

# LEITANTRAG

**ZUM 32. ORDENTLICHEN BUNDESPARTEITAG  
DER FREIHEITLICHEN PARTEI ÖSTERREICHS**

am Samstag, 4. März 2017  
Messearena Klagenfurt  
Messeplatz 1 › 9021 Klagenfurt



# LEITANTRAG

an den 32. Ordentlichen Bundesparteitag der FPÖ am 4. März 2017 in Klagenfurt

**Betrifft: Ausbau der direkten Demokratie in Österreich**

Der 32. Ordentliche Bundesparteitag der Freiheitlichen Partei Österreichs möge beschließen:

Die Mandatare der Freiheitlichen Partei Österreichs werden in ihrem Bestreben, die direkte Demokratie in Österreich auszubauen, bestärkt. Dabei soll vor allem die Einführung einer Volksinitiative prioritär berücksichtigt werden.

## **Begründung:**

Gemäß Artikel 1 der österreichischen Bundesverfassung ist Österreich eine demokratische Republik – ihr Recht geht vom Volk aus. Dabei ist der Verfassungsgesetzgeber vom Modell einer repräsentativen Demokratie ausgegangen. Das „Volk“, das ist die Summe der Wahlberechtigten, wählt Mandatare für die Dauer einer Legislaturperiode. Diese üben auf Basis des freien Mandates ihre Rechte als Abgeordnete aus. Am Ende der Legislaturperiode entscheidet der Wähler auf Basis des bestehenden Listenwahlrechtes über die Neuzusammensetzung der jeweiligen gesetzgebenden Körperschaft. In der Praxis bedeutet das, dass die Bürger zwischen den Wahlen kaum eine Einflussmöglichkeit auf die Gesetzgebung haben. Dieser Mangel wurde durch die Verlängerung der Legislaturperiode des Nationalrates von vier auf fünf Jahre noch verschärft.

Tatsächlich geht die Schere zwischen dem „Volkswillen“ und der Politik der (Regierungs-)Fraktionen immer weiter auf. Beispielsweise will eine deutliche Mehrheit der Österreicherinnen und Österreicher eine restriktive Fremdenpolitik. Ungeachtet dessen ist sie eine liberale Fremdenpolitik, auf deren Basis großzügigste Sozialleistungen an Fremde, also an Menschen, die nicht Teil der Solidargemeinschaft der Republik Österreich sind, ausbezahlt werden. Vor dem Hintergrund dieses konkreten Beispiels wird die Unvollkommenheit der Rechtsinstitute der direkten Demokratie in Österreich deutlich, zumal das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) die repräsentative Demokratie als Strukturprinzip der Verfassung festgelegt hat. Möglicherweise liegt der Grund für diese Divergenz in der schleichenden Aushöhlung des Parlamentarismus durch diverse nichtstaatliche Gebilde, denen jegliche demokratische Legitimation fehlt. Pressure-Groups wie Gewerkschaften, Lobbyisten und ähnliche Gruppen haben sich der staatlichen Willensbildung bemächtigt.

Dazu passt eine Umfrage, die im Zuge der Arbeitsgruppe „Parlamentarismusreform“ im Nationalrat vom Institut für Soziologie der Universität Graz (Univ.-Prof. Max Haller) und vom IFES Wien (Dr. Gert Feistritzer) präsentiert wurde. Demnach sind 6 Prozent der Befragten mit dem Funktionieren der Demokratie in Österreich alles in allem sehr zufrieden, 49 Prozent zufrieden, 29 Prozent eher nicht zufrieden und 10 Prozent gar nicht zufrieden. Fragt man hingegen nach der Zufriedenheit **mit den Volksvertretern**, erklären sich 3 Prozent für sehr zufrieden und 27 Prozent für zufrieden, allerdings die **Mehrheit** erklärt sich mit 43 Prozent für eher nicht und 21 Prozent für gar **nicht zufrieden**. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass sich 72 Prozent der Befragten für eine Volksinitiative nach

Schweizer Vorbild aussprechen. Als maßgebliche Vorteile einer Stärkung der direkten Demokratie wurden dabei unter anderem genannt:

- a) Mehr Interesse der Bevölkerung an der Politik.
- b) Die Bevölkerung ist durchaus in der Lage, sich auch bei komplexen Problemen ein Urteil zu bilden.
- c) Es wird eher gesichert, dass sich das durchsetzt, was für das Land gut ist.
- d) Der gesellschaftliche Zusammenhalt würde gestärkt werden.
- e) Die Zufriedenheit mit dem politischen System würde sich erhöhen.

