

Christoph Aigner, Konrad Steuerer und Christoph Metzler
für das Netzwerk „**Volksabstimmen über Volksabstimmen**“
c/o Alpenschutzverein, 6850 Dornbirn, Kehlerpark 1

Dornbirn, am 26.06.2024

Stiftung Forum Verfassung

E-Mail: verfassungspreis@forumverfassung.at

Ausschreibung des Verfassungspreises für das Kalenderjahr 2024
Anfrage zur Zusammenarbeit für die Kampagne „Verfassungsgebende
Versammlung“

Sehr geehrte Damen und Herren!

- I) Namens des Netzwerks „Volksabstimmen über Volksabstimmen“ nehmen wir an der Ausschreibung des von der Stiftung Forum Verfassung für das Kalenderjahr 2024 zu vergebenden Verfassungspreises sowohl in der Kategorie 1. „die Vermittlung der Bedeutung“ als auch in der Kategorie 2. „die wissenschaftliche Arbeit über die Darstellung der Bedeutung“ der Verfassung als Legitimationsgrundlage einer auf den Prinzipien der Demokratie, des Rechtsstaates, des Bundesstaates, der Gewaltentrennung und der Freiheit gegründeten Republik sowie der Bedeutung einer unabhängigen Verfassungsgerichtsbarkeit teil.

Unsere Eingabe gliedert sich deshalb in **Teil A) Darstellung der Tätigkeiten des Netzwerks „Volksabstimmen über Volksabstimmen“**, in dem wir unser Engagement als Dienst an der Verfassung und am demokratisch geformten Rechtsstaat aufzeigen und in **Teil B) Darstellung der Bedeutung der Bundesverfassung als Legitimationsgrundlage für das Volksabstimmungsrecht**, in welchem wir in wissenschaftlicher Art und Weise uns sachkritisch mit dem Themenkreis repräsentative Demokratie und direkt-demokratische Elemente (insbesondere der Volksabstimmung) auseinandersetzen.

Mit unserer Arbeit thematisieren wir die drei Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs (G 103/00, G 62/05 und G 166/2020 ua), deren gemeinsamer Nenner so auf den Punkt gebracht werden kann: Es besteht kein bürgerlicher Rechtsanspruch auf eigenständige Einleitung einer Volksabstimmung bzw auf unmittelbare Teilnahme – weder auf Gemeindeebene noch auf Landesebene und schon gar nicht auf Bundesebene. Diese höchstgerichtlichen Judikate regen an, sich über den Zustand und die Verfasstheit der Demokratie in Österreich Gedanken zu machen.

Als unmittelbare Folge des Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofs vom 06.10.2020, G 166/2020 ua (G 166 - 168/2020, V 340/2020) bildete sich im Juli 2021 in Vorarlberg das Netzwerk „Volksabstimmen über Volksabstimmen“, das von ganz unterschiedlichen Organisationen wie zB der Initiative Ludesch, dem Alpenschutzverein, der Bürgerinitiative Faire Wahlen, MEHR DIREKTE DEMOKRATIE, STIMMUNGSBAROMETER, #aufstehen, dem Naturschutzbund, dem Verein Bodenfreiheit oder der Interessensgemeinschaft für autonome Kulturarbeit in Vorarlberg unterstützt wird. Das **gemeinsame Ziel** aller dieser Organisationen und ihrer Mitglieder sowie von einzelnen, das Netzwerk unterstützenden Demokratieaktivisten ist die **Wiedereinführung des bürgerlichen Volksabstimmungsrechts¹ und dessen Absicherung in der Bundesverfassung**, nachdem durch das genannte Erkenntnis G 166/2020 ua des Verfassungsgerichtshofs der Vorarlberger Bevölkerung das Initiativrecht zur Durchführung einer Gemeindevolksabstimmung deshalb „genommen“ (= als verfassungswidrig aufgehoben) wurde, weil die zuvor durchgeführte Volksabstimmung in der Gemeinde Ludesch nach den Worten des Höchstgerichts „gegen den Grundsatz der repräsentativen Demokratie“ verstoßen habe.

Darüber hinaus streben wir eine **Modernisierung der Bundesverfassung** an. Zu diesem Zweck soll eine **verfassungsgebende Versammlung (Verfassungskonvent)** einberufen werden, in der ein Vorschlag erarbeitet wird, der nicht nur dem Bundesverfassungsgesetzgeber (Parlament) sondern auch dem Souverän (Bürgerschaft) zur Abstimmung vorgelegt wird.

Einen allfälligen Geldpreis bitten wir auf das Konto **IBAN AT07 2060 2000 0063 7298** bei der Dornbirner Sparkasse Bank AG (BIC: DOSPAT2DXXX) lautend auf Verein zur Förderung des Netzwerks Volksabstimmen über Volksabstimmen (ZVR-Zahl 1914914216) zu überweisen.

- II) Gänzlich losgelöst vom ausgeschriebenen Verfassungspreis **fragen wir bei der Stiftung Form Verfassung an, ob eine Zusammenarbeit für die von uns beabsichtigte Kampagne zur Einberufung einer „Verfassungsgebenden Versammlung“ möglich ist.** Wir stützen uns hier auf § 3 Abs 2 des Bundesgesetzes zur Errichtung der Stiftung Forum Verfassung, BGBl I Nr 128/2023, wonach zur Erreichung des Stiftungszwecks die Stiftung (Forum Verfassung) angehalten ist, ua auch mit Organisationen der Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten.

Unser **Grundgedanke** dabei: Demokratie ist der gemeinsame Nenner unseres gesellschaftlichen Zusammenlebens. Das Verharren im Status Quo verschärft die Krise der Demokratie. Eine Demokratisierung des politischen Prozesses durch Ermächtigung der Bürgerinnen und Bürger zur gleichberechtigten Teilnahme am politischen Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum erachten wir als unabdingbar. Vertrauen und

¹Dieser Begriff wurde auch in der Stellungnahme des Landes Vorarlberg (Abteilung Gesetzgebung) im Rahmen der Landesgesetzesprüfung durch den Verfassungsgerichtshof verwendet.

Augenhöhe als Basis von demokratischen Prozessen in einem sozial gerechten, freien und ökologisch zukunftsfähigen Miteinander.

Unsere **Idee und Vision**: Modernisierung der Verfassung in den drei grundlegenden Verfassungsaufgaben (Grundwerte, Spielregeln des Zusammenlebens, Staatsordnung) per verfassungsgebender Versammlung unter Beteiligung der repräsentativen Politik, der Bürgerschaft und der avancierten Expertise. Ausarbeitung eines Vorschlags und Modells für eine Demokratie, die den sozialen und ökologischen Anforderungen des 21. Jhdts. gerecht wird und der Bevölkerung zur Abstimmung vorgelegt wird.

Sehr geehrte Damen und Herren, wir ersuchen um Ihre diesbezügliche Einschätzung sowie um **Mitteilung Ihrer Vorstellungen** zu einer allfälligen Zusammenarbeit für die Kampagne „Verfassungsgebende Versammlung“. Erste Überlegungen in unserem schriftlichen Kooperationsangebot vom 19.06.2024 finden Sie in der Beilage.

Gerne sind wir bereit, der Stiftung Form Verfassung das Netzwerk „Volksabstimmen über Volksabstimmen“ persönlich vorzustellen.

Mit freundlichen Grüßen und besten Dank für Ihr Interesse!

Für das Netzwerk „Volksabstimmen über Volksabstimmen“:

Beilagen

Eingabe zur Ausschreibung des Verfassungspreises für das Kalenderjahr 2024

Anlage „Schreiben der INITIATIVE LUDESCH für einen lebenswerten Walgau an die Europäische Kommission vom 01.02.2021“

Anlage „Kooperationsangebot mit dem Forum Verfassung“



EINLEITUNG

Der Kern unseres Demokratieverständnisses besteht aus dem allgemeinen, gleichen und freien Stimmrecht, das sich gemäß den zwei elementaren Formen der bürgerlichen Teilnahme am demokratischen politischen Prozess, Wahlen und Abstimmungen, in ein Wahlrecht und ein Abstimmungsrecht gliedert. Als ein solches entspricht es dem demokratischen Menschenrecht in Artikel 21 Ziffer 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

Ein Grundprinzip der österreichischen Bundesverfassung ist das **demokratische Prinzip**. Nach unserer Vorstellung wird dieses einerseits durch **repräsentativ-demokratische Einrichtungen** wie Nationalrat, Landtage und Gemeinderäte verkörpert, andererseits aber auch durch **direkt-demokratische Befugnisse des Souveräns** wie beispielsweise Volksabstimmungen. **Diese zwei Elemente sind gleichberechtigt** und auf eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe angewiesen – dementsprechend gibt es keine Unter- oder Überordnung.

Spätestens seit den drei Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs G 103/00, G 62/05 und G 166/2020 ua ist das Höchstgericht der Rechtsansicht, dass das demokratische Prinzip als Baugesetz der österreichischen Verfassung fast ausschließlich durch gewählte Körperschaften ausgeübt wird, währenddessen direkt-demokratische Initiativen als Ausnahme gelten und immer dann der Bundesverfassung widersprechen, wenn dadurch in die repräsentative Demokratie eingegriffen wird; wenn also zB der Gemeinderat an das Ergebnis einer Gemeindevolksabstimmung gebunden wäre ohne vorher in die Willensbildung (etwa durch Selbsteinleitung der Volksabstimmung oder durch Verbindlicherklärung derselben) eingebunden zu sein. Ein solches Verständnis von Demokratie als Überordnung der Repräsentation gegenüber dem Souverän ist der Bundesverfassung nicht zu entnehmen und widerspricht der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (1948) oder des von Österreich im Jahr 1978 ratifizierten Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte. Darüber hinaus vergrößern sich demokratiepolitische Spannungen und politischer Frust, wenn politisch engagierte Bürger außerhalb von Wahlen keine Möglichkeit haben, in einzelnen Sachfragen unmittelbar an der Entscheidung teilzunehmen.

Das bürgerliche Volksabstimmungsrecht ist das subjektive Recht von Bürgerinnen und Bürgern, eigenständig Volksabstimmungen über bestimmte Angelegenheiten herbeiführen zu können. Um dieses Menschenrecht auf unmittelbare Teilnahme am politischen Prozess (die Klärung dieses Postulats erfolgt im weiteren Verlauf dieses Papiers) wieder ausüben zu können, bedarf es laut zahlreichen Verfassungsexperten einer Änderung der Bundesverfassung, obwohl das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) dazu normiert: *Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus* (Art 1). *In Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde kann die Landesgesetzgebung die unmittelbare Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten vorsehen* (Art 117 Abs 8). Und genau diese unmittelbare Teilnahme wurde vom Verfassungsgerichtshof (VfGH) in einer Kette von Entscheidungen (G 103/00, G 62/05 und G 166/2020 ua) ohne verfassungsrechtliche Notwendigkeit beseitigt wie im Folgenden noch dargelegt wird.

Unsere – begründete – Sachkritik an den besagten VfGH-Entscheidungen, die wir auch als Dienst an der Verfassung und ihrer demokratischen Weiterentwicklung sehen, veranlasst uns an der Ausschreibung des heurigen Verfassungspreises teilzunehmen. Dies insbesondere auch deshalb, weil wir durch zahlreiche Initiativen, Presseaussendungen, Veranstaltung eines Runden Tisches in der Redaktion der Vorarlberger Nachrichten, Vorstellung unserer Anliegen im Vorarlberger Landtag, Besuch der Bundesministerin für EU und Verfassung und andere Aktivitäten immer wieder versuchen, der Bevölkerung die **Bedeutung des Verfassungsgerichtshofs für die Einhaltung und Weiterentwicklung demokratischer Standards** (Ausschreibungskategorie 1.) zu **vermitteln** und des Weiteren auch bemüht sind, in unserer Freizeit die **wissenschaftliche Arbeit über die Darstellung der Bedeutung der Verfassung als ein Garant für ein gedeihliches Zusammenleben aller in Österreich Lebender** zu fördern (Ausschreibungskategorie 2.).

Wir sind zuversichtlich, dass unsere Kritik an der bestehenden Judikatur des VfGH zum Themenkreis „unmittelbare Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger am politischen Prozess“ unsere Chancen am Erhalt eines Verfassungspreises nicht schmälern. Dies insbesondere deshalb, weil wir darauf vertrauen, dass sachlich vorgetragene Kritik auch als ein redliches staatsbürgerliches Bemühen erkannt wird, die repräsentative Demokratie nicht gegen die direkte Demokratie „auszuspielen“. Uns geht es viel mehr darum, ein gemeinsames und ausgewogenes Miteinander von demokratisch Repräsentierenden (durch demokratische Wahlen legitimiert) und den von ihnen Repräsentierten zu erwirken, um damit die gewaltigen Herausforderungen der Zukunft (als Stichworte seien eine zunehmende Radikalisierung der politischen Landschaft verbunden mit wachsendem Politik(er)frust und eine drohende Klimakatastrophe genannt) meistern zu können.

Im Folgenden wollen wir darlegen, welche Bedeutung die **unmittelbare Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger am demokratischen Gestaltungsprozess und somit zu einem friedlichen Zusammenleben** hat und wie wir die österreichische Bundesverfassung als Legitimationsgrundlage für das bürgerliche Volksabstimmungsrecht verstehen.

Diese Eingabe gliedert sich in folgende Abschnitte:

- A) Darstellung der Tätigkeiten des Netzwerks „Volksabstimmen über Volksabstimmen“
- B) Darstellung der Bedeutung der Bundesverfassung als Legitimationsgrundlage für das Volksabstimmungsrecht

A) Darstellung der Tätigkeiten des Netzwerks „Volksabstimmen über Volksabstimmen“

Die nachstehende Chronologie verdeutlicht das Bemühen unseres Netzwerks, die Bedeutung der Verfassung als Legitimationsgrundlage einer auf den Prinzipien der Demokratie, des Rechtsstaates, des Bundesstaates, der Gewaltentrennung und der Freiheit gegründeten Republik in der Öffentlichkeit darzustellen. Wenn dabei die konkrete Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs im Zusammenhang mit dem Erkenntnis vom 06.10.2020, G 166/2020 ua, kritisiert wurde und wird, dann lässt sich diese Sachkritik im Wesentlichen an zwei Punkten festmachen:

- a) Aufgrund der Gewaltentrennung ist es nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs als Judikative den Bundesverfassungsgesetzgeber als Legislative zu korrigieren, indem der Wortlaut „unmittelbare Teilnahme“ in Art 117 Abs 8 B-VG entgegen der in der Regierungsvorlage klar ausgedrückten Absicht des Gesetzgebers als „Mitwirkung“ bestimmt wird.
- b) Die Freiheit des Einzelnen, am politischen Leben aktiv teilzunehmen, inkludiert die Möglichkeit, eigenständig (somit ohne Zustimmung gewählter Körperschaften) Abstimmungen herbeizuführen (bürgerliches Initiativrecht). Diese Freiheit verkörpert das Grundprinzip der Demokratie: Selbstbestimmung und Selbsteinsetzung eines Demos (Stimmvolk) und eines Souveräns (Staatsvolk). Diese Freiheit des Einzelnen endet dort, wo Rechte anderer in unzumutbarer Weise beeinträchtigt werden, was durch Bindung an bestehende Normen (Verfahrensgesetze, Menschenrechte, EU- und Völkerrecht) sichergestellt ist.

