

# Die demokratische Farce einer Volksbefragung

von Tassilo Seidl-Zellbrugg und Gerhard Schuster, 20. Januar 2013

Zum ersten Mal in seiner Geschichte wird heute in Österreich eine Volksbefragung auf Bundesebene durchgeführt. Diese Möglichkeit des Nationalrates, das Volk zu einer unverbindlichen Meinungsäußerung aufzufordern, besteht – im Unterschied zu Volksbegehren und Volksabstimmung, welche schon in der ersten Republik in unserer Verfassung vorgesehen waren – erst seit 1989. Oft wurde ihre Anwendung in den parteipolitischen Debatten verlangt, doch ist bisher darauf verzichtet worden. Was gut war! Jetzt hat die Republik diesbezüglich ihre Unschuld verloren. Warum? Was findet bei der Volksbefragung eigentlich statt?

Es geht nicht nur um die Frage, ob die in unserem Land bis dato gültige Wehrpflicht beibehalten werden oder ob künftig ein anderes Modell der Landesverteidigung an ihre Stelle treten soll. Vieles wurde dazu ausgetauscht. Die Parteien haben Stellung bezogen und werben für die eine oder andere Lösung. Was in der Auseinandersetzung bisher aber wenig in den Blick genommen worden ist, ist die Problematik des Instrumentes der Volksbefragung an sich. Doch auch diese Frage ist heute aufgeworfen. Es wird behauptet, die Volksbefragung hätte etwas mit direkter Demokratie zu tun. Aber stimmt das eigentlich? Nun, sie figuriert in unserer Verfassung (Artikel 49b), aber ist sie vom Wesen der Sache her mit der Idee der Demokratie vereinbar?

In drastischen Worten und in unübertroffener Klarheit hat es einmal der CDU-Abgeordnete Rainer Barzel formuliert, als es bei unseren deutschen Nachbarn in den 50er-Jahren um die Atombewaffnung ging und die damalige SPD-Opposition auch zu dem Mittel einer Volksbefragung greifen wollte. Dazu entgegnete er:

*„Es ist eine undemokratische Zumutung, amtlich das ganze Volk zu einer unverbindlichen Meinungsäußerung aufzufordern. Wenn sich der Souverän äußert, dann entscheidet er auch ... Die Volksbefragung ist kein Rechtsinstitut für eine demokratische Verfassung; sie passt nur in die Diktatur. Es wäre mit dem demokratischen Prinzip unvereinbar, wenn der Wille des Volkes nur unverbindliche Richtschnur wäre ... In der Demokratie ist das Volk der Souverän ... nicht Orakel und nicht Hampelmann.“* (am 24. 4. 1958 im Deutschen Bundestag)

„In der Demokratie ist das Volk der Souverän!“ – Das stellt auch die österreichische Verfassung fest, wenn es im Artikel 1 heißt: „Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus“. Wie aber kann der Souverän sich überhaupt unverbindlich äußern? Es ist ein Widerspruch in sich. Der Begriff des Volkes ist nicht der Begriff „Bevölkerung“ im Sinne der Summe aller Bürgerinnen und Bürger, die eine unverbindliche Meinung haben. Das Volks – im Sinne von "Rechtsgemeinschaft" – ist ein handelndes Subjekt für sich, das, wenn es sich äußert, einen Willen formuliert – den Gemeinwillen. Dieser kann ein Wahlergebnis sein oder – bei Volksabstimmungen – ein verbindlicher Entscheid in einer Frage der Gesetzgebung. Fehlt die Verbindlichkeit, handelt es sich nicht um ein demokratisches Entscheiden des Subjektes „Volk“, sondern um Demoskopie (Meinungsforschung), die im Falle der Anwendung einer Volksbefragung ein teures – durch Steuern finanziertes – Mittel wählt.