Im Ergebnis dieser Analyse konnte festgehalten werden, dass ein Ausbau der direkten Demokratie über alle Gruppen hinweg stark befürwortet wird. **Im Schnitt sind 79 Prozent dafür!** Ungeachtet dessen stehen die Regierungsparteien auf der Bremse, wenn es um den Ausbau der direkten Demokratie geht. Bis dato beschränkt sich der parlamentarische Reformprozess auf Debatten ohne eine realistische Aussicht auf konkrete Umsetzungsmaßnahmen.

### **In der Lehre wurde die Zahnlosigkeit der direkten Demokratie in Österreich mitunter erkannt:**

*„[...] Das bedeutet, dass ,dem unmittelbar geäußerten Volkswillen niemals selbstständig, sondern nur im Zusammenhang mit einer denselben Gegenstand betreffenden Willensäußerung der Volksvertretung rechtlich Bedeutung zukommt‘ (Ringhofer, 1977).*

### **Die repräsentative Demokratie hat dementsprechend die direkte Demokratie im Griff:**

*Bei Volksbegehren entscheidet der Nationalrat, ob sein Inhalt ein Gesetz wird oder nicht.*

*Volksabstimmungen über Bundesgesetze sind nur möglich, wenn der Nationalrat mit Mehrheit eine solche Volksabstimmung beschließt (ausgenommen den Fall einer zwingenden Volksabstimmung bei Gesamtänderung der Verfassung).*

*Volksbefragungen, die seit dem Jahr 1988 auf Bundesebene möglich sind, können nur stattfinden, wenn der Nationalrat eine solche Volksbefragung aufgrund eines Antrages seiner Mitglieder oder der Bundesregierung beschließt.*

*Dem Volk selbst bleibt eine Mitbestimmung bei der Frage, ob die direkte Demokratie sich durchsetzt, versagt. Es kann nicht bestimmen, ob es selbst bestimmen darf (Neisser, 2000).*

### **3. Die direkte Demokratie auf Bundesebene**

*Art 1 B-VG bestimmt: ‚Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.‘ Aber das Recht der Republik wird nicht direkt vom Volk gesetzt, sondern von Volksvertretungen. Der zweite Satz steht also mit diesem repräsentativ-demokratischen Grundkonzept in einem Widerspruch. Nach dem Beitritt zur EU wurde der Widerspruch noch größer. Denn unser Recht geht mehr und mehr von der EU aus und dieses EU-Recht geht allem österreichischen Recht vor.*

*Auf der Bundesebene tritt die direkte Demokratie in drei Formen auf: Volksbegehren, Volksbefragungen, Volksabstimmung. Ein Volksbegehren hat keine rechtlichen Konsequenzen für den Nationalrat. Er ist daran nicht gebunden. Einer Volksabstimmung kann ein*

*Gesetzesbeschluss des Nationalrates nur dann unterzogen werden, wenn der Nationalrat es beschließt oder die Mehrheit der Mitglieder des Nationalrates es verlangt. Ein Gesetzesbeschluss, der eine Gesamtänderung der Bundesverfassung betrifft, ist einer Abstimmung des gesamten Bundesvolkes zu unterziehen. Das bedeutet, dass im Parlament schon zwei Drittel der Mitglieder zugestimmt haben müssen. Dasselbe gilt für eine Teiländerung der Bundesverfassung. Sie darf überdies nur dann durchgeführt werden, wenn dies von einem Drittel der Mitglieder des Nationalrates oder des Bundesrates verlangt wird. Eine Volksbefragung findet nur statt, wenn der Nationalrat dies auf Antrag seiner Mitglieder oder der Bundesregierung nach Vorberatung im Hauptausschuss beschließt und hat keine rechtlichen Konsequenzen [...].“ (vgl. Welan, Die direkte Demokratie in Österreich im Vergleich, Demokratiezentrum Wien, 2000)*