Chronologie

2018 Gründung der Initiative Ludesch. Anlass ist die geplante Erweiterung der in den Vorarlberger Gemeinden Ludesch und Nüziders angesiedelten Getränkeindustrie Rauch, Red Bull und Ball ins Ludescher Neugut.

Die Firma Rauch hält die exklusive Abfülllizenz für Red Bull und betreibt dafür zwei Standorte, Widnau (Schweiz) und Ludesch-Nüziders (Österreich). Am Standort Ludesch-Nüziders werden pro Jahr rund 3,7 Milliarden Dosen Red Bull abgefüllt. Ball stellt die Aluminiumdosen her, Red Bull das Konzentrat, Rauch verdünnt es mit Wasser und füllt ab. Aufgrund der österreichischen Rechtslage bezahlen die Unternehmen nichts für die industrielle Verwertung des Grundwassers. Der Walgau beherbergt eines der größten Grundwasservorkommen Mitteleuropas. Und die Böden im Neugut zählen zu den fruchtbarsten in Vorarlberg. Ludesch war die „Salatschüssel Vorarlbergs“, die Flächen liegen in einer mikroklimatischen Gunstlage und sind für den „inneralpinen Gemüsebau“ hervorragend geeignet. Sie, die Flächen, sind zudem Teil der Vorarlberger Landesgrünzone, ein Landesraumplan, der sie per Verordnung vor Verbauung schützt. Es ging und geht nach wie vor um 16 ha Acker- und Grünland (Dinkel und Roggen, Mais, Feldgemüse, Wiesen). In einer ersten Erweiterungsetappe sollten rund 6 ha verbaut werden, in einer zweiten die restlichen 10 ha.

„Wir begannen uns zu informieren und mit den Auswirkungen einer solchen Erweiterung zu beschäftigen, dachten nach, trafen uns in losen Abständen um miteinander zu reden und das gemeinsame Vorgehen zu besprechen, auch um einander kennenzulernen und eine freud- und sinnvolle Zeit miteinander zu verbringen, veranstalteten öffentliche Vortragsabende, verfassten Stellungnahmen im Landesgrünzonenverfahren, intervenierten auf politischer Ebene, gingen auf die Straße, demonstrierten, und gaben über anderthalb Jahre hinweg informative Rundbriefe zu Themen wie Boden, Landwirtschaft, Wasser, Umgang mit Ressourcen, die auch Lebensraum sind, Wirtschaftsstruktur, Verkehr, Ernährung und Gesundheit (Industrial Diseases v.a. Adipositas und Herz-Kreislauf-Erkrankungen) usw. heraus und verteilten sie in Ludesch. Da dies alles nichts half, um die die besten Böden in Anspruch nehmende Getränkeindustrie vor einer weiteren Ausdehnung zu stoppen, entschieden wir uns im Frühling 2019 für eine Volksabstimmung, sammelten die dafür benötigten Unterstützungserklärungen, bürdeten uns Arbeit auf, erlebten blaue Wunder und lernten viel.“

April 2019 Die Initiative Ludesch überreicht dem Ludescher Vize-Bürgermeister knapp 1000 Unterschriften für die Abhaltung einer Gemeinde-Volksabstimmung über die Flächen in der Landesgrünzone. Die Bevölkerung von Ludesch und Umgebung übt sich in gelebter demokratischer Kultur. Die Vorarlberger Öffentlichkeit verfolgt die Sache, die verhandelten Themen erfahren öffentliche Aufmerksamkeit.

10. November 2019 Abhaltung der Volksabstimmung in Ludesch. Unglaublich, aber die Mehrheit (56,1 %) entscheidet sich für die Beibehaltung der Widmung Freifläche Landwirtschaft. Damit hatten nur wenige gerechnet, unter anderem auch, weil die Projektwerber der Gemeinde Ludesch drei Tage vor der Abstimmung 5 Millionen Euro in Aussicht stellen, falls die Abstimmung in ihrem Sinn ausgeht und sie bauen können.

Sie war eine richtungsweisende politische Grundsatzentscheidung der Ludescher Bevölkerung. Sowie eine vitalisierende und lehrreiche Übung in gelebter demokratischer Kultur. Die Leute haben miteinander geredet, diskutiert, debattiert und einander in die Schranken gewiesen. Sich interessiert und informiert, gelesen, nachgelesen, sich schlau gemacht und gemeinsam politisch gehandelt. Sie war auch ein Laboratorium für die Diskussion, die in unserer Gesellschaft zu führen sein wird, genauer, für die ausständige gesellschaftliche Diskussion über unsere Lebensweise und die ihr zugrundeliegenden Werte, als ein miteinander und zueinander sprechen, das unerhörte Facetten zutage brachte.

Ein hoffnungsvolles Moment am Instrument „Volksabstimmung“: durch die konsequent sachliche und demokratische Bearbeitung von ökologischen Themen und Fragen der Gerechtigkeit lässt sich eine Mehrheit gewinnen.

Und, nicht zu vergessen, sie steht nach wie vor quer zur herrschenden Gemeinde- und Landespolitik. Die ihre „Niederlage“ bis heute nicht verwunden hat, davon zeugt das da und dort zu hörende „So etwas wie in Ludesch darf uns nicht noch einmal passieren!“ Und die das Ergebnis, entgegen ihren ausdrücklichen und nimmermüden Bekenntnissen zum politischen Gewicht der demokratischen Entscheidung, nicht wirklich anerkennen: die Umwidmung der Flächen ist nach wie vor nicht vom Tisch.

Das hier nur grob Umrissene zeigt, wie wichtig ein solches subjektives Abstimmungsrecht in einer bestimmten Angelegenheit und wie existentiell notwendig es für ein demokratisches Gemeinwesen ist, dass vor allem die politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsträger*innen lernen, mit „Widerspruch“ umzugehen!

Dezember 2019 Anfechtung der Volksabstimmung durch einige Grundeigentümer

Ab Februar 2020 Der VfGH ergreift die Gelegenheit am Schopf und unterzieht die landesgesetzliche Rechtsgrundlage für Volksabstimmungen einer Gesetzesprüfung. Das demokratische Prinzip der Verfassung wird auf ein repräsentativ-demokratisches Prinzip und eine Systementscheidung reduziert, aus der „unmittelbaren Teilnahme“ wird eine Form von „Mitwirkung“ (Art. 117 Abs. 8 B-VG).

Der Initiative Ludesch wird im Rahmen des Normprüfungsverfahrens die Möglichkeit einer Stellungnahme eingeräumt. Ein Arbeitsteam der Initiative (Christoph Aigner und Eddi Klösch) setzen sich gründlich und sorgsam mit dem Zustandekommen der Entscheidung des VfGH auseinander. Es wird nach und nach klar, da werden demokratische Grundsätze verhandelt, die weit über die Bundesverfassung und die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs hinausreichen.

Die Fragen und Bedenken der Initiative Ludesch werden in Sprache gefasst.

6. Oktober 2020 Der VfGH hebt im Anlassverfahren (G 166/2020) die entsprechenden Landesgesetze und die Ludescher Volksabstimmung auf. Er setzt damit eine Serie an Entscheidungen fort (G 103/00; G 62/05 und G 166/2020), deren gemeinsamer Nenner die Nicht-Anerkennung eines demokratischen Grundrechts ist: Das Recht von Bürgerinnen und Bürgern eigenständig Volksabstimmungen (unmittelbare Teilnahme) herbeizuführen, deren Ergebnis verbindlich ist, sofern es verfahrenskonform zustande kam. Nachdem mit den Vorgängerentscheidungen die Bürgerrechte auf Landes- und Bundesebene beschränkt wurden, besteht nun selbst auf Gemeindeebene kein bürgerliches Initiativrecht mehr zur Herbeiführung einer Volksabstimmung.

Diese Erkenntnisse des VfGH entscheiden einen grundsätzlichen demokratischen und rechtsstaatlichen Fragenkomplex. Damit reicht ihre Bedeutung weit über den Gegenstand der einfachgesetzlichen Normprüfung hinaus. Letztlich entscheiden diese VfGH-Erkenntnisse auch über das demokratische Prinzip der Bundesverfassung (siehe Eintrag Februar 2020), mithin über den Normprüfungsmaßstab. Das wirft gewichtige Fragen auf, die aus demokratischer Perspektive einer möglichst breiten öffentlichen Diskussion bedürfen. Denn - und gewiss nicht zuletzt: „Das Recht der Republik Österreich geht vom Volk aus.“

Der Rechtswissenschaftler Mathias Eller kommentiert die Entscheidung des VfGH im 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.“* [Föderalismus Blog \(foederalismus.at\)](http://foederalismus.at)

Anhand der „unmittelbaren Teilnahme“ (vom Bundesverfassungsgesetzgeber 1984 in die Verfassung (Art 117 Abs 8 B-VG) eingeführt; In der Erläuterung der Regierungsvorlage wird die unmittelbare Teilnahme ausdrücklich als Volksabstimmung (und nicht als Veto-Referendum) bezeichnet, bei der die demokratische Mehrheit anstelle der ansonsten zuständigen Organe entscheidet) lassen sich einige der Fragen und Probleme, die die VfGH-Entscheidung aufwirft, exemplarisch aufzeigen. Laut Erläuterung zur Regierungsvorlage besteht die „unmittelbare Teilnahme“ darin *„... dass den zum Gemeinderat Wahlberechtigten (...) in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde die Entscheidung anstelle der an sich zuständigen Gemeindeorgane überlassen wird“* (446 BlgNR 16. GP, 7).

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Richterschaft des VfGH um die Problematik ihrer Entscheidung weiß. So weist die Medien-Sprecherin des VfGH ausdrücklich darauf hin, dass, so man das anders wolle, die Politik gefordert ist. Für die demokratische Haltung und das demokratische Selbstverständnis bedeutet das wiederum, es gilt mit der Politik, die für sich einen repräsentativ-demokratischen Anspruch deklariert, abzuklären, ob sie neben dem Wahlrecht das Abstimmungsrecht als demokratisches Grundrecht – mithin den Wesenskern von Demokratie – anerkennt. Oder die Sache per üblicher Lippenbekenntnissen zur direkten Demokratie abtut und auch nicht weiter darüber nachdenkt, worin das Aufgabenbild von Repräsentation im Rahmen einer demokratischen Ordnung besteht. Das ist, was auf dem Prüfstand steht. Nicht mehr und nicht weniger.

Diese Entscheidung des VfGH sorgte auf allen politischen Ebenen der Republik Österreich für Irritationen. Die Vorarlberger Landespolitik bekommt ein Jahr Zeit, um die betroffenen Landesgesetze zu reparieren.

November 2020 Antrag der oppositionellen Vorarlberger Nationalratsabgeordneten für eine Verfassungsänderung; da die VfGH-Entscheidung das demokratische Prinzip der Bundesverfassung betrifft, ist eine „Gesamtänderung der Bundesverfassung“ vonnöten. Die Initiative Ludesch beginnt darüber nachzudenken, wie aus dem leicht missverständlichen Wording (an der Verfassung hat sich vieles bewährt!) eine Gelegenheit für eine demokratische Verfassungsreform wird, bei der die Verfassung an die Aufgaben des 21. Jhdts. adaptiert wird.

Dezember 2020 Mehrheit im Bundesrat spricht sich für eine Verfassungsänderung aus.

Ab November 2020 formiert sich eine Vorarlberger Demokratiebewegung.

Februar 2021 Einstimmiger Landtagsbeschluss, der die Bundesregierung auffordert, eine Verfassungsänderung zu verfolgen.

Öffentliches Verfahren der Gesetzesreparatur, die eine vollständige Abschaffung(!) des bürgerlichen Volksabstimmungsrechts auf Gemeindeebene vorsieht. Die Landesregierung unterlässt jeden Versuch, vom Recht der Landesbürgerinnen und -bürger zu retten, was noch zu retten möglich wäre.

März 2021 Aktion „Volksabstimmen über Volksabstimmen“ - in fast 40 Vorarlberger Gemeinden werden Anträge auf Abhaltung einer Volksabstimmung gestellt. Daraufhin

beschließen über 20 Gemeinden - u.a. die Landeshauptstadt Bregenz - eine Resolution, die den Nationalrat auffordert, eine Verfassungsänderung zu verfolgen.

April 2021 Landesregierung legt die Gesetzesreparatur auf Eis, um eine landesweite Volksabstimmung zu verhindern, die sich auf den Gesetzesbeschluss des Landtags bezogen hätte. Verhandlungen mit dem Gemeindebund zwecks Unterstützung einer Volksabstimmung erweisen sich als zäh, lehr- und aufschlussreich.

Juli 2021 Gründung des Netzwerks Volksabstimmen über Volksabstimmen. Ausarbeiten eines Gesetzesentwurfs, der vom Volksabstimmungsrecht rettet, was zu retten ist. Das Initiativrecht der Bürger*innen bleibt erhalten, aber der Gemeindevertretung wird im Zuge des Volksabstimmungsverfahrens eine Vetomöglichkeit eingeräumt, damit wird der Rechtsprechung des VfGH Rechnung getragen. Die Neos bringen den Entwurf des Netzwerks in den Landtag, der Landtag ändert ihn etwas ab und beschließt ihn im September.

14. November 2021 Demokratiedemo in Bregenz; Grundsatzrede auf dem Platz vor dem Landtag, sie schließt mit Forderungen an die Vorarlberger Landespolitik. Behandlung der Frage nach dem Volksabstimmungsrecht im Verfassungsausschuss des Nationalrats. Die Vertreter der Parteien im Verfassungsausschuss einigen sich auf einen Entschließungsantrag, in dem das Wesentliche verlorengelassen wird, weil das demokratische Defizit „Vorenthaltung eines demokratischen Grundrechts“ in das „regionale Bedürfnis“ aus Sicht der Bundesländer verlagert wird.

19. November 2021 Entschließung des Nationalrats beauftragt BM Edtstadler mit der Einrichtung und Durchführung eines Länderdialogs – unter ausdrücklicher Einbindung der Landtage, die aber unterbleibt(!). Der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramts (BKA) führt Gespräche mit den Landesamtsdirektoren und Gesetzgebungsabteilungen der Länder.

Jänner 2022 Besuch des Netzwerks im Vorarlberger Landtag, drei Anregungen. Erstens: Vorarlberg übernimmt Leadership im Länderdialog (Bemüht sich um die Herstellung des vom Nationalrat erwünschten „gemeinsamen Verständnisses der Länder“). Zweitens: Landesweite Volksabstimmung in einer genuin demokratischen Angelegenheit sorgt am ehesten für die mediale Öffentlichkeit und breitenwirksame Diskussion, die für eine Verfassungsänderung vonnöten ist (Fragestellung: Sollen Landtag und Landesregierung mit einem direkt-demokratischen Mandat zwecks Wiedergewinnung des bürgerlichen Volksabstimmungsrecht ausgestattet werden?). Und drittens: Unterstützung bei der Verfolgung einer verfassungsgebenden Versammlung zwecks demokratischer Verfassungsreform, die fürs 21. Jhdt. taugt.

Februar bis Juni 2022 Verhandlungen mit den Parteien. Vorlage von Argumentarien

23. Juni 2022 Stammtisch der Vorarlberger Nachrichten: Alle Parteien bis auf die ÖVP unterstützen eine landesweite Volksabstimmung. Im Nachgang, Telefonat mit Eva Hammerer, Die Grünen, schwenkt auch Roland Frühstück, ÖVP, um: er befürwortet persönlich auch eine landesweite Volksabstimmung. Die Position der Vorarlberger ÖVP werde aber den Sommer über abgeklärt. Es schaut gut aus.