Man kann dem entgegenhalten, dass in dem konkreten Fall der Befragung zur Wehrpflicht beteuert wurde, das Ergebnis als verbindlich zu beachten. Beim näheren Hinschauen sieht man aber, dass auch damit dem demokratischen Prinzip nicht weniger Hohn gesprochen wird. Denn wer ist es denn, der die Verbindlichkeit der Volksbefragung verspricht? Die Regierung – so liest man es sogar in der Parlamentskorrespondenz (Nr. 682 vom 14.09.2012). Und wer hat etwaige Änderungen in Sachen Wehrpflicht demokratisch umzusetzen? Das Parlament als der repräsentativ-demokratische Gesetzgeber. Hier maßt sich die Regierung die Macht der Gesetzgebung an, die sie nicht hat. Die Regierung hat nur im Rahmen beschlossener Gesetze zu handeln; beim parlamentarischen Beschließen der Gesetze jedoch gilt: „Die Mitglieder des Nationalrates und die Mitglieder des Bundesrates sind bei der Ausübung dieses Berufes an keinen Auftrag gebunden.“ (Art. 56,1 B-VG). Es werden also mit diesem Regierungs-Versprechen offen die für eine Demokratie fundamentalen Prinzipien der Gewaltenteilung und des freien Mandats missachtet: Wenn die Volksbefragung rechtlich nicht bindend ist, kann für die Mitglieder des Parlaments aus dem Ergebnis kein „Auftrag“ erwachsen. Verpflichtet sind sie nur ihrem Gewissen. Nur das ist demokratisch!

Anders sieht es aus, wenn bei einer Volksabstimmung von vornherein feststeht, dass das Ergebnis gültig ein Gesetz beschließt oder – wie es in Österreich der Fall ist – ein durch den Nationalrat beschlossenes Gesetz bestätigt oder verworfen wird (s.Art. 43 B-VG). Hier bleibt die Gewissensentscheidung des einzelnen Mitgliedes des Parlaments unberührt.

Auf den ersten Blick kann dieser Sachverhalt übersehen werden und man meint in der Erklärung, die Volksbefragung verbindlich umzusetzen, etwas demokratisch Fortschrittliches zu erblicken. Die Volksbe-

fragung als Quasi-Volksabstimmung. Warum dann aber nicht gleich eine verbindliche Volksabstimmung? Argumentiert wurde: Weil man dazu nach unserer Verfassung ein beschlossenes Gesetz brauchen würde, für das es aber keine Mehrheit im Nationalrat gab. Wie aber kann dann „versprochen“ werden, dass sich daran nach einer rechtlich unverbindlichen Volksbefragung etwas ändert und die parlamentarische Mehrheit danach eine andere wäre? *Fazit: Die Volksbefragung ist und bleibt eine Befragung und kann niemals zum Entscheid werden!*

## Die Konsequenz: Weiterentwicklung der Demokratie

Aus diesen Überlegungen kann gesehen werden, dass das Instrument der Volksbefragung sowohl anti-plebiszitär wie auch antiparlamentarisch ist. Soll die Befragung dem Parlament nur zur Richtschnur dienen, wird der Souverän nicht ernst genommen. Wird sie für verbindlich erklärt, gerät der Parlamentarismus unter den Druck, seinen Willen nicht mehr frei zu bilden.

Die Regierung in einer Demokratie darf nur regieren, entscheiden muss das Volk – direkt oder durch gewählte Vertreterinnen und Vertreter in einem von der Exekutive unabhängigen Parlament. À la hauteur des principes gedacht sind die direkt- und indirekt-demokratischen Entscheidungsprozesse zwei wohl komplementär zusammenwirkende aber voneinander unabhängige Säulen, die sich gegenseitig nicht unter Druck setzen oder missbrauchen dürfen.