Vor diesem Hintergrund hat es sich die FPÖ zur Aufgabe gemacht, die direkte Demokratie aus dem Griff des repräsentativen Modells zu befreien und die Möglichkeit einer echten Volksgesetzgebung zu schaffen. Im staatspolitischen Kern geht es um die Frage, ob eine Gesetzgebung gegen den Willen des Nationalrates möglich sein soll oder nicht. Die FPÖ bejaht diese Frage!

Der Freiheitliche Parlamentsklub hat ein sehr detailliertes Konzept zum Ablauf einer solchen „**Volksinitiative zur Gesetzgebung**“ dem Nationalrat vorgelegt. Im Wesentlichen soll immer dann, wenn ein Volksbegehren – es muss im Übrigen von mindestens 4 Prozent der Wahlberechtigten unterstützt sein – vom Nationalrat verworfen wird, das Volk selbst entscheiden, ob die Initiative nicht doch Gesetz werden soll. Dabei ist der Gedanke maßgeblich, dass dem Souverän nicht weniger erlaubt sein darf als der von ihm auf Zeit gewählten politischen Vertretung.

Dadurch beantwortet sich auch die wichtige Frage, ob bestimmte Themen einer Volksinitiative entzogen werden sollten. Aus freiheitlicher Sicht soll das grundsätzlich nicht der Fall sein. Allerdings kann der Inhalt eines Volksbegehrens der Verfassung widersprechen oder, wenn es auf eine Verfassungsänderung gerichtet ist, einem Baugesetz der Bundesverfassung. Ebenso ist ein Dissens zu geltendem Völkerrecht denkbar. Solche Widersprüche wären im Vorfeld einer (organisatorisch aufwendigen) Volksinitiative im Rahmen eines rechtsstaatlichen Verfahrens zu prüfen und zu entscheiden.

Ist die Initiative unzulässig – worüber letztlich der Verfassungsgerichtshof zu entscheiden hätte – darf sie nicht stattfinden.

Ist die Initiative zulässig und folgt ihr der Nationalrat (und der Bundesrat), kommt das gewünschte Gesetz ohne weitere direktdemokratische Entscheidung zustande.

Ist die Initiative zulässig aber folgt ihr der Nationalrat nicht, entscheidet das Volk im Wege einer Abstimmung über die Gesetzwerdung. Dabei soll das Präsenzquorum bei einfachen Bundesgesetzen bei einem Drittel und das Konsensquorum bei der einfachen Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen liegen. Bei Verfassungsgesetzen soll das Präsenzquorum bei der Hälfte und das Konsensquorum bei zwei Dritteln der abgegebenen gültigen Stimmen liegen.

Darüber hinaus hat der Freiheitliche Parlamentsklub vorgeschlagen, die Rechtsinstitute der Vetovolksabstimmung und der Volksbefragung zu liberalisieren. Konkret sollen 100.000 Wahlberechtigte ein solches Vetoreferendum verlangen können und es sollte die Möglichkeit einer Volksbefragung zu einem parlamentarischen Minderheitenrecht von einem Drittel der

Abgeordneten oder 100.000 Wahlberechtigten werden. Österreich hat zuletzt mit der „Wehrpflicht-Volksbefragung“ gute Erfahrungen gemacht. Seit der Befragung ist die Frage ihrer Abschaffung von der Agenda der Innenpolitik genommen und somit ein dauernder Streitpunkt der repräsentativen Organe beseitigt. Es ist nicht einzusehen, warum eine (rechtlich unverbindliche) Befragung realpolitisch nur von den Regierungsparteien beschlossen werden darf.