September 2022 Offener Brief des Netzwerks an die Vorarlberger Zivilgesellschaft, Kontaktaufnahme mit Eva Hammerer: Sie spricht von Verhandlungen mit der ÖVP, sie könne noch nichts sagen. Ende September, knapp vor dem Oktober-Landtag, wird es öffentlich: Bundesweites Volksbegehren statt landesweiter Volksabstimmung. Die Regierungsparteien ÖVP und Grüne bringen einen entsprechenden Antrag in den Rechtsausschuss des Landtags ein.

5. Oktober 2022 Landtagsbeschluss, der die Landesregierung ersucht ein „allfälliges Volksbegehren“ zwecks Verankerung des Volksabstimmungsrechts in der Bundesverfassung zu unterstützen. Das Netzwerk bleibt skeptisch, Wert und Glaubwürdigkeit des Beschlusses steht und fällt mit der konkreten Form der Unterstützung. Politische Verantwortung und Arbeit werden auf das bürgerliche Engagement abgewälzt. Dennoch: Politik und Bürgerschaft arbeiten zusammen! Es geht um ein demokratisches Grundrecht und eine demokratische Verfassungsreform.

Oktober 2022 Eine Arbeitsgruppe (Steuerungsgruppe), bestehend aus Klubobleuten und Klubvertretern, Fachreferenten und Vertretern des Netzwerks wird eingerichtet. Ausverhandeln eines Commitments, das Arbeitsteilung und Finanzierung umfassen soll. Verhandlungsteam des Netzwerks besteht zwischen Oktober 2022 und Juli 2023 aus Lukas Krainer, Mehr direkte Demokratie Vorarlberg, Konrad Steurer, Bürgerrat faire Wahlen, Christoph Aigner, Initiative Ludesch und Netzwerksprecher.

Oktober bis Dezember 2022 Arbeitssitzungen der Steuerungsgruppe. Netzwerk erarbeitet ein Commitment und eine Organisationsstruktur der operativen Durchführung des Volksbegehrens. An der Frage der Finanzierung scheiden sich die Geister (es darf nichts kosten). Schwierige Verhandlungen, Welten prallen aufeinander, zwei Schritte vor, einer zurück. Die Landesregierung ist der Elefant im Raum – sie glänzt durch Abwesenheit. Auch die zivilgesellschaftliche Vernetzung gestaltet sich schwierig, Volksbegehren sind ein inflationär gewordenen Instrument.

Monatliche Netzwerktreffen in der Faehre, Dornbirn. Lebhaftige Diskussionen. Zweifel an der Zweckmäßigkeit eines Volksbegehrens und der Glaubwürdigkeit der entscheidungsbefugten Landespolitik wachsen.

Dezember 2022 Information des Netzwerks durch Johanna Resch, Kabinettsmitarbeiterin von BM Edtstadler, über den Stand des Länder-Dialogs und die Beauftragung des Instituts für Föderalismus mit der Erhebung der Möglichkeiten einer juristischen Lösung, bei der keine „Gesamtänderung der Verfassung“ nötig ist.

Informatives Schreiben des Netzwerks an Johanna Resch.

Jänner 2023 Mit der Vorlage eines konkreten Budgetentwurfs (ca. 150 000 Euro für eine professionelle Durchführung und Kampagne) durch das Netzwerk klären sich die Haltungen: Das bürgerliche Volksabstimmungsrecht darf nichts kosten. Es ist weder den Parteien noch der Landesregierung ihre jeweiligen Budgetanteile wert. Die Verhandlungen drohen zu scheitern, Einleiten eines auf drei Monate anberaumten partizipativen Prozesses mit dem FEB (Büro für freiwilliges Engagement und Beteiligung, ehemaliges Zukunftsbüro) wird zum Ausweg.

3. März 2023 Start des partizipativen Prozesses im FEB-Büro, Netzwerk bringt ein Positionspapier ein. Konstruktive Begegnung. Den FEB-Mitarbeitern Michael Lederer, Leiter, und Stefan Lins, wird deutlich, um was es geht. Schreiben an Johanna Resch, Terminanfrage bei BM Edtstadler, und an Dr. Peter Bußjäger, Leiter des Föderalismus-Instituts, 3 Fragen.

Anfang April 2023 Projektschmiede im FEB: Viel Gemeinplätze; dennoch: guter Erfahrungsaustausch und anregende Gespräche! Es geht um Konkretes.

26. April 2023 Treffen mit BM Karoline Edtstadler, Kabinettsmitarbeiterin Johanna Resch und Albert Posch, Abteilungsleiter Verfassungsdienst im BKA: Informatives Treffen und Gedankenaustausch. Man sei nur Gastgeber des Länder-Dialogs(!), die Landeshauptleute hätten denselben in die Hand genommen, sie seien am Zug, man warte auf eine einheitliche Position, die wohl nicht Fisch, nicht Fleisch werde.

Cocreative Rückfahrt nach Vorarlberg. Es braucht eine Gesamtstrategie - Volksbegehren kann nur die Begleitmusik sein - und Plan B, Idee einer Demokratie-Enquete mit den Stakeholdern, teils als Reenactment, entsteht.

17. Mai 2023 Treffen mit der Steuerungsgruppe. Abschluss FEB Prozess, keine neuen Erkenntnisse, 3-monatige Kreisbewegung. Bericht Stand Länder-Dialog bringt frischen Wind in die Überlegungen, Möglichkeit einer Volksbefragung im Rahmen des Länderdialogs wird mehrfach angesprochen.

Vorlage einer kommentierten Zusammenfassung der Projektschmiede und eines Strategiepapiers für ein gemeinsames Vorgehen.

Ende Mai 2023 Offener Brief des Netzwerks an LH Wallner – u.a. wird Vorarlberger Leadership im Länder-Dialog gefordert.

16. Juli 2023 Treffen mit KO Roland Frühstück und LH Markus Wallner. Eruieren eines gemeinsamen Nenners, der sich schon im Oktober 2023 als illusorisch erweisen wird. Zwei konkrete Ergebnisse als Ansagen, die sich – ebenfalls im Oktober 2023 – als leere Worte entpuppen. Sommerpause.

16. Oktober 2023 Treffen Steuerungsgruppe: ÖVP und FPÖ sagen ab. Grüne und Neos warten ab. Manuela Auer, SPÖ, nimmt teil. Einbringen eines Antrags auf die Durchführung einer Landesvolksbefragung im Rahmen des Länder-Dialogs durch die SPÖ steht zur Diskussion und wird nach Rücksprache mit der Fraktion bestätigt.

Ende Oktober 2023 Netzwerktreffen – Wird das allgemeine, gleiche und freie Abstimmungsrecht (unmittelbare Teilnahme) ein Wahlkampfthema der Vorarlberger Landtagswahl 2024? Erste Schritte, um die Kommunikation mit der Öffentlichkeit zu professionalisieren.

30. November 2023 Netzwerkaktion „Länderdialog“. Schreiben an den Verfassungsausschuss des Nationalrats, BM für EU und Verfassung Edtstadler, die Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten der österreichischen Bundesländer, sowie den Vorarlberger LH Wallner. Im Dossier „Betreff: Länderdialog“ wird das allgemeine,

gleiche und freie Abstimmungsrecht erarbeitet und begrifflich geklärt. Pressekonferenz „Frischer Wind für den Länderdialog“.

9. Dezember 2023 SPÖ bringt den Antrag des Netzwerks in den Vorarlberger Landtag ein, Zuweisung an den Rechtsausschuss.

Beantragt werden 1. Vorarlberger Landesregierung setzt sich im Länder-Dialog für das bürgerliche Volksabstimmungsrecht ein, 2. Durchführung einer Landesvolksbefragung im Rahmen des Länder-Dialogs und 3. Landtagspräsidium soll mit anderen Landtagen in Kontakt treten.

24. Jänner 2024 Im Rechtsausschuss wird der von der SPÖ eingebrachte Antrag per Regierungsmehrheit, ÖVP und Grüne, vertagt. Damit wird eine öffentliche Diskussion und Abstimmung im Landtag verhindert. **Für das Netzwerk geht somit eine erste Etappe ihres Engagements für die Wiedereinführung des bürgerlichen Volksabstimmungsrechts in die Verfassung zu Ende.** Das Herstellen eines parteiübergreifenden Vorarlberger Konsenses erweist sich als Ding der Unmöglichkeit. Mit dem Ende der Legislaturperiode des Nationalrats endet auch der aktiv nicht wirklich begonnene Länder-Dialog. Zurück an den Start.

20. März 2024 Nach zweimonatigen Vorbereitungen: Gründung des Vereins zur Förderung der Netzwerks Volksabstimmen über Volksabstimmen.

16. April 2024 Beginn der Arbeiten an unserer Homepage – online ab Oktober 2024

Vorausschau

Auftaktveranstaltung für die zweite Etappe unseres Engagements zur Modernisierung der Bundesverfassung am **03. Oktober 2024**: Podiumsdiskussion mit wahlwerbenden Parteien der Vbg Landtagswahl 2024 zu ihren demokratiepolitischen Positionen, insbesondere dem allgemeinen, gleichen und freien Stimmrecht laut Art. 21 AEMR und damit zur Reform des Bundesverfassungsgesetzes.

*

Wir denken mit diesem Tätigkeitsbericht aufgezeigt zu haben, dass wir unser Engagement als Dienst an der Verfassung und am demokratischen Rechtsstaat sehen. Die Vermittlung der Bedeutung der Verfassung ist uns wichtig, auch wenn wir die Verfasstheit unseres „Grundgesetzes“ nicht als etwas Endgültiges oder Abgeschlossenes ansehen, sondern als ständig in Bewegung stehend, um damit auch die vielfältigen Herausforderungen der Zukunft wie Klimakrise, Biodiversitätsverlust bzw. das sechste Massenaussterben, Radikalisierungstendenzen in der menschlichen Gesellschaft, Demokratiemüdigkeit und -verdrossenheit und vieles mehr durch zeitgemäße demokratische Instrumente handhaben zu können.

B) Darstellung der Bedeutung der Bundesverfassung als Legitimationsgrundlage für das Volksabstimmungsrecht

Hier ist zu erörtern:

- a) Ausgangslage anhand des Art 1 und des Art 117 Abs 8 B-VG; Darlegung, weshalb in diesem Zusammenhang Art 118 Abs 5 B-VG nicht einschlägig ist; Definition des Begriffs „Demokratie“
- b) Darstellung des demokratischen Prinzips, im Wesentlichen bestehend aus repräsentativ-demokratischen und direkt-demokratischen Elementen
- c) Blick auf Art 21 Z 1 AEMR (1948) und Art 25 IPbpR
- d) Lösungsvorschläge
- e) Exkurs: Demokratischer Mehrwert von Volksabstimmungen

a) Ausgangslage anhand des Art 1 und des Art 117 Abs 8 B-VG; Darlegung, weshalb in diesem Zusammenhang Art 118 Abs 5 B-VG nicht einschlägig ist; Definition des Begriffs „Demokratie“

Artikel 1 der Bundes-Verfassung (B-VG) lautet wie folgt: *Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.*

Artikel 117 Abs 8 B-VG normiert: *In Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde kann die Landesgesetzgebung die unmittelbare Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten vorsehen.* Von dieser nach der Bundesverfassung gewährleisteten Gesetzgebungsbefugnis hat der Landesgesetzgeber in § 22 Abs 1 Vbg GemeindeG sowie in den §§ 58 bis 63 und § 64 Abs 1 lit c Vbg Landes-Volksabstimmungsgesetz je in der Fassung vor der Aufhebung der zitierten Gesetzesbestimmungen durch das Verfassungsgerichtshoferkenntnis vom 06.10.2020, G 166/2020 ua, entsprechend Gebrauch gemacht und demnach das bürgerliche Volksabstimmungsrecht auf Gemeindeebene als die Form der unmittelbaren Teilnahme der zum Gemeinderat Wahlberechtigten ausdrücklich vorgesehen, und zwar unabhängig davon, ob der örtliche Gemeinderat (in Vorarlberg Gemeindevertretung genannt) die Volksabstimmung unterstützt, ablehnt oder sich einfach nur neutral verhält.

Nach Aufhebung der genannten Gesetzesbestimmungen durch den Verfassungsgerichtshof (G 166/2020 ua) wurde über entsprechende Initiative des Netzwerks „Volksabstimmen über Volksabstimmen“³ eine bundesverfassungskonforme⁴ Neuregelung des „Gemeinde-

²Vergleiche stellvertretend für viele *Pernthaler*, Das Volk als Souverän, als Verfassungsorgan und als Inbegriff der bürgerlichen Freiheiten, FS Welan (2002) 199

³Siehe Vorarlberger Nachrichten vom 2./3. Oktober 2021, Seite A6, oder unter <https://www.vn.at/vorarlberg/2021/10/01/volk-oder-politik-wer-hat-die-letzte-entscheidung.vn>

⁴Seite 13 (unten) im Bericht des Instituts für Föderalismus vom Februar 2023 über die „Möglichkeiten und Grenzen des Ausbaus direktdemokratischer Elemente auf Gemeindeebene ohne Gesamtänderung der Bundesverfassung“ – online einsehbar unter https://www.foederalismus.at/uploads/Gesamtbericht%20zur%20direkten%20Demokrati e%20auf%20Gemeindeebene_final.pdf

Volksabstimmungsrechts“ in Vorarlberg durch den Landtag (LGBl 5/2022) beschlossen, welche nunmehr in § 62 Abs 5 Landes-Volksabstimmungsgesetz eine Beteiligung der Gemeindevertretung vorsieht. Darin ist insbesondere vorgesehen, dass die Gemeindevertretung trotz des Vorhandenseins aller formalen Voraussetzungen (insbesondere der notwendigen Anzahl an Unterstützungserklärungen) die Durchführung einer Volksabstimmung verhindern kann, um damit der von uns nicht geteilten, aber als juristisch nicht weiter anfechtbar und deshalb realpolitisch zur Kenntnis zu nehmenden Forderung des Verfassungsgerichtshofs im Erkenntnis G 166/2020 ua nachzukommen, wonach *die besondere Stellung des Gemeinderates es jedoch jedenfalls ausschließt, Art 117 Abs 8 B-VG so zu verstehen, dass eine Volksabstimmung den Gemeinderat auch gegen dessen Willen zur Erlassung von verbindlichen Rechtsakten (wie beispielsweise Verordnungen) und zur Unterlassung entgegenstehender Rechtsakte verpflichten kann.* Bemerkenswert ist, dass die Vorarlberger Landesgesetzgebung in ihrem ursprünglichen Novellierungsentwurf das bürgerliche Volksabstimmungsrecht zur Gänze streichen wollte.

Zu den Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs „wie Art 117 Abs 8 B-VG jedenfalls nicht zu verstehen ist“ muss kritisch bemerkt werden, dass dieses Verständnis mit dem Willen des Bundesverfassungsgesetzgebers nicht in Einklang zu bringen ist, wie später noch erläutert wird. Auch muss ernstlich die Frage gestellt – und rechtswissenschaftlich breit diskutiert und geprüft – werden, ob eine **inhaltliche Neubestimmung einer verfassungsrechtlichen Norm** nicht die **Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs überschreitet, weil** doch die vom Gesetzgeber mit seinem damaligen Verständnis (Stichwort: Verfassung kann und muss sich weiterentwickeln) geschaffene **Verfassungslage der Prüfungsmaßstab** für die Prüfung einfachgesetzlicher Vorschriften sein muss.

