

Direkte Demokratie im Diskurs Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich

Direkte Demokratie in Österreich. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage

I. Vorwort

Die Arbeitsgruppe „International Vergleichende Sozialforschung“ (IVS) am Institut für Soziologie der Karl-Franzens-Universität Graz führt seit 1985 meist in Zusammenarbeit mit dem Institut für Empirische Sozialforschung (IFES) in Wien die österreichischen Erhebungen im Rahmen des *International Social Survey Programme* (ISSP) durch. Dies ist ein weltweiter Forschungsverbund von rund 50 Ländern, in welchem jedes Jahr ein repräsentativer Bevölkerungsquerschnitt in allen Teilnehmerländern zu gesellschaftlich und politisch relevanten Themen befragt wird. Die österreichische Arbeitsgruppe unter Leitung von Prof. Max Haller hat maßgeblich zur Entwicklung von ISSP beigetragen, unter anderem durch zahlreiche Publikationen. Zuletzt (2009) organisierte sie die ISSP-Jubiläumskonferenz in Wien und gab den (von der *American Sociological Association* mit einem Preis gewürdigten) umfangreichen Band „The International Social Survey Programme 1984-2009. Charting the Globe“ heraus.

Ein wichtiges Thema der ