den Beitritt zur Europäischen Union 1994

Bisher gab es in Österreich erst ein einziges obligatorisches Referendum. Am 12. Juni 1994 wurde über das Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt zur Europäischen Union abgestimmt. Eine Mehrheit von 66,6 Prozent sprach sich für den EU-Beitritt aus. Die Abstimmungsbeteiligung betrug 82,4 Prozent.

Dass es erst ein einziges obligatorisches Referendum gab, kann an den oben ausgeführten Gründen (fehlende Durchsetzbarkeit) liegen. Eine Verfassungskultur, bei juristischen Zweifeln die strengeren Rechtssetzungsvorschriften anzuwenden und somit im Zweifel eine Volksabstimmung durchzuführen, besteht in Österreich bislang nicht.

So gab es mehrere Fälle, bei denen es umstritten war, ob eine Gesamtänderung der Bundesverfassung ohne Volksabstimmung beschlossen wurde. So hat die Bundesverfassungs-Novelle 1929 das parlamentarische Regierungssystem (Bestellung der Bundesregierung durch das Parlament) in ein semi-präsidentielles Regierungssystem (Bestellung der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten) ohne Volksabstimmung geändert. Die Maiverfassung 1934 der austrofaschistischen Diktatur wurde trotz unbestreitbarer Gesamtänderung der Bundesverfassung ohne Volksabstimmung in Kraft gesetzt. Unklar bleibt, ob der EU-Verfassungsvertrag bzw. das Bundesverfassungsgesetz über den Abschluss des EU-Verfassungsvertrags eine Gesamtänderung der Bundesverfassung dargestellt hätte und ob daher darüber eine obligatorische Volksabstimmung

⁵ § 11 Absatz 4 Bundespräsidentenwahlgesetz 1971 BGBl 1971/57.

erforderlich gewesen wäre.⁶ Gleiches gilt für den Vertrag von Lissabon.

Übrigens würde auch die Einführung einer echten Volksinitiative zur Herbeiführung eines Volksentscheids durch die Bürger/innen – die in Österreich in den letzten Jahren verstärkt diskutiert wird – eine Gesamtänderung darstellen, da das demokratische Prinzip indirekt-demokratisch verstanden wird.⁷ Die Einführung der Volksinitiative“ erfordert daher in Österreich eine obligatorische Volksabstimmung. Auch die Einführung der Volksinitiative auf Landesebene erfordert zunächst eine Gesamtänderung der Bundesverfassung auf Bundesebene.⁸ Für die Gemeindeebene hat die Gemeindeverfassungsnovelle 1984 mögliche und bestehende direkt-demokratische Instrumente ausdrücklich verfassungsrechtlich abgesichert.⁹ Dennoch wird weiterhin angezweifelt, ob auf Gemeindeebene verbindliche „von unten“ initiierte Volksabstimmungen zulässig sind.

3.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung

In Österreich fand ein Parlamentsreferendum und eine konsultative Volksbefragung statt.

Tabelle 1: Parlamentsreferendum und konsultative Volksbefragung in Österreich

Nr.	Datum	Verfahren	Thema	Stimmbeteiligung (in %)	PRO-Stimmen in % der Abstimmenden	Ergebnis
1	5.11. 1978	PR	Für Inbetriebnahme des Atomkraftwerks Zwentendorf	64,1	49,5	Vorlage abgelehnt
2	20.01. 2013	Volksbefragung	Zwei Optionen als Alternativfrage: Option 1: Für Einführung Berufsmarine und eines bezahlten freiwilligen Sozialjahres Option 2: Für Beibehaltung der Wehrpflicht und des Zivildienstes	52,4	Option 1: 40,3 Option 2: 59,7	Option 2 angenommen

Abkürzung: PR = Parlamentsreferendum

Quellen: www.sudd.ch, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen.

3.2.1 Volksabstimmung über die Inbetriebnahme des Atomkraftwerks Zwentendorf 1978

Am 5. November 1978 beraumte der Nationalrat ein verbindliches Referendum an, um zu klären, ob das Atomkraftwerk Zwentendorf in Betrieb gehen soll. Eine knappe Mehrheit von 50,5 Prozent sprach sich gegen die Inbetriebnahme des AKWs Zwentendorf aus.

6 VfGH G62/05, VfSlg 17588/2005.

7 VfGH G 103/00, VfSlg 16241/2001 (zur Vorarlberger Volksgesetzgebung).

8 VfGH G 103/00, VfSlg 16241(zur Vorarlberger Volksgesetzgebung). Öhlinger/Eberhard hingegen halten dies auf Landesebene nicht für nötig, da die Verfassungsautonomie der Bundesländer durch das bundesstaatliche Grundprinzip im Verfassungskern (der Bundesverfassung) verankert ist. Im Rahmen ihrer Verfassungsautonomie können die Bundesländer direktdemokratische Verfahren vorsehen. Eine explizite bundesverfassungsrechtliche Klarstellung wäre jedenfalls wünschenswert. Vgl. Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht (2014) Rz 66.