Wir halten es hier mit dem deutschen Staatsrechtslehrer und ehemaligem Verfassungsrichter *Ernst Wolfgang Böckenförde*, der in einem extensiven, vom Wortlaut des Verfassungsrechts sich weit entfernenden Auslegungsstil die Gefahr eines „*gleitenden Übergangs vom parlamentarischen Gesetzgebungsstaat zum verfassungsgerichtlichen Jurisdiktionsstaat*“⁵ sieht. Diese Entwicklung wurde auch von *René Marcic* schon vor langer Zeit diagnostiziert wie ein Blick in sein Werk „*Vom Gesetzesstaat zum Richterstaat (1957)*“ vor Augen führt.

Wenn der Verfassungsgerichtshof tatsächlich der Rechtsansicht ist, dass die Volksabstimmung in Ludesch deshalb aufzuheben war, weil die landesgesetzlichen Vorschriften zur Durchführung einer bürgerlichen Volksabstimmung gegen den Grundsatz der repräsentativen Demokratie verstoßen haben⁶, dann hätte er konsequenterweise unter Berufung auf das dem demokratischen Bauprinzip der Bundesverfassung widersprechende Bundesverfassungsrecht das Wort „unmittelbar“⁷ in Art 117 Abs 8 B-VG als verfassungswidrig aufheben müssen. Obwohl der Verfassungsgerichtshof als negativer Gesetzgeber und Hüter der Grundprinzipien der Verfassung dazu die Kompetenz gehabt

⁵ *Böckenförde*, Zur Lage der Grundrechtsdogmatik nach 40 Jahren Grundgesetz (1989), 61 f

⁶ https://www.vfgh.gv.at/medien/Ludesch_Seiersberg.php

⁷ Synonyme laut <https://www.duden.de/rechtschreibung/unmittelbar>: aus erster Quelle, direkt, ohne Mittelsperson, persönlich

hättes, hat er dies nicht getan und somit auch nicht dargelegt, wie denn seiner Ansicht nach (über jene des Bundesverfassungsgesetzgebers werden wir uns noch äußern) die unmittelbare Teilnahme in Art 117 Abs 8 B-VG zu verstehen ist. **Die höchstgerichtliche Aussage wie eine Regelung jedenfalls nicht zu verstehen ist, gibt dem Rechtsunterworfenen gerade keine von einem Verfassungsgerichtshof eigentlich zu erwartende Rechtssicherheit.** Dies umso weniger, wenn die Vorarlberger Landesverfassung dazu in Art 1 Abs 4 festhält: *Das Land bekennt sich zur direkten Demokratie in Form von Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen und fördert auch andere Formen der partizipativen Demokratie.*

Auch wenn die Grenze zwischen Auslegung und richterlicher Rechtsfortbildung jedenfalls fließend ist, so ist dennoch die **Frage nach der Legitimation und den Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung** in der parlamentarischen Demokratie eines der strittigsten Probleme der Verfassungsinterpretation⁹. Die richterliche Rechtsfortbildung ist deshalb äußerst kritisch zu sehen, weil sie dem in der Bundesverfassung verankerten Prinzip der Gewaltenteilung zuwiderläuft, wonach die Aufgaben von Legislative (hier: Nationalrat) und Judikative (hier: Verfassungsgerichtshof) strikt zu trennen sind. Dem Verfassungsgerichtshof kommt als negativer Gesetzgeber die Funktion zu, der Verfassung widersprechende Normen aufzuheben. In einem gewaltenteilenden und liberalen Rechtsstaat kann der Verfassungsgerichtshof nach unserem Verständnis jedoch nicht die Kompetenz haben, anstelle oder neben dem Bundesverfassungsgesetzgeber neues Verfassungsrecht zu schaffen oder aber auch bestehendes Verfassungsrecht entgegen der rechtswissenschaftlichen Auslegungsregeln (Wortinterpretation als Vorrang vor allen anderen Interpretationsmöglichkeiten) umzudeuten. Auf den Anlassfall umgelegt bedeutet dies, dass es **bedenklich** ist, **wenn der Verfassungsgerichtshof den klaren Wortlaut „unmittelbare Teilnahme“ derart entkernt, dass** nach höchstgerichtlicher Auslegung **nur mehr** eine **Mitwirkung** übrig bleibt.

Peter Bußjäger hält in *Kahl Khakzadeh Schmid* (Hrsg) Bundesverfassungsrecht Art 1 B-VG Rz 13 fest: *Das demokratische Prinzip der Bundesverfassung als solches beinhaltet – richtig verstanden – keine Schranken für die Einführung und den Ausbau direktdemokratischer Instrumente auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene (vgl zur Verfassungsautonomie der Länder in diesem Bereich auch Öhlinger, Montfort 2000, 407 f). Solche Beschränkungen können sich lediglich aus expliziten Anordnungen der Bundesverfassung ergeben, wie der Monopolisierung der Landesgesetzgebung beim LT (Art 95 V-VG) oder eben dem Grundsatz des Art 1 Satz 2 B-VG, woraus sich auch für die Landesebene die Unzulässigkeit eines Ausländerwahlrechts ableiten lässt.* Auch daraus ist der Schluss zu ziehen, dass es dem Verfassungsgerichtshof nicht erlaubt ist, verfassungsmäßig gewährleistete direktdemokratische Instrumente zu beschränken.

⁸Erstmals angewandt in G 12/00: Der Verfassungsgerichtshof publiziert unter <https://www.vfgh.gv.at/verfassungsgerichtshof/geschichte/zeitleiste.de.html> diese Entscheidung folgendermaßen: *... Mit dieser Entscheidung war klargestellt, dass es ein übergeordnetes Verfassungsrecht in Gestalt der Grundprinzipien der Verfassung gibt und der VfGH dazu berufen ist, die Wahrung dieser Grundprinzipien zu garantieren. Der VfGH ist daher nicht nur Hüter der Verfassung, sondern auch Hüter der Grundprinzipien der Bundesverfassung.*

⁹Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, 10. Auflage, Rz 25

Abgesehen davon, dass es uns nicht erschließt, weshalb Artikel 117 Abs 8 B-VG überhaupt unklar und deshalb auslegungsbedürftig sein soll, hat nach Ansicht des Netzwerks „Volksabstimmen über Volksabstimmen“ auch der Verfassungsgerichtshof eine stets vom Wortsinn getragene Auslegung von unklaren Verfassungsbestimmungen primär anhand des ausgedrückten Willens des Gesetzgebers, in diesem Fall des Verfassungsgesetzgebers, vorzunehmen. Wie der Verfassungsgerichtshof in dem von uns kritisierten Erkenntnis G 166/2020 ua selbst festhält, *sollte durch die Einführung des Art 117 Abs 8 B-VG (damals Abs 7) mit BGBl 490/1984 eine verfassungsgesetzliche Grundlage für direkt-demokratische Einrichtungen auch auf Gemeindeebene geschaffen werden*¹⁰. Weiters führt der Verfassungsgerichtshof in dieser Entscheidung aus, dass nach den Erläuterungen der Regierungsvorlage 446 BlgNR 16. GP, 7 die „unmittelbare Teilnahme“ darin bestehen soll, dass dem Volk die Entscheidung anstelle der an sich zuständigen Gemeindeorgane überlassen wird. Weshalb der Verfassungsgerichtshof der Rechtsansicht ist, aus dem Begriff „anstelle“ könne jedoch nicht ohne weiteres abgeleitet werden, dass auch Fälle erfasst sein sollten, in denen das Gemeindevolk eine Volksabstimmung einleitet, die eine eigene Willensbildung des sonst zuständigen Gemeindeorgans ausschließt und dieses zur Erlassung eines Rechtsaktes mit einem bestimmten Inhalt verpflichtet, wird von ihm nicht näher erläutert. In diesem Zusammenhang erlauben wir uns die diesbezüglich eindeutige Regierungsvorlage (446 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVI. GP) wortwörtlich wiederzugeben: *Ziel dieser Bestimmung ist es, mögliche Einrichtungen und zum Teil derzeit bereits praktizierte Formen direkter Demokratie auf Gemeindeebene bundesverfassungsgesetzlich abzusichern. 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 Wirkungsbereiches der Gemeinde die Entscheidung **anstelle**¹¹ der an sich zuständigen Gemeindeorgane überlassen wird. Dagegen erfaßt der Begriff der Mitwirkung andere Formen direkter Demokratie, wie zB Volksbegehren oder Volksbefragungen. Die gesetzliche Regelung dieser Angelegenheit soll dem Landesgesetzgeber vorbehalten sein. Dies entspricht dem Grundsatz des Art. 115 Abs. 2 B-VG.*

Aufgrund des Gesagten entspricht es gerade dem Willen des Bundesverfassungsgesetzgebers, dass in Ausnahmefällen (argumentierend: *anstelle der an sich zuständigen Gemeindeorgane*) die Entscheidung in einer bestimmten Sachfrage, die jedoch zwingend vom eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde umfasst sein muss, von den zum Gemeinderat wahlberechtigten Bürgern verbindlich getroffen wird. Auf andere Beschränkungen dieser unmittelbaren Teilnahme der Gemeindebürger¹², wie zB bei rechtlich gebundenen Entscheidungen im Zusammenhang mit individuellen behördlichen Entscheidungen (etwa der Erteilung einer Baubewilligung oder der Vorschreibung von Abgaben) oder bei Organwahlen bzw der Abwahl von Organen, wird an dieser Stelle nicht näher eingegangen.

¹⁰Auf dieser Grundlage hatte dann der Vorarlberger Landtag das Landes-Volksabstimmungsgesetz in der Stammfassung LGBl 60/1987 erlassen.

¹¹ Auch im Originaltext in Fettschrift

¹²Näheres in *Karim Giese in Kahl Khakzadeh Schmid* (Hrsg) Bundesverfassungsrecht Art 117 B-VG Rz 39

Der Bundesverfassungsgesetzgeber hat in der vorzitierten Regierungsvorlage im Jahr 1984 ausdrücklich erwähnt, das *Ziel dieser Bestimmung ist es, mögliche Einrichtungen und zum Teil derzeit bereits praktizierte Formen direkter Demokratie auf Gemeindeebene bundesverfassungsgesetzlich **abzusichern***. Diesem Ziel wird durch die vorliegende Judikatur des Verfassungsgerichtshofs in zweifacher Hinsicht widersprochen: 1. Die vom Bundesverfassungsgesetzgeber ausgedrückte *Absicherung direkter Demokratie* wird vom Verfassungsgerichtshof durch die Aufhebung der entsprechenden Gesetzesbestimmungen im (Vorarlberger) Landes-Volksabstimmungsgesetz und im (Vorarlberger) Gemeindegesetz nicht nur negiert, sondern sogar ins Gegenteil verkehrt, indem der bundesverfassungsrechtlich normierte Schutzstatus aberkannt wurde. 2. Selbst die derzeit (noch) *praktizierten Formen direkter Demokratie*¹³ sind aufgrund der nicht nachvollziehbaren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs in ihrem Rechtsbestand höchst gefährdet.

Da das Ergebnis einer Gemeindevolksabstimmung die gleiche rechtliche Qualität wie die eines Gemeinderatsbeschlusses hat, steht es dem Gemeinderat grundsätzlich frei, das Ergebnis einer Gemeindevolksabstimmung durch einen eigenen Beschluss abzuändern; das Gleiche muss aber unter Einhaltung der Verfahrensbestimmungen (Erlegung einer Kautions, Sammlung der nötigen Unterstützungserklärungen,...) auch gelten, wenn Gemeindebürger einen Gemeinderatsbeschluss durch eine verbindliche Volksabstimmung abändern wollen. Diesbezüglich wird dem Verfassungsgerichtshof beigegeben, wenn er im Erkenntnis G 166/2020 ua ausführt, dass die Bestimmung des nicht aufgehobenen § 69 Abs 3 Landes-Volksabstimmungsgesetz, demzufolge die Entscheidung des Volkes an die Stelle der Entscheidung des sonst zuständigen Gemeindeorgans tritt, *die Gemeindeorgane somit zwar verpflichtet, den Rechts- oder Tatsachenzustand herzustellen, der dem Ergebnis der Volksabstimmung entspricht und gegenläufige Handlungen zu unterlassen*. § 69 Abs 3 Landes-Volksabstimmungsgesetz *schließt jedoch nicht aus, dass nach der Erfüllung dieser Pflicht ein Akt ergeht, der diesen Zustand wieder – in welche Richtung auch immer – abändert*. Auch aus diesem Grund hat sich das Netzwerk „Volksabstimmen über Volksabstimmen“ immer wieder dafür ausgesprochen, dass **die beiden Formen der Demokratie – repräsentative und direkt-demokratische – als gleichberechtigt und gleichrangig** angesehen werden. Im Übrigen kommt es auch in der repräsentativen Demokratie immer wieder vor, dass Entscheidungen (in relativ kurzer Zeit) wieder abgeändert oder aufgehoben werden.

Karim Giese kommentiert in *Kahl Khakzadeh Schmid* (Hrsg) Bundesverfassungsrecht Art 117 Rz 38 unter der Überschrift „Direktdemokratische Mitwirkung“ ua wie folgt: *Abs 8 ermächtigt den Landesgesetzgeber, in den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches die unmittelbare Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten (Abs 2) vorzusehen. Historischer Zweck dieser im Zuge der B-VG-Novelle 1984, BGBl 1984/409, eingefügten Bestimmung war es, für die in den GemO (StR und VolksrechteG) bereits enthaltenen, zum Teil aber verfassungsrechtlich umstrittenen Formen der direkten Demokratie eine Rechtsgrundlage zu verschaffen. Verfassungsrechtlich zulässig sind gem Abs 8 jedenfalls **Volksbegehren, -befragung und -abstimmung**, darüber hinaus **Kombinationen** (zB Volksbegehren mit nachfolgender*

¹³Beispielsweise § 124 (Initiative mit nachfolgender Volksabstimmung) Steiermärkisches Volksrechtegesetz

Volksbefragung) sowie auch **neue Formen der Mitwirkung**. Ob Abs 8 auch eine „**Volksgesetzgebung**“ auf Gemeindeebene (vgl zB § 54 Abs 2 Z 3 bgl d GemO, §§ 21 Abs 4, 22 iVm § 6 Abs 1 lit d Vbg GemG, § 124 stmk VolksrechteG, § 47 Abs 4 Innsbrucker StR) deckt, bei der die Wahlberechtigten gegen den Mehrheitswillen des zuständigen Gemeindeorgans eine bindende Volksabstimmung in einer Sachfrage erzwingen können, ist umstritten (vgl Giese, FS 50 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle, 124 f). ...