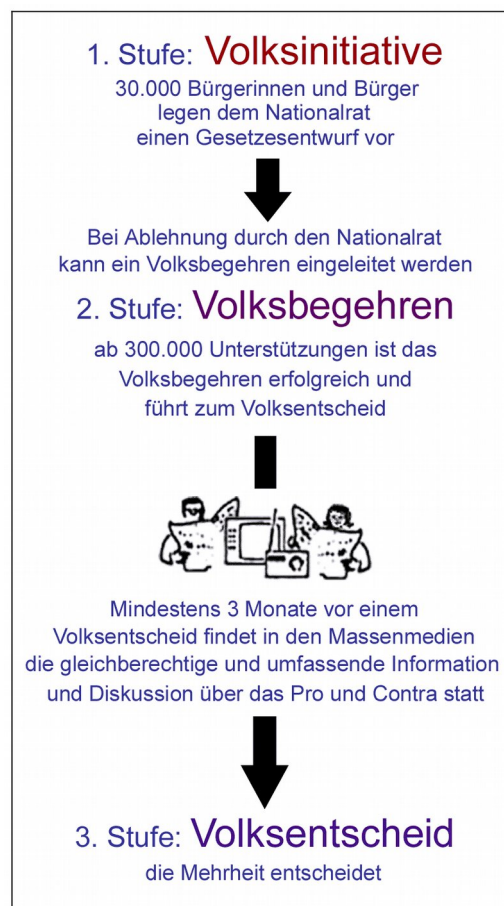
Die Demokratie in unserem Lande sollte im Sinne dieses komplementären Verständnisses weiterentwickelt werden. Dazu gehört für die plebiszitäre Säule in erster Linie, dass Gesetzesinitiativen aus der Mitte der Rechtsgemeinschaft bis hin zu Volksentscheiden geführt werden können. Wobei auch zu beachten ist, dass für die demokratische Willensbildung die nötige mediale Diskussion über das Pro und Kontra vor einer Abstimmung in gleichberechtigter und umfassender Weise gewährleistet wird. Hat das Volk die Möglichkeit immer dann selbst aktiv zu werden, wenn es für nötig erachtet wird, kann andererseits das Parlament das tun, wofür es gewählt wurde – Gesetze beschließen ohne dabei das Volk zwischendurch befragen zu müssen. Das Volk meldet sich zu Wort, wenn es selbst es für richtig hält!

Wie das konkret aussehen kann, findet man in dem Vorschlag der „dreistufigen Volksgesetzgebung“ der Aktion „**Volksgesetzgebung jetzt!**“<sup>1</sup>, deren Mitarbeiter die beiden Verfasser dieses Beitrages sind. Dieser direkt-demokratische Lebensprozess zur freien Bildung des Gemeinwillens im Dienst des Gemeinwohls war auch Gegenstand einer Bürgerinitiative<sup>2</sup>. Daneben arbeitet auch die Initiative „Mehr Demokratie“<sup>3</sup> in der Richtung einer Stärkung der direkten Demokratie in Österreich.

Viel wurde zu diesen Fragen im zurückliegenden Jahr öffentlich diskutiert. Aus den Reihen aller Parteien gab es unterschiedliche Äußerungen, die teilweise auch Vorschläge der genannten zivilgesellschaftlichen Initiativen – nach verschiedenen Gesprächen – aufgriffen. Wie sehr dabei aber aufs Ganze gesehen noch das Grundsätzlichste missverstanden wird, zeigt das Manöver der aktuellen Volksbefragung. Es muss festgestellt werden: Das Demokratieverständnis ist elementar betrachtet noch nicht auf der Höhe der Zeit. Die begonnene parlamentarisch-außerparlamentarische Zusammenarbeit muss weiter ausgebaut werden, um zu einer zukunftsfähigen Weiterentwicklung der Demokratie zu kommen – in Österreich und auf europäischer Ebene.

### Nachtrag:

Dieser abschließende Befund wird auch in dem am 30. Januar 2013 von SPÖ und ÖVP in den Nationalrat eingebrachten „Demokratiepaket“ bestätigt. Die Aktion „**Volksgesetzgebung jetzt!**“ wurde zu einer Stellungnahme<sup>4</sup> zu diesem Initiativantrag eingeladen.



1 [www.volksgesetzgebung-jetzt.at](http://www.volksgesetzgebung-jetzt.at)

2 [www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/BI/BI\\_00018/index.shtml](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/BI/BI_00018/index.shtml)

3 [www.mehr-demokratie.at](http://www.mehr-demokratie.at)

4 [www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SN/SN\\_00531/index.shtml](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SN/SN_00531/index.shtml)