Im Detail lautet der Antrag 117/A(E):

**1. Einführung einer „Volksinitiative zur Gesetzgebung“ unter folgenden Voraussetzungen:**

- a. *Einleitung gemäß § 3 Volksbegehrensgesetz 1973 (Anm. Angelegenheit die durch Bundes(verfassungs-)gesetz zu regeln ist; Unterstützung von einem Promille der Wohnbevölkerung). Abweichend zu § 3 leg. cit. muss die Volksinitiative einen konkreten Gesetzestext enthalten. Klarstellung, dass auch Angelegenheiten des Art. 50 B-VG Gegenstand einer Volksinitiative sein können, z.B. die Forderung solche Verträge zu kündigen.*
- b. *Prüfung der Zulässigkeit binnen längstens drei Wochen ab Einbringung durch das BMI.*
- c. *Im Falle der Unzulässigkeit Zurückweisung oder Abweisung des Antrages. Gegen eine solche Zurück- oder Abweisung steht eine Beschwerde an den VfGH offen, dieser hat binnen sechs Wochen zu entscheiden.*
- d. *Im Falle der Zulässigkeit Anordnung des Eintragungsverfahrens; Sammlung von Unterstützungsunterschriften im Ausmaß von mindestens 4 % der Wahlberechtigten erforderlich.*
- e. *Eintragungsverfahren und Ermittlungsverfahren nach den Bestimmungen des Volksbegehrensgesetzes 1973.*
- f. *Nach der Vorlage an den Nationalrat unverzügliche Zuweisung an den zuständigen Ausschuss des Nationalrates durch die Präsidentin.*
- g. *Unverzügliche Beratung im Ausschuss und Bericht an den Nationalrat binnen einer Frist von längstens einem Monat.*
- h. *Beschlussfassung in der auf den Ausschussbericht folgenden Plenarsitzung; Befassung des Bundesrates; Beurkundung durch den Bundespräsidenten, Gegenzeichnung durch den BK, Kundmachung des Gesetzes im BGBl.*
- i. *Kommt kein Beschluss im Plenum zustande ist die Volksinitiative unverzüglich einer Volksabstimmung zu unterziehen. Das Präsenzquorum liegt bei einfachen Bundesgesetzen bei 1/3 der Wahlberechtigten, bei Bundesverfassungsgesetzen bei 1/2. Das Konsensquorum liegt bei einfachen Bundesgesetzen bei 1/2 der gültig abgegebenen Stimmen, bei Bundesverfassungsgesetzen bei 2/3.*

- j. *Kommt die erforderliche Mehrheit zustande, ist das Gesetz vom Bundespräsidenten zu beglaubigen, vom BK gegen zu zeichnen und im BGBl. kund zu machen.*
- k. *Ein durch eine Volksinitiative zustande gekommenes Gesetz kann nur im Wege einer Volksabstimmung geändert werden. Eine solche muss nicht am Ende einer neuerlichen Volksinitiative stehen, sondern kann auch vom Nationalrat – wie bisher – beschlossen oder verlangt werden.*

**2. Einführung einer Vetovolksabstimmung unter folgenden Voraussetzungen:**

- a. *Die Artikel 43 und 44 B-VG sind dahingehend zu ergänzen, dass eine Volksabstimmung über einen Gesetzesbeschluss des Nationalrates nicht nur vom Nationalrat beschlossen werden kann (bei einfachen Bundesgesetzen) oder von einem Drittel der Nationalratsabgeordneten verlangt werden kann (bei Bundesverfassungsgesetzen) sondern auch von 100.000 Wahlberechtigten verlangt werden kann.*
- b. *Eine solche Vetovolksabstimmung ist nach den Bestimmungen des Volksabstimmungsgesetz 1972 durch zu führen.*
- c. *Eine solche Vetovolksabstimmung soll auch hinsichtlich der Genehmigung von Staatsverträgen gemäß Art. 50 B-VG möglich sein.*

**3. Ausgestaltung der Volksbefragung als parlamentarisches Minderheiten- und Bürgerrecht unter folgenden Voraussetzungen:**

*Art. 49b B-VG ist dahingehend zu ergänzen, dass auch ein Drittel der Nationalratsabgeordneten oder 100.000 der Wahlberechtigten eine Volksbefragung verlangen können.*