Gänzlich unverständlich ist der Rückgriff auf Art 118 Abs 5 B-VG, wonach der Bürgermeister, die Mitglieder des Gemeindevorstandes (Stadtrates, Stadtsenates) und allenfalls bestellte andere Organe der Gemeinde für die Erfüllung ihrer dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde zugehörigen Aufgaben dem Gemeinderat verantwortlich sind, um damit zur juristisch gewünschten Schlussfolgerung zu kommen, dass *die besondere Stellung des Gemeinderates es jedoch jedenfalls ausschließt, Art 117 Abs 8 B-VG so zu verstehen, dass eine Volksabstimmung den Gemeinderat auch gegen dessen Willen zur Erlassung von verbindlichen Rechtsakten (wie beispielsweise Verordnungen) und zur Unterlassung entgegenstehender Rechtsakte verpflichten kann*. Dies insbesondere deshalb, weil sich **Art 118 Abs 5 B-VG** dem Wortlaut nach **ausschließlich an die Gemeindeorgane und nicht an das Gemeindevolk als Souverän richtet**. Abzulehnen ist die durch die Verfassung nicht gedeckte Vorstellung des Verfassungsgerichtshofs, dass Art 118 Abs 5 B-VG *generell auf verbindliche Entscheidungen des Gemeindevolkes anstelle von Gemeindeorganen in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde zu übertragen* sei. An dieser Stelle ist es wohlthuend, den **Verfassungsgerichtshof** in seinem Erkenntnis vom 28.06.2001, G 103/00, zitieren zu können: *Zwischen dem Parlament als dem Repräsentanten des Volkes und dem Volk selbst besteht keine Über- und Unterordnung der Art, wie sie zwischen dem Landtag und Organen der Vollziehung besteht. Wenn sich in dieser Relation überhaupt eine Hierarchie ausmachen lässt, liegt sie umgekehrt: **Das Volk steht über seinen Repräsentanten***. Diese Auffassung ist in einer Demokratie¹⁴ grundgelegt, wird unter einer demokratischen Republik iSd B-VG doch grundsätzlich eine Volksherrschaft verstanden (Rill/Schäffer, Art 1 B-VG, in Kneihs/Lienbacher, Rz 8; Oberndorfer, Art 1 B-VG, in Korinek/Holoubek et al, Rz 10 ff), die entweder repräsentativ, plebiszitär oder partizipativ ausgestaltet sein kann (Peter Bußjäger in Kahl Khakzadeh Schmid (Hrsg) Bundesverfassungsrecht Art 1 B-VG Rz 1). Auch nach unserer Ansicht ist dieser Demokratiebegriff mit Leben zu erfüllen, indem neben einer meist indirekten Volksbeteiligung (durch Wahlen) doch hin und wieder der Souverän eine unmittelbare Entscheidung eigenständig und eigenverantwortlich treffen kann. Dem widerspricht jedoch das **Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs vom 06.10.2020, G 166/2020 ua**, weil es **dem Souverän die Anerkennung als Souverän verwehrt**.

¹⁴<https://de.wikipedia.org/wiki/Demokratie>: **Demokratie** (von altgriechisch δημοκρατία *dēmokratía* **Volksherrschaft**) ist ein Begriff für Formen der Herrschaftsorganisation auf der Grundlage der Partizipation bzw. Teilhabe aller an der politischen Willensbildung. Es handelt sich um einen zentralen Begriff der Politikwissenschaft, der ursprünglich aus der Staatsformenlehre stammt und in der Demokratietheorie erörtert wird. Die erste begriffliche Erwähnung findet sich bezogen auf die Attische Demokratie bei Herodot. Ideengeschichtlich wegweisend für den Begriff war die Definition der Politie bei Aristoteles. Eine schlagwortartige Beschreibung aus der Moderne liefert Abraham Lincolns Gettysburg-Formel von 1863: „Regierung des Volkes, durch das Volk, für das Volk“. ...

Schließlich darf an dieser Stelle auch auf das allgemeine Stellvertretungsrecht verwiesen werden. Auch dort kann der Stellvertreter (hier: Gemeinderat; in Vorarlberg übrigens als *Gemeindevertretung* bezeichnet) niemals über weitergehende Befugnisse verfügen, wie sie ihm vom Vertretenen/Repräsentierten (hier: Gemeindevolk als Souverän) übertragen wurden. Wenn dazu eingewandt wird, dass es aber sehr wohl möglich ist, dass der Vollmachtgeber (hier: Gemeindevolk) zugunsten des Bevollmächtigten (hier: Gemeinderat) auf bestimmte Befugnisse verzichtet, dann ist dem grundsätzlich mit der wesentlichen Anmerkung zuzustimmen, dass in diesem Fall aber ein ausdrücklicher Verzichtsakt (zB Gesetz) vorliegen muss. Heruntergebrochen auf die Frage, ob die Gemeindeglieder als Souverän jemals auf das bürgerliche Initiativrecht zur Durchführung einer Volksabstimmung verzichtet haben, ist dies zu verneinen und als Gegenbeweis auf Art 117 Abs 8 B-VG hinzuweisen, mit welchem gerade der Landesgesetzgeber ermächtigt wurde, *die unmittelbare Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten* vorzusehen. In Vorarlberg wurde bekanntlich von dieser bundesverfassungsrechtlich eingeräumten Ermächtigung in Form des Landes-Volksabstimmungsgesetzes Gebrauch gemacht. Um es kurz zu sagen: **Der Bevollmächtigte als (Stell-) Vertreter kann niemals mehr Rechte haben wie der mündige Vertretene selbst. Die Tragweite dieser Einsicht ist sorgfältig und sorgsam zu bedenken.**

Nur gestreift werden soll der folgende Gedanke: Da das bürgerliche Volksabstimmungsrecht gemäß Art 21 Z 1 AEMR (1948) ein Menschenrecht ist, ist es zufolge Art 30 AEMR (1948) auch von einem Missbrauch oder einer Verschlechterung geschützt (näheres dazu unter Punkt c)) – das bedeutet aber auch, dass der Verfassungsgerichtshof seine „restriktive Auslegung“ von Art 117 Abs 8 B-VG auch unter diesem Gesichtspunkt zu prüfen gehabt hätte.

Abschließend zu diesem Themenkreis wollen wir noch einen kritischen Kommentar von Dr. Mathias Eller, Institut für Föderalismus, vom 04.11.2020¹⁵ zum Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs G 166/2020 ua wiedergeben, dem wir uns vollinhaltlich anschließen:

Aus föderalistischer Sicht¹⁶ handelt es sich hier um ein äußerst bedauerliches Erkenntnis, welches sich nahtlos in die schon bislang restriktive Judikatur des VfGH zu direktdemokratischen Partizipationsformen einordnet. Das wohl populärste Erkenntnis in der Vergangenheit lieferte er, als das Modell der „Vorarlberger Volksgesetzgebung“ (VfSlg 16.241/2001) wegen Verstoßes gegen das repräsentativ-demokratische Grundprinzip der Bundesverfassung aufgehoben wurde.

Art 117 Abs 8 (Anm. früher Abs 7) 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. War gerade der Ausbau direktdemokratischer Elemente auf Gemeindeebene durch die Einführung dieser Bestimmung vom

¹⁵https://foederalismus.at/blog/direkte-demokratie--nur-noch-ein-blosses-lippenbekenntnis_249.php

¹⁶Art 2 Abs 1 B-VG postuliert die **Bundesstaatlichkeit** Österreichs. Diese wird von Lehre und Rsp einhellig zu den **Bauprinzipien** der Bundesverfassung gezählt. Weiterführendes von Peter Bußjäger in Kahl Khakzadeh Schmid (Hrsg) Bundesverfassungsrecht Art 2 B-VG Rz 1 ff

Bundesverfassungsgesetzgeber im Jahr 1984 intendiert, hat der VfGH nun klargestellt, dass direkte Demokratie auf Gemeindeebene eben nur über Veranlassung des Gemeinderates möglich ist. Den Absichten des Bundesverfassungsgesetzgebers steht diese Entscheidung nunmehr diametral entgegen. Kritisch anzumerken ist zudem, dass sich der Fall der „Vorarlberger Volksgesetzgebung“ von dem nun entschiedenen graduell unterscheidet: So ist eine ohne Zutun des Gemeinderats durchgeführte Volksabstimmung rechtlich einem Beschluss des Gemeinderates gleichzusetzen. Dieser wäre daher nicht gehindert gewesen, im Nachhinein genau das Gegenteil des in der Volksabstimmung zu Tage getretenen Ergebnisses zu beschließen.

b) Darstellung des demokratischen Prinzips, im Wesentlichen bestehend aus repräsentativ-demokratischen und direkt-demokratischen Elementen

Schon seit Jahren weist das Netzwerk „Volksabstimmen über Volksabstimmen“ darauf hin, dass das demokratische Prinzip im Wesentlichen aus den zwei gleichwertigen Elementen „repräsentativ-demokratisches Element“ und „direkt-demokratisches Element“ besteht. Auf die Formen der partizipativen Demokratie (beispielsweise Bürgerräte) wird an dieser Stelle nicht näher eingegangen.

Während sich die repräsentativ-demokratische Form im Allgemeinen dadurch auszeichnet, dass über allgemeine, gleiche, freie und geheime Wahlen Repräsentanten in gesetzgebende Körperschaften gewählt werden, ist das Spezifikum der direkt-demokratischen Bürgerbeteiligungsform darin zu sehen, dass Bürgern in einzelnen Sachfragen eine unmittelbare Teilnahme (durch Volksabstimmungen) und Mitwirkung (durch Volksbegehren und Volksbefragungen) zukommt. Das direkt-demokratische und das repräsentativ-demokratische Element sind gleichberechtigt und zu einer Kooperation auf Augenhöhe angehalten. Trotz des klaren Wortlauts in Art 117 Abs 8 B-VG geht der Verfassungsgerichtshof in der Entscheidung G 166/2020 ua davon aus, dass *der in VfSlg 16241/2001 hervorgehobene Ausnahmecharakter direkt-demokratischer Elemente in der Bundesverfassung insbesondere im Hinblick auf die Stellung des Gemeinderates als direkt-demokratisch legitimiertes oberstes Organ auch bei der Auslegung entsprechender Bestimmungen für die Gemeindeselbstverwaltung zu berücksichtigen* ist. Wenn für die Bundesstaatsebene noch zuzugestehen ist, dass direkt-demokratische Referenden als Besonderheiten angesehen werden (fakultatives Referendum in Art 43 bzw Art 44 Abs 3 B-VG hinsichtlich der Teiländerung der Verfassung und obligatorisches Referendum in Art 44 Abs 3 B-VG im Falle einer Gesamtänderung der Bundesverfassung), kann dies nicht auch für die Ebene der Bundesländer und der Gemeinden gelten, wie zB ein Blick in **Art 1 Abs 3 und 4 der Vorarlberger Landesverfassung** zeigt:

(3) Alle staatliche Gewalt des Landes geht vom Landesvolk aus. Sie wird unmittelbar in Wahlen und Abstimmungen sowie mittelbar durch die Organe der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Gerichtsbarkeit ausgeübt.

(4) Das Land bekennt sich zur direkten Demokratie in Form von Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen und fördert auch andere Formen der partizipativen Demokratie.

Wenn in Artikel 1 der österreichischen Bundesverfassung feierlich verkündet wird, dass Österreich eine demokratische Republik ist und ihr Recht vom Volk ausgeht, dann wird damit (leider) noch nicht gesagt, in welcher Form die Rechtserzeugung erfolgt. Wir setzen uns daher dafür ein, diese zentrale Verfassungsbestimmung in Anlehnung an Art 20 Abs 2

des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland wie folgt zu ergänzen: *Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus; teils durch Wahlen und teils durch Abstimmungen.*

Wahlen und Abstimmungen zusammen bilden das allgemeine, gleiche und freie Stimmrecht, welches aufgrund der Proklamationen in Art 21 AEMR (1948) und Art 25 IPbPR (1966) als demokratisches Menschenrecht ausgeformt ist. (Wortlaute, siehe S 25)

Das bürgerliche Stimmrecht setzt sich somit aus Wahlrecht **und** aus Abstimmungsrecht zusammen, wenngleich anzuerkennen ist, dass die Konzeption der österreichischen Bundesverfassung die **repräsentativ-parlamentarische Demokratie** als Regelfall gegenüber der **unmittelbaren Demokratie** vorsieht. Beide Formen sind jedoch **gleichwertig. Gleichwertig auch deshalb, weil sowohl die vom Nationalrat verabschiedeten Gesetze als auch die im Rahmen einer Volksabstimmung in Ausübung der gemäß Art 117 Abs 8 B-VG verfassungsrechtlich abgesicherten unmittelbaren Teilnahme ergangenen „Bürgerentscheide“ verbindlich sind.**

Gemäß den beiden elementaren Formen der bürgerlichen Teilnahme am politischen Prozess ist das allgemeine und freie Abstimmungsrecht das Pendant des allgemeinen und freien Wahlrechts. Zusammen ergeben sie das allgemeine und freie Stimmrecht, das die zwei grundlegenden Bereiche der demokratischen Teilhabe (nämlich Abstimmungen und Wahlen) umfasst. Neben dem verfassungsmäßig garantierten allgemeinen und freien Wahlrecht verfolgen wir auch die verfassungsrechtliche Verankerung eines allgemeinen und freien Abstimmungsrechts als demokratischer Standard für die europäischen Demokratien des 21. Jahrhunderts.

Leider sieht aus unserer Sicht der **Verfassungsgerichtshof** die zwei Elemente „Wahlen“ und „Abstimmungen“ nicht als gleichwertig an, was durch seine restriktive Judikatur in den Entscheidungen G 103/00, G 62/05 und G 166/2020 ua deutlich wird. Bei gründlichem Studium des Erkenntnisses G 166/2020 ua drängt sich insbesondere wegen der dabei verwendeten Formulierungen der Schluss auf, dass der **Verfassungsgerichtshof etwas anderes will als der Bundesverfassungsgesetzgeber**, so zB wenn er ausführt, dass *Art 117 Abs 8 B-VG so zu verstehen ist, ... oder Art 118 Abs 5 B-VG generell auf verbindliche Entscheidungen des Gemeindevolkes anstelle von Gemeindeorganen zu übertragen sei oder der in VfSlg 16241/2001 hervorgehobene Ausnahmecharakter direkt-demokratischer Elemente in der Bundesverfassung daher insbesondere ... für die Gemeindeselbstverwaltung zu berücksichtigen sei.* Dabei **verlässt er unserem Erachten nach die gesetzlich zulässige Verfassungsinterpretation**, indem er

- in Art 117 Abs 8 B-VG beim dort vorkommenden Begriff „unmittelbare Teilnahme“ eine gesetzlich nicht normierte Unterscheidung dahingehend vornimmt, wer die Initiative ergreift (nur eine Volksabstimmung unter Einbindung des Gemeinderats ist seiner Ansicht nach mit der Bundesverfassung in Einklang zu bringen);
- Art 118 Abs 5 B-VG als Begründung dafür heranzieht, weshalb eine Volksabstimmung ohne Beteiligung des Gemeinderats der Bundesverfassung widersprechen soll, obwohl sich diese Vorschrift an die Gemeindeorgane und nicht an das Gemeindevolk als Souverän richtet;
- die Bundesverfassung als Hürde darin sieht, auf Gemeindeebene bürgerliche Volksabstimmungen (weiterhin) zu ermöglichen, obwohl Artikel 1 B-VG diesbezüglich keine Einschränkung vorsieht und Art 117 Abs 8 B-VG sogar den

Landesgesetzgeber explizit ermächtigt, die unmittelbare Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten vorzusehen;

- das demokratische Prinzip der Bundesverfassung (Art 1 B-VG), verstanden aus den zwei gleichberechtigten und einander ergänzenden Elementen repräsentativ-demokratisch und direkt-demokratisch, auf ein rein repräsentativ-demokratisches System reduziert und sohin anderen Demokratieformen (zB Volksabstimmungen) keinen Raum mehr lässt. Das Institut für Föderalismus bezeichnet auf Seite 6 in seinem Bericht von Februar 2023 mit der Überschrift „Möglichkeiten und Grenzen des Ausbaus direktdemokratischer Elemente auf Gemeindeebene ohne Gesamtänderung der Bundesverfassung“ die hier kritisierte Verfassungsgerichtshofrechtsprechung als das repräsentativ-demokratische Grundprinzip überbetonend¹⁷.