9 ErlRV 466 BlgNR 16 (Erläuternde Bemerkungen der Regierungsvorlage zur Gemeindeverfassungsnovelle 1984) „Ziel dieser Bestimmung ist es, mögliche Einrichtungen und zum Teil derzeit bereits praktizierte Formen direkter Demokratie auf Gemeindeebene bundesverfassungsgesetzlich abzusichern.“

Dieser Volksabstimmung ging eine öffentliche Debatte quer durch alle Bevölkerungsschichten und in einer Intensität voraus, wie sie bis dahin in Österreich unbekannt war. Auch wenn die Volksabstimmung „von oben“ angesetzt wurde, so wäre dies nicht ohne den Druck aus der Bevölkerung geschehen.

3.2.2 Volksbefragung über das Bundesheer 2013

Am 20. Januar 2013 wurde eine Volksbefragung zur Abschaffung der Wehrpflicht abgehalten. Die Fragestellung lautete *„Sind Sie für die Einführung eines Berufsheeres und eines bezahlten freiwilligen Sozialjahres? Oder Sind Sie für die Beibehaltung der allgemeinen Wehrpflicht und des Zivildienstes?“* Somit standen zwei Optionen zur Auswahl. Eine Mehrheit von 59,7 Prozent sprach sich für die Option 2 – die Beibehaltung der Wehrpflicht – aus.

mehr demokratie! österreich hat gemeinsam mit Democracy International einen Monitoring-Bericht über diese Volksbefragung verfasst und darin das Verfahren insgesamt als unfair beurteilt, vor allem, weil den Stimmberechtigten maßgebliche vorhandene Studien vorenthalten wurden, sodass die Stimmberechtigten im Ungewissen blieben, welche Konsequenzen mit ihrer Abstimmungsentscheidung verknüpft waren.¹⁰

3.2.3 Unverbindliche Volkspetitionen: „Volksbegehren“

Seit Erlassung der Durchführungsbestimmungen für Volksbegehren 1963 gab es bis November 2016 insgesamt 38 „Volksbegehren“, wovon 34 die ausreichende Anzahl von mindestens 100.000 Unterstützungserklärungen für eine Behandlung im Parlament erhielten.¹¹ Nach anfänglich hohen Unterstützungszahlen bei Volksbegehren – bis zu 25,7% bei von Oppositionsparteien getragenen Volksbegehren – sind die Unterstützungen für Volksbegehren in den letzten zehn Jahren deutlich gesunken. Die Ursache dafür wird in der Nicht-Umsetzung fast aller Volksbegehren durch den Nationalrat gesehen.

Eine Enquete-Kommission hat sich 2014/15 mit einer Weiterentwicklung der Volksbegehren intensiv beschäftigt, ohne zu konkreten Verbesserungen zu führen.¹² Alle Oppositionsparteien forderten gemeinsam die Einführung einer echten, verbindlichen Volksinitiative, mit der die Bürger eine Volksabstimmung beantragen können.¹³ Von den Regierungsparteien – der sozialdemokratischen SPÖ und der konservativen ÖVP – wurde dies jedoch weiterhin abgelehnt.

¹⁰ Vgl. <http://www.mehr-demokratie.at/sites/default/files/PDF/2013-01-22-monitoring-volksbefragung-bundesheer.pdf> (Zugriff am 22.11.2016).

¹¹ Bundesministerium für Inneres, Alle Volksbegehren der zweiten Republik. http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksbegehren/Alle_Volksbegehren.aspx.

¹² Enquete-Kommission betreffend Stärkung der Demokratie in Österreich, <https://www.parlament.gv.at/PERK/NRBRBV/NR/PARLENQU/PEKDEMO/index.shtml>.

¹³ Vgl. Minderheitenbericht vom 16. September 2015, 791 der Beilagen XXV. Gesetzgebungsperiode, Anlage B, https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I_00791/imfname_468783.pdf.

4. Literatur und Links

Bundesministerium für Inneres: Alle Volksbegehren der zweiten Republik,
http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksbegehren/Alle_Volksbegehren.aspx
(Zugriff am 20.11.2016).

Datenbank und Suchmaschine für direkte Demokratie,
www.sudd.ch/ (Zugriff am 20.11.2016)

Enquete-Kommission des Österreichischen Nationalrats betreffend Stärkung der Demokratie,
<https://www.parlament.gv.at/PERK/NRBRBV/NR/PARLENQU/PEKDEMO/index.shtml>
1 (Zugriff am 20.11.2016).

Öhlinger, Theo / Eberhard, Harald (2014), *Verfassungsrecht*, Wien 2014.

Rehmet, Frank / Weber, Tim (2015): *Volksbegehrensbericht 2015*, hg. von Mehr Demokratie,
Berlin, 2015: www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksbegehrensbericht_2015.pdf
(Zugriff am 24.10.2016).

Verfassung der Republik Österreich, Bundesverfassungs-Gesetz (B-VG):
<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>
(Zugriff am 22.11.2016)

Gerichtsurteile / Judikatur

VfGH G 103/00, VfSlg 16241/2001 (Vorarlberger Volksgesetzgebung).

VfGH G 12/00 ua, VfSlg 16327/2001.

VfGH G 62/05, VfSlg 17588/2005.