Wir dürfen an dieser Stelle auch die namhaften Verfassungsexperten Dr. Theo Öhlinger und Dr. Harald Eberhard zitieren, wenn sie in *Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht*, 10. Auflage unter Rz 66 ua festhalten: *Nach der Judikatur des VfGH (Slg 16.241/2001) ist auch ein **Ausbau der direkten (unmittelbaren) Demokratie** auf Bundes- oder Landesebene über das im B-VG selbst festgelegte Maß (siehe unten Rz 442 ff) hinaus als eine solche Gesamtänderung zu qualifizieren (siehe auch Rz 447). Diese Rechtsprechung ist jedenfalls in Bezug auf die Landesebene verfehlt, weil sie die im bundesstaatlichen Prinzip (dazu sogleich Rz 70 ff) inkludierte Verfassungsautonomie der Länder verkennt. Die **Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs**¹⁸ ist insbesondere deshalb zu kritisieren, da es **die sehr strengen Regelungen für direkt-demokratische Einrichtungen auf Bundesebene unreflektiert und ohne Vornahme einer Verhältnismäßigkeitsprüfung auf die Landesebene überträgt**. Eine Verhältnismäßigkeitsprüfung wäre deshalb notwendig gewesen, da insbesondere die Gemeindeebene sich besonders für direkt-demokratische Entscheidungsformen eignet und es nicht einsichtig ist, für bundesweite Volksabstimmungen die gleichen Normen wie für Gemeindevolksabstimmungen vorzusehen. Als Konsequenz droht vielen landes(verfassungs)rechtlichen Regelungen (in ganz Österreich) das gleiche Schicksal wie den durch das Verwaltungsgerichtshoferkenntnis G 166/2020 aufgehobenen Vorarlberger Regelungen; an dieser Stelle wird insbesondere auf Art 33 Abs 5 der Vorarlberger Landesverfassung hingewiesen, der wie folgt lautet: „Lehnt es der Landtag ab, einem Volksbegehren, das von wenigstens 10 % der Stimmberechtigten gestellt wurde, Rechnung zu tragen, so ist es der Volksabstimmung zu unterziehen.“*

c) Blick auf Art 21 Z 1 AEMR (1948) und Art 25 IPbpR

¹⁷online einsehbar unter

https://www.foederalismus.at/uploads/Gesamtbericht%20zur%20direkten%20Demokratie%20auf%20Gemeindeebene_final.pdf

¹⁸Im Konkreten führt der Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis G 166/2020 ua dazu aus: *Der in VfSlG 16241/2001 hervorgehobene Ausnahmecharakter direkt-demokratischer Elemente in der Bundesverfassung ist daher insbesondere im Hinblick auf die Stellung des Gemeinderates als direkt-demokratisch legitimiertes oberstes Organ auch bei der Auslegung entsprechender Bestimmungen für die Gemeindevolksabstimmung zu berücksichtigen.*

Zur Argumentation des Abstimmungsrechts als Teil des demokratischen Menschenrechts können folgende internationale Regelwerke genannt werden, ohne dabei auf den Stufenbau in der österreichischen Rechtsordnung einzugehen:

Art 21 Z 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (**AEMR**) durch die Vereinten Nationen vom 10.12.1948 lautet in seiner deutschen Übersetzung wie folgt: *Jeder hat das Recht an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten seines Landes unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter mitzuwirken.*

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte wurde von Menschen aus aller Welt, verschiedenster Herkunft, Kultur, Religion und philosophischer Tradition¹⁹ nach den schrecklichen Erfahrungen des 2. Weltkriegs formuliert. Obwohl diese Erklärung kein rechtsverbindliches Dokument darstellt, ist es dennoch beeindruckend, dass es zu einer Zeit, in der sich die UdSSR und die USA zunehmend feindlich gegenüberstanden (Stichwort „Kalter Krieg“), geglückt ist, sich auf ein Wertfundament und einen Handlungsmaßstab für die Weltgemeinschaft zu einigen. Jeder Mensch kann von den Staaten die Achtung und den Schutz der eigenen Menschenrechte einfordern²⁰, sohin auch die in Art 21 Z 1 formulierte **unmittelbare** Mitwirkung an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten seines Landes. Bemerkenswert ist auch Art 30 der AEMR, der ein Verschlechterungsverbot enthält: *Keine Bestimmung dieser Erklärung darf dahingehend interpretiert werden, dass daraus für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person irgendein Recht folgt, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung zu begehen, deren Ziel die Zerstörung der in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten ist.* Bislang wurde überhaupt **nicht thematisiert, wie die dargestellte Judikatur des Verfassungsgerichtshofs mit diesem Verschlechterungsverbot in Einklang zu bringen ist.**

Zusätzlich hat Österreich den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) ratifiziert und zu dem hier relevanten Art 25 keinen Vorbehalt abgegeben. Vielmehr hat sich Österreich verpflichtet, diesen Staatsvertrag im Sinne des Art 50 Abs 2 B-VG durch Erlassung von Gesetzen zu erfüllen. **Art 25 IPbPR**, welcher in Österreich seit 10.12.1978 gilt und durch BGBl Nr 591/1978 kundgemacht wurde, lautet wie folgt: *Jeder Staatsbürger hat das Recht und die Möglichkeit, ohne Unterschied nach den im Artikel 2 genannten Merkmalen und ohne unangemessene Einschränkungen*

- a) *an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen;*
- b) *bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äußerung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen und gewählt zu werden;*
- c) *unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit zu öffentlichen Ämtern seines Landes zugelassen zu werden.*

Wir maßen uns nicht an, darüber zu befinden, ob die Rechtsprechungslinie des Verfassungsgerichtshofs („restriktive Auslegung“ des direkt-demokratischen Elements in den Entscheidungen G 103/00, G 62/05 und G 166/2020 ua) ein Verstoß gegen den vorzitierten Art 25 lit a) IPbPR darstellt, wenn es darin ausdrücklich heißt, dass die

¹⁹<https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/deutschland-im-menschenrechtssystem/vereinte-nationen/vereinte-nationen-aemr/artikel-aemr>

²⁰Siehe Fußnote 15

gewährten Staatsbürgerschaftsrechte *ohne unangemessene Einschränkungen* bestehen. Wir erinnern jedoch an **Art 2 IPbpR**, der wie folgt lautet:

- (1) Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Jurisdiktion unterstehenden Personen ohne Unterschied, wie insbesondere der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status zu gewährleisten.
- (2) Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, im Einklang mit seinem verfassungsmäßigen Verfahren und mit den Bestimmungen dieses Paktes die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die gesetzgeberischen oder sonstigen Vorkehrungen zu treffen, die notwendig sind, um den in diesem Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen, soweit solche Vorkehrungen nicht bereits getroffen worden sind.
- (3) Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich,
 - a) dafür Sorge zu tragen, daß jeder, der in seinen durch diesen Pakt anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, das Recht hat, eine wirksame Beschwerde einzulegen, selbst wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben;
 - b) dafür Sorge zu tragen, daß jeder, der eine solche Beschwerde erhebt, sein Recht durch das zuständige Gerichts-, Verwaltungs- oder Gesetzgebungsorgan oder durch eine andere, nach den Rechtsvorschriften des Staates zuständige Stelle feststellen lassen kann, und den gerichtlichen Rechtsschutz auszubauen;
 - c) dafür Sorge zu tragen, daß die zuständigen Stellen Beschwerden, denen stattgegeben wurde, Geltung verschaffen.

In diesem Zusammenhang **appellieren wir an den Verfassungsgerichtshof bei zukünftigen Entscheidungen das Recht jedes Staatsbürgers auf unmittelbare Teilnahme** – verankert in Art 21 Z 1 AEMR und Art 25 lit a IPbpR – **entsprechend Abs 1 in Art 2 IPbpR zu achten** und dieses fundamentale Recht allen seiner Jurisdiktion unterstehenden Personen ohne Unterschied zu gewährleisten. Wenn die jetzige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs in Bezug auf die Schwächung der direkt-demokratischen Teilnahmerechte der Bürger/innen nicht mehr revidierbar sein sollte – was wir angesichts der dargestellten Intention des Bundesverfassungsgesetzgebers von Art 117 Abs 8 B-VG nicht annehmen –, dann sei der Gesetzgeber an seine in Art 2 Abs 2 IPbpR übernommene Verpflichtung erinnert, *im Einklang mit seinem verfassungsmäßigen Verfahren und mit den Bestimmungen dieses Paktes die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die gesetzgeberischen oder sonstigen Vorkehrungen zu treffen, die notwendig sind, um den in diesem Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen, ...* Mehr dazu in unseren Ausführungen zu Punkt d) Lösungsvorschläge.

In der Präambel/Promulgationsklausel zum IPbpR haben die Vertragsstaaten dieses Paktes erklärt, *daß nach den in der Satzung der Vereinten Nationen verkündeten Grundsätzen die Anerkennung der allen Mitgliedern der menschlichen Gesellschaft innewohnenden Würde und der Gleichheit und Unveräußerlichkeit ihrer Rechte die Grundlage von Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden in der Welt bildet* und die Erkenntnis geäußert, *dass sich diese Rechte aus der dem Menschen innewohnenden Würde herleiten*. Gerade diese Erkenntnis der Vertragsstaaten offenbart, dass sich die proklamierten Rechte aus der jedem Menschen zukommenden Menschenwürde herleiten und somit ein **genuines Menschenrecht** sind.

Gerade wegen dieser Erkenntnis, dass es sich hierbei um unveräußerliche, jedem Menschen aufgrund seiner Würde angeborne Rechte handelt, ist es zwar als ein Fehler anzusehen, dass diesem IPbPR in Österreich kein Verfassungsrang zukommt; weil die **Menschenwürde jedoch universelle Geltung hat, ist es nicht entscheidend** (wohl aber wünschenswert), **ob die Menschenwürde ausdrücklich in einer geschriebenen Verfassung verankert ist oder nicht**. Als „Schönheitsfehler“ kann auch bezeichnet werden, dass in Österreich die Menschenwürde mit keinem Wort im Bundes-Verfassungsgesetz gewürdigt wird, währenddessen sie in Artikel 1 des deutschen Grundgesetzes so vorbildlich und an prominenter Stelle festgehalten wurde:

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Art 1

- (1) Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.
- (2) Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.
- (3) Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.

Um auf den IPbPR zurückzukommen ist noch zu erwähnen, dass die dort in Art 25 lit a) erwähnte unmittelbare Teilnahme oder durch frei gewählte Vertreter nicht als ein „entweder oder“ sondern als ein „oder auch“ aufgefasst wird.

Gerade unter Rückgriff auf Art 21 Z 1 AEMR und Art 25 lit a) IPbPR wird das Netzwerk „Volksabstimmen über Volksabstimmen“ darauf abzielen, die unmittelbare Teilnahme (Volksabstimmung) in die Europäische Menschenrechtskonvention und in die Europäische Grundrechtecharta aufzunehmen. An dieser Stelle verweisen wir auf das beiliegende Schreiben der INITIATIVE LUDESCH für einen lebenswerten Walgau an die Europäische Kommission vom 01.02.2021.

d) Lösungsvorschläge

Wenn vorhin erläutert wurde, dass durch die ohne Not immer restriktiver gewordene Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs das politische Werkzeug „Volksabstimmung“ immer mehr zurückgedrängt wurde, dann sollen nunmehr zumindest zwei Lösungsvorschläge in Form einer Novelle von Art 117 Abs 8 B-VG oder einer umfassenden Verfassungsreform als Ergebnis einer verfassungsgebenden Versammlung aufgezeigt werden:

Relativ schnell könnte Art 117 Abs 8 B-VG durch den Bundesverfassungsgesetzgeber dahingehend novelliert werden, dass dem bisherigen Gesetzestext „*In Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde kann die Landesgesetzgebung die unmittelbare Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten vorsehen.*“ noch der folgende Satz hinzugefügt wird: Diese unmittelbare Teilnahme und Mitwirkung des Souveräns wie etwa bei einer Volksabstimmung darf Menschen- und Grundrechten sowie verbindlichen EU- und Völkerrechtsakten nicht widersprechen; Art 118 Abs 5 B-VG schließt jedoch eine von Gemeindebürgern selbst initiierte Volksabstimmung nicht aus.

Eine solche Verfassungsänderung stellt **keine Gesamtänderung der Bundesverfassung** dar und bedarf damit keiner obligatorischen Volksabstimmung. Dies deshalb, **weil das demokratische Bauprinzip nicht verändert wird**, sondern nur der ursprünglich vom Bundesverfassungsgesetzgeber beabsichtigte Gesetzeszweck der unmittelbaren Teilnahme (argumentierend: *wie dies etwa bei einer Volksabstimmung der Fall ist*, ausdrücklich enthalten in der entsprechenden Regierungsvorlage zu Art 117 Abs 7 (nunmehr Abs 8) B-VG) näher umschrieben wird.

Bereits in der Entscheidung G 103/00 hatte der Verfassungsgerichtshof zu prüfen, ob Art 33 Abs 6 der Vorarlberger Landesverfassung als Gesamtänderung der Bundesverfassung zu qualifizieren ist und demnach einer bundesweiten Volksabstimmung bedurft hätte. Er verneinte dies unter Bezugnahme auf die von Peter Oberndorfer (Art 1 B-VG, in Korinek/Holoubek (Hrsg.), Bundesverfassungsrecht, Rz. 14 f.) geforderten zwei Elemente, die kumulativ vorliegen müssen, die die Grenzen einer Gesamtänderung der Bundesverfassung in Bezug auf den Ausbau direkt-demokratischer Einrichtungen näher bestimmen sollten. Demnach würde die Grenze zur Gesamtänderung der Bundesverfassung beim Ausbau direkt-demokratischer Elemente dann überschritten, wenn es sich

- a. um eine Regelung handelt, die eine Gesetzeserzeugung unter Ausschluss oder sogar gegen den Mehrheits-Willen des Parlamentes ermöglicht und
- b. um eine so weite Fassung einer solchen Regelung, dass dieser Weg der plebisitären Rechtserzeugung als Normalfall an die Stelle des oder zumindestens neben die Rechtserzeugung durch das Parlament tritt.

Grundsätzlich hält der Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis G 103/00 dazu fest: *Als Strukturprinzip der Bundesverfassung bildet die repräsentative Demokratie auch für den Bundesverfassungsgesetzgeber (und ebenso für den Landesverfassungsgesetzgeber ...) eine bindende Vorgabe: Ein Ausbau direkt-demokratischer Gesetzgebungsverfahren, der mit diesem Strukturprinzip nicht mehr kompatibel ist, wäre als eine Gesamtänderung der Bundesverfassung zu qualifizieren, die nach Art 44 Abs 3 B-VG nur mittels Volksabstimmung zulässig ist. Das mit dem repräsentativ-demokratischen Strukturprinzip kompatible Ausmaß an direkt-demokratischen Elementen darf freilich nicht einfach mit den im B-VG (in der Fassung von 1920) vorgesehenen Einrichtungen dieser Art identifiziert werden. Weiterentwicklungen der einschlägigen Institute des Volksbegehrens (Art 41 Abs 2 B-VG) und der Volksabstimmung (Art 43, 44 Abs 3 B-VG) durch den Bundesverfassungsgesetzgeber sind zulässig, soweit sie das prinzipiell vorgesehene System der repräsentativ-parlamentarischen Gesetzgebung nicht sprengen. Nur ein solches Verständnis entspricht zum einen der Offenheit, die nicht nur jedem politischen Verständnis von Demokratie, sondern auch dem verfassungsrechtlichen Demokratiebegriff unzweifelhaft immanent ist. Es entspricht dies zum anderen auch der Weite des Begriffs der Gesamtänderung der Bundesverfassung, die nur eine tief greifende, die Individualität und mit ihr die spezifische Wesenheit des Staats Republik Österreich verändernde Regelung als solche qualifizieren lässt.*

Wie bereits vorhin erwähnt, kann (muss) somit eine **Novellierung von Art 117 Abs 8 B-VG, die lediglich den Willen des ursprünglichen Bundesverfassungsgesetzgebers nochmals klarstellt, (noch) keine Gesamtänderung der Bundesverfassung**

bedeuten und müsste aus diesem Grund auch keiner obligatorischen Volksabstimmung durch das Bundesvolk unterzogen werden. An dieser Stelle darf nämlich daran erinnert werden, dass die Modifikation des parlamentarischen Regierungssystems durch die Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1929, mit der im Besonderen die **Volkswahl des Bundespräsidenten** eingeführt und dessen Befugnisse erheblich erweitert wurden, auch nicht als Gesamtänderung betrachtet wurde. Dies macht den – relativ großen – Spielraum des Bundesverfassungsgesetzgebers zu bloßen „Teiländerungen“ der Verfassung deutlich²¹.

Dass eine solche bundesweite Volksabstimmung aber durchaus Sinn machen würde, soll die nächste Überlegung verdeutlichen: Das Netzwerk „Volksabstimmen über Volksabstimmen“ hat die **Vision einer großen Verfassungsreform**, die sich in erster Linie auf die Behebung der demokratischen Defizite der Bundesverfassung konzentriert. Zu diesem Zweck soll quasi als Fortsetzung des von 2003 bis 2005 stattgefundenen Österreich-Konvent²² eine **verfassungsgebende Versammlung** abgehalten werden. Dabei sollen ergebnisoffen zumindest folgende Punkte diskutiert werden:

- a) Neufassung von Artikel 1 der Bundesverfassung, in dem nicht nur festgeschrieben wird, dass das Recht der Republik Österreich vom Volk ausgeht, sondern eben auch wie es das tut, nämlich teils auf repräsentativ-demokratischem und teils auf direkt-demokratischem Weg (damit soll die bisherige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, welcher das demokratische Prinzip der Bundesverfassung auf ein repräsentativ-demokratisches Element reduziert, und mit Art 21 Z 1 AEMR und Art 25 lit a) IPbpR nicht in Einklang zu bringen ist, behoben werden); diese vom Netzwerk „Volksabstimmen über Volksabstimmen“ schon jahrelang vorgetragene Forderung ist überhaupt nicht weltfremd, wie ein Blick in Art 20 Abs 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland zeigt, wenn es dort heißt: *Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und ... ausgeübt.*“
- b) Zusammenführung der vielen Verfassungsgesetze und -bestimmungen in ein Verfassungsdokument, um die Zersplitterung der Verfassung, deren Überblick inzwischen selbst Fachleuten schwer fällt, zu beseitigen;
- c) Neuorganisation des Bundesstaates mit klaren und auch verständlichen Kompetenzen für Bund, Bundesländer und Gemeinden;
- d) Verankerung eines Menschenrechte- und Grundrechtekatalogs, wobei der Einleitungsartikel dazu durchaus aus Art 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland entnommen werden könnte;
- e) Einführung der Volksinitiative als Initiativrecht von Bürgerinnen und Bürgern, einen Gesetzgebungsprozess einzuleiten;
- f) Modernisierung des Staatsbürgerschaftsrechts und des Wahlrechts;
- g) Präambel zur Bundesverfassung, in dem das Verhältnis zur Umwelt sowie jenes zur globalen Ungleichheit bestimmt wird.

²¹Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, 10. Auflage, Rz 66 und 45

²²Trotz Scheitern dieses Konvents ist die Einführung der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit als Erfolg anzuerkennen.

In der Tat ist damit zu rechnen, dass die Ergebnisse eines solchen Verfassungskonvents eine Gesamtänderung der Bundesverfassung darstellen und somit einer bundesweiten obligatorischen Volksabstimmung bedürfen. Das wäre im Sinne eines modernen und liberalen Demokratieverständnisses nur zeitgemäß, zumal die österreichische **Bundesverfassung noch nie einer Abstimmung des Bundesvolkes unterzogen** wurde, weder bei ihrer Einführung 1920, noch bei ihrer Wiedereinführung 1945. Dass die Bundesverfassung keinem Referendum unterzogen wurde, wie dies eigentlich einer demokratischen Theorie des **pouvoir constituant** entsprechen hätte, findet im Verständnis des B-VG als bloßes Provisorium seine Erklärung²³.

e) Exkurs: Demokratischer Mehrwert von Volksabstimmungen

Es ist grundsätzlich eine politische und keine rechtliche Frage darüber zu befinden, ob Volksabstimmungen einen demokratischen Mehrwert haben (können) und wie das entsprechende Verfahren auszugestalten ist. Da sich jedoch auch der Präsident des Verfassungsgerichtshofs, Dr. Christoph Grabenwarter, zu diesem Themenkreis öffentlich geäußert hat²⁴, möchten wir uns ebenfalls dazu wie folgt einbringen:

Grabenwarter hat darin auf die Frage „2020 hat eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes über Volksabstimmungen auf Gemeindeebene, damals in Ludesch, große Wellen geschlagen. Seither sind diese gegen den Willen der Gemeindevertretung nicht mehr möglich. Ist das ein Problem, dass es eine bundesweite Volksabstimmung braucht, um das wieder zu ändern?“ geantwortet: *Mit der direkten Demokratie in Vorarlberg haben wir uns 2001 und 2020 beschäftigt. Das sind Entscheidungen, die die Rolle des Verfassungsgerichtshofes klarmachen: Er ist Hüter der Verfassung und ihrer Grundprinzipien. Und an das Grundprinzip der Demokratie ist er gebunden. Das erlaubt es nicht, Entscheidungen von Parlamenten – und die Gemeindevertretung ist mit einem solchen vergleichbar – durch Volksabstimmungen auszuhebeln.* Wir stimmen gänzlich überein, dass der Verfassungsgerichtshof an das Grundprinzip der Demokratie gebunden ist. Wie schon erwähnt **ist das Grundprinzip der Demokratie aber nicht mit repräsentativer (parlamentarischer) Demokratie gleichzusetzen**, sondern besteht auch aus Formen der direkten (unmittelbaren) und der partizipativen Demokratie²⁵. Zudem wurde im Anlassfall Ludesch überhaupt keine Entscheidung der Gemeindevertretung ausgehebelt; eine solche Umwidmungsentscheidung ist bislang gar nicht ergangen und könnte auch niemand die gewählte Gemeindevertretung rechtlich daran hindern, entgegen dem klaren Ergebnis einer Volksabstimmung eine andere Regelung zu beschließen. Ob dies allerdings politisch klug ist, ist an dieser Stelle nicht zu thematisieren.

Auf die Frage „Die repräsentative Demokratie gewährleistet also, dass die Parlamente ein gewisses Standing haben?“ antwortet Grabenwarter: *Ja. Es gab ja in der Geschichte im*

²³Öhlinger, Eberhard, Verfassungsrecht, 10. Auflage, Rz 43

²⁴Interview mit Verfassungsgerichtshofpräsident Christoph Grabenwarter in den Vorarlberger Nachrichten vom 02.01.2023, Seite A2; online abrufbar unter <https://www.vn.at/titelblatt/2023/01/01/mittelbare-demokratie-ist-friedensgarant.vn>

²⁵Peter Bußjäger in Kahl Khakzadeh Schmid (Hrsg) Bundesverfassungsrecht Art 1 B-VG, Rz 1

deutschsprachigen Raum eine Zeit, in der Parlamente sehr geringgeschätzt wurden. Die 1920er Jahre waren in Deutschland und bei uns kein Ruhmesblatt für die parlamentarische Demokratie. Gott sei Dank haben wir nach 1945 gesehen, dass die mittelbare Demokratie ein starker Garant für ein friedliches Zusammenleben ist. Und ich denke, dass wir alles dafür tun sollten, dieses Bewusstsein zu erhalten und zu stärken. Auch hier stimmen wir völlig zu, dass die 1920er Jahre weder in Deutschland noch in Österreich für die parlamentarische Demokratie rühmlich verlaufen sind; wir stellen jedoch in Abrede, dass diesbezüglich die damals schon vorhanden plebiszitären Möglichkeiten²⁶ am schlechten Ansehen der Parlamente einen entscheidenden Anteil hatten. Vielmehr war es doch so, dass sich sowohl in Deutschland als auch in Österreich die Parlamente aufgrund eines von blindem Egoismus und gegenseitigem Hass der Parlamentarier getragenen Verhaltens selbst ausgeschaltet haben. So führte Hitlers zweiter Auftritt vor dem Reichstag am 23. März 1933 zu einer Abstimmung, die für zunächst vier Jahre die Gewaltenteilung der Weimarer Verfassung damit de facto die Demokratie in Deutschland abschaffte. Als vom Reichspräsidenten ernannter Reichskanzler beantragte Hitler an jenem Tag die parlamentarische Zustimmung zu diesem verfassungsdurchbrechenden Gesetz. Drei Stunden nach seiner Rede bekam er sie. Das Ermächtigungsgesetz trat einen Tag später in Kraft. Die Rede glich einer programmatischen Regierungserklärung; in ihr steckten bereits wesentliche Züge der NS-Politik²⁷. In Österreich versagte der Parlamentarismus bereits am 04.03.1933: „**Selbstausschaltung des Parlaments**“ ist die vom damaligen österreichischen Bundeskanzler Engelbert Dollfuß (CS) geprägte Bezeichnung für die am 4. März 1933 eingetretene Vorsitzlosigkeit des österreichischen Nationalrates. Nach überwiegender Ansicht von Verfassungsjuristen handelte es sich um eine Geschäftsordnungskrise, die einvernehmlich beizulegen gewesen wäre. Dieser Lösungsansatz wurde jedoch am 15. März 1933 von Dollfuß unter Einsatz der Exekutive unterbunden, die Abgeordneten konnten nicht zusammentreten. In der Folge verbot die christlichsoziale Bundesregierung (ab 20. Mai 1933 von der Vaterländischen Front getragen) sukzessive die anderen Parteien und errichtete die austrofaschistische Diktatur nach ständestaatlichem Muster²⁸.

Es ist ein Vorurteil gegenüber dem bürgerlichen Volksabstimmungsrecht zu meinen, damit würde „Populismus“ und „autoritäre und totalitäre Regime“ gefördert oder eine gefährliche Polarisierung der Bevölkerung herbeigeführt. Eine solche Missbrauchsgefahr besteht jedenfalls dann nicht, wenn wie in Österreich das Volksabstimmungsrecht gesetzlich festgelegt und mit entsprechenden Voraussetzungen (zB Legung einer Kautions, Sammlung von Unterstützungserklärungen in einer entsprechenden Anzahl, Formulierung einer zulässigen Frage, Achtung der Menschen- und Grundrechte sowie von EU-Recht und

²⁶Das Land Vorarlberg hat mit der bereits seit 1919 bestehenden Landesverfassung (LGBl 22/1919 vom 14.03.1919) die Republik Österreich mitbegründet. Die in dieser Landesverfassung festgeschriebenen direktdemokratischen Elemente waren bei der Gründung der Republik Rechtsbestand. Im Konkreten lautete der § 2 damals wie folgt: *Die gesetzgebende und Vollzugsgewalt des Landes Vorarlberg steht der Gesamtheit des Vorarlberger Volkes zu; sie wird ausgeübt teils unmittelbar durch Abstimmung des Volkes, teils mittelbar durch Landtag, Landesrat und Landesregierung.*

²⁷https://de.wikipedia.org/wiki/Hitlers_Rede_vor_dem_Deutschen_Reichstag_am_23._M%C3%A4rz_1933

²⁸https://de.wikipedia.org/wiki/Selbstausschaltung_des_Parlaments

Völkerrecht) bedingt ist. Gerade die zwei bisher in der 2. Republik durchgeführten Volksabstimmungen zur Inbetriebnahme des Kernkraftwerkes Zwentendorf und zum EU-Beitritt Österreichs zeigen eindrücklich, dass eine zuvor polarisierte Politik mit einer auch von der Minderheit akzeptierten Mehrheitsmeinung „befriedet“ werden konnte. Zuzustimmen ist, dass Volksabstimmungen von autoritären und totalitären Regimen zu Propagandazwecken missbraucht werden²⁹; hier aber den Rückschluss zu ziehen, dass dies auch auf Volksabstimmungen „von unten“ zutreffen würde, halten wir für falsch. **Missbrauchte Volksabstimmungen sind in der Regel „von oben“ veranlasste und eben nicht „von unten“ initiierte.**

Unter der Überschrift „Demokratie in Gefahr?“ kommentiert *Peter Bußjäger*, Direktor des Instituts für Föderalismus und Universitätsprofessor in Innsbruck, im letzten Absatz³⁰: *Wer direkte Demokratie kritisch sieht, weil das Volk populistische Entscheidungen trifft, müsste konsequenterweise auch Wahlen kritisch sehen. In einer modernen Demokratie sind daher Volksentscheide nicht mehr und nicht weniger gefährlich als die Entscheidungen der gewählten Parlamentarier.*

Gibt es einen demokratischen Mehrwert von Volksabstimmungen und wenn ja, wie kann dieser verortet werden?

Aus unseren selbst gemachten Erfahrungen sind wir der Ansicht, dass die derzeitige Verfasstheit unseres politischen Systems verbesserungswürdig ist. Andere und insbesondere die Medien sprechen von einer Demokratiekrise und von Politik(er)verdrossenheit und führen dabei ua folgende Symptome an, die dies belegen sollen: die tendenziell sinkende Wahlbeteiligung, das abnehmende Vertrauen in das politische System oder antidemokratische Positionen in der Mitte der Gesellschaft. Das abnehmende Vertrauen in das politische System lässt sich tatsächlich anhand von Bevölkerungsumfragen nachweisen, wenn beispielsweise die Friedrich-Ebert-Stiftung in ihrer Studie „*Vertrauen in die Demokratie*“³¹ erhoben hat³²: Rund 60 % der Befragten gaben an, wenig bis gar kein Vertrauen in die Bundesregierung zu haben. Knapp 80 % der Befragten schenkten Parteien wenig bis gar kein Vertrauen. Vier von fünf Befragten befürworteten allerdings die Idee, dass Bürgerinnen und Bürger den Bundestag mittels Volksinitiativen auffordern können, sich mit bestimmten Themen zu befassen. Die Befragten haben generell das Gefühl, sie könnten nicht richtig mitwirken und ihre Meinung werde nicht beachtet. Entsprechend ist es wenig verwunderlich, dass verschiedenen Umfragen zufolge mehr als die Hälfte der Deutschen mit der Demokratie wenig oder gar nicht zufrieden ist.

Es wäre vermessen anzunehmen, dass in Österreich weit weniger politischer Vertrauensverlust auszumachen wäre, wie die nachstehenden Umfragen für Österreich zeigen:

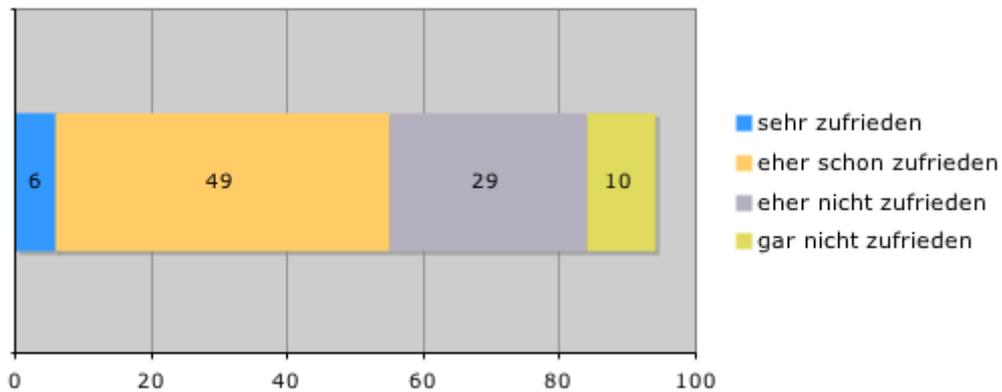
²⁹<https://www.mediathek.at/1938/der-anschluss/ns-propaganda-volksabstimmung-april-1938/>

³⁰Vollständig einsehbar unter https://foederalismus.at/uploads/VN_2024_02_02.pdf

³¹<https://www.fes.de/studie-vertrauen-in-demokratie>

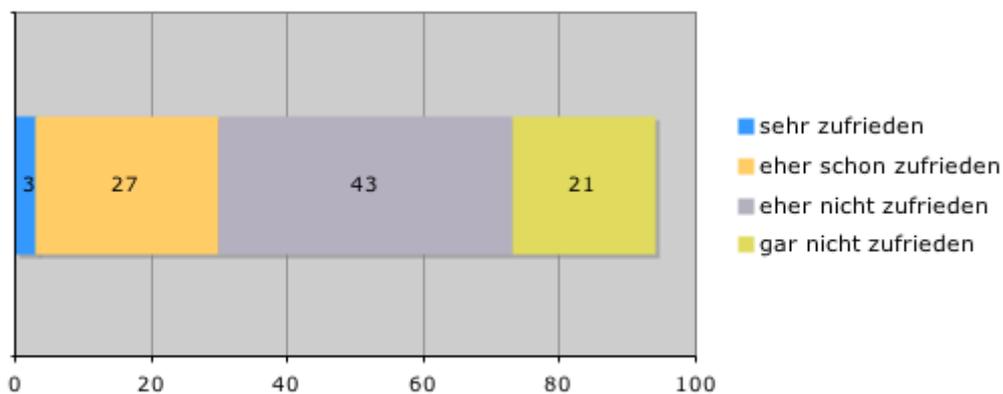
³²Wiedergegeben in <https://www.lpb-bw.de/krise-der-demokratie#c69104>

Frage: Sind Sie mit dem Funktionieren unserer Demokratie alles in allem...? (in Prozent)



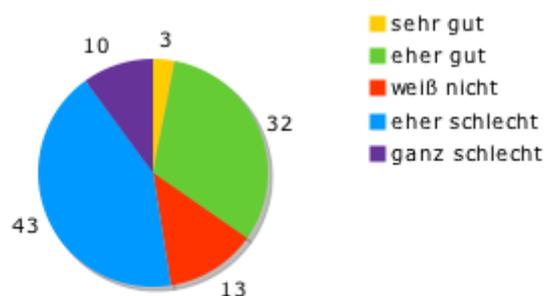
Quelle: IVS/IFES 2012, S. 12
© Demokratiezentrum Wien

Frage: Und wie zufrieden sind Sie damit, wie unsere gewählten Volksvertreter die Interessen der Bevölkerung vertreten? (in Prozent)



Quelle: IVS/IFES 2012, S. 12
© Demokratiezentrum Wien

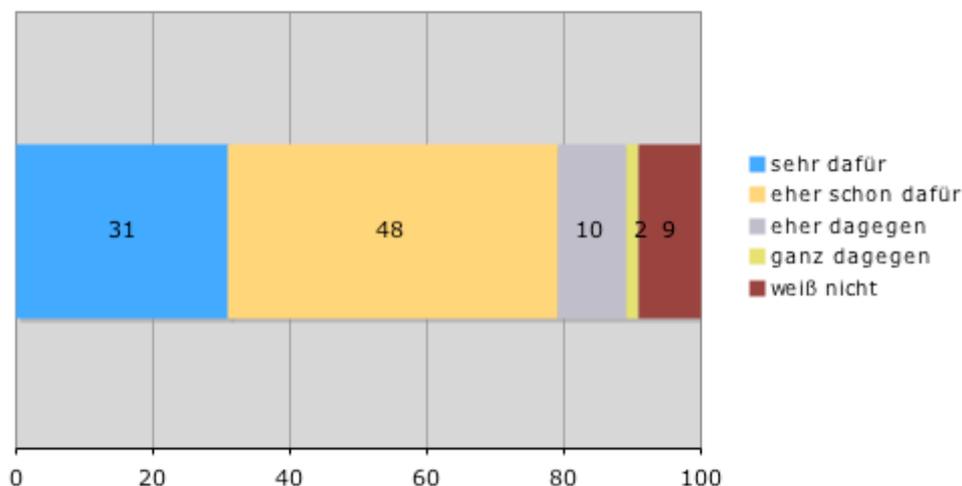
Frage: Haben Sie alles in allem gesehen von der Arbeit des Österreichischen Nationalrates eher einen guten oder eher einen schlechten Eindruck? (in Prozent)



Quelle: IVS/IFES 2012, S. 14
© Demokratiezentrum Wien

Teile der Zivilgesellschaft fordern ergänzende Elemente, da ihrer Meinung nach die üblichen parlamentarischen Prozesse politischer Entscheidungsfindung und Wahlen nur bedingt ausreichen, um Demokratie lebendig und „bürgernah“ zu gestalten, denn Beteiligung beinhaltet mehr als Wahlen³³. Die Arbeitsgruppe „International Vergleichende Sozialforschung“ (IVS) am Institut für Soziologie der Universität Graz führte in Zusammenarbeit mit dem Institut für Empirische Sozialforschung (IFES) in Wien im Jahr 2012 eine repräsentative Studie über die Einstellungen der Österreicher zum Ausbau direkter Demokratie durch. Gegen die zuvor beschriebene „höchst problematische Entwicklung“ in Bezug auf den Zustand der österreichischen Demokratie könnte laut den Studienautoren ein Ausbau der direkten Demokratie helfen. Darüber bestand 2012 ein breiter Konsens in der Bevölkerung. Fast 80 Prozent der Bürger*innen waren für den Ausbau direkter Demokratie (31 Prozent waren „sehr dafür“, 48 Prozent „eher schon dafür“). Auffallend ist hier, dass nicht nur die an der Politik Interessierten, sondern auch diejenigen, die der Politik bisher kaum Aufmerksamkeit gewidmet haben oder mit dem demokratischen System unzufrieden waren, sich für mehr Mitentscheidungsoptionen aussprachen. Mehr Mitentscheidungsoptionen könnten, so die Studienbuchautoren, dazu beitragen, auch die Gruppen stärker für Politik einzunehmen, die bisher desinteressiert bzw. unzufrieden mit dem politischen System waren³⁴.

Frage: Es wird darüber diskutiert, die direkte Demokratie in Österreich auszubauen. Wie stehen Sie grundsätzlich dazu, dass das Volk mehr mitentscheiden kann – sind Sie da... ? (in Prozent)



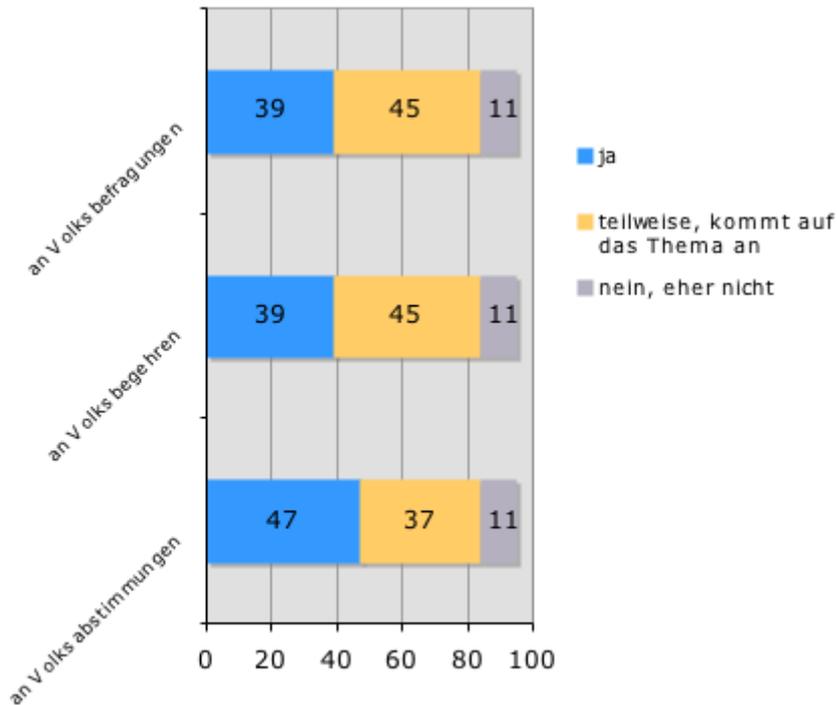
Quelle: IVS/IFES 2012, S. 17
© Demokratiezentrum Wien

Von den bestehenden direktdemokratischen Instrumenten wurde die verbindliche Volksabstimmung (Volksentscheidung) von den Befragten als die beste Möglichkeit der Mitbestimmung betrachtet. Aber auch Volksbegehren und Volksbefragungen wurden als „echte Gelegenheit zur Mitentscheidung“ gesehen.

³³<https://www.lpb-bw.de/beteiligung>

³⁴<https://www.demokratiezentrum.org/bildung/ressourcen/themenmodule/direkte-demokratie/direkte-demokratie-ein-loesungsansatz/>

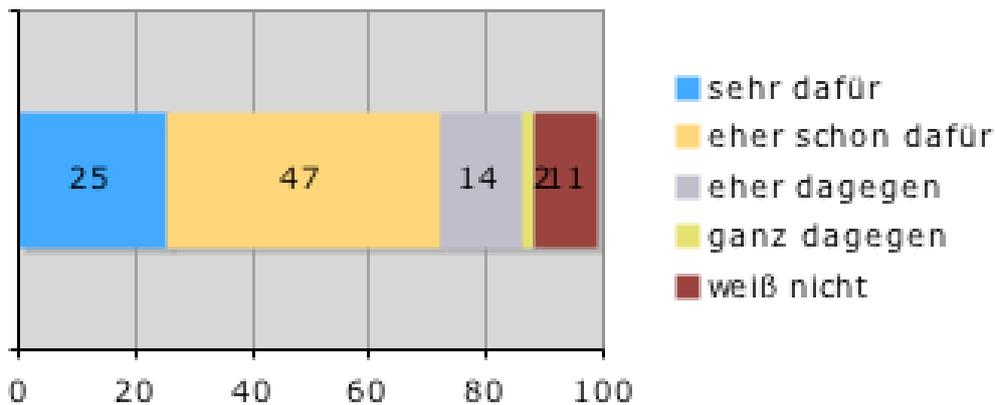
Frage: Wenn es mehr direkte Demokratie in Österreich geben würde, würden Sie sich daran beteiligen? (in Prozent)



Quelle: IFES/IVS 2012, S. 20
© Demokratiezentrum Wien

Auch in Österreich stellt die Schweiz ein Vorbild in Sachen direkter Demokratie dar.

Frage: In der Schweiz haben Bürger*innen die Möglichkeit, selbst eine Volksabstimmung einzuleiten, die bei einer mehrheitlichen Befürwortung automatisch zu einem Gesetz wird. Wie sehr wären Sie dafür oder dagegen, diese Möglichkeit auch in Österreich einzuführen? (in Prozent)



Quelle: IFES/IVS 2012, S. 24
© Demokratiezentrum Wien

Auf EU-Ebene ist der gleiche Trend zu beobachten: Die Ergebnisse der Eurobarometer-Umfrage 2020³⁵ deuten auf die positive Wirkung von Bürgerbeteiligung hin, wenn dort 75 % der Eurobarometer-Aussage zustimmen, dass eine stärkere Einbindung der Bürger in die Entscheidungsprozesse ihre Motivation steigern würde, bei der nächsten EU-Wahl wählen zu gehen.

Während Volksbegehren auf Bundesebene und Bürgerräte oft als frustrierend empfunden werden, weil das Begehren der Bürger oft mit einer Parlamentssitzung abgetan wird und die Forderungen von Bürgerräten **allzu** oft in einer Schublade landen, sind es vor allem – wie durch die oben angeführten Umfragen belegt – verbindliche Volksabstimmungen auf allen Ebenen der Republik, die Menschen unterschiedlichster Herkunft und politischer Überzeugung die Möglichkeit bietet, Politik realitätsnah zu erleben und persönlich mitzugestalten. Dabei wird der Umgang mit dem „politischen Rüstzeug“ gelernt, wenn es um eigene Erfahrungen geht wie „Wie kann ich für eine ganz konkrete Sachfrage mobilisieren? Wer unterstützt mich? Wie organisiere ich Informationsveranstaltungen? Welche Positionen sind mehrheitsfähig? Wie leite ich ein Volksabstimmungsverfahren ein? Das fördert das Verständnis für politische Prozesse und überwindet politischen Verdruss, indem die/der Einzelne eine Chance sieht, durch eigenständiges und eigenverantwortliches Handeln eine ihm genehme Lösung in einer Sachfrage herbeizuführen. Selbst wenn die finale Entscheidung nicht in ihrem/seinen Sinne ausgehen sollte, so wird für die politische Niederlage nicht ein „fauler Kompromiss“ verantwortlich gemacht, sondern es wird von der überwiegenden Zahl der Aktivisten zur Kenntnis genommen, dass (diesmal) die Mehrheit der Bürger anders entschieden hat.

Volksabstimmungen haben somit aus unserer Sicht zumindest folgende Mehrwerte:

- passiver politischer Frust kann durch aktive Tätigkeit in einer Sachfrage zumindest teilweise überwunden werden;
- das Volksabstimmungsrecht regelt das Verfahren in verbindlicher Weise (die politischen Spielregeln stehen fest);
- für die/den Einzelne/n wird Politik anhand einer einzelnen Sachfrage konkret erfahrbar und erlebbar;
- Verständnis für den alltäglichen politischen Prozess und für den/die Berufspolitiker/in werden geweckt, weil Sachfragen thematisiert, Argumente gesammelt und Mehrheiten gefunden werden müssen;
- Befriedigungsfunktion, wenn ein strittiges Thema durch Volksabstimmung demokratisch entschieden wurde (zB Volksabstimmung zu Stuttgart 21 vom 27.11.2011³⁶).

Wir danken Ihnen für das Lesen unserer Eingabe und wünschen Ihnen für Ihre verantwortungsvolle Arbeit viel Erfolg!

³⁵<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2260>

³⁶<https://www.lpb-bw.de/volksabstimmung-stuttgart21>: ... Der Konflikt um Stuttgart 21 lähmte die Landespolitik und spaltete die Gesellschaft länger, als das für Baden-Württemberg gut war. Der Streit um den Tiefbahnhof hatte bei manchen Befürwortern und Gegnern Züge eines Glaubenskriegen angenommen. Das deutliche Abstimmungsergebnis konnte einen Neuanfang ermöglichen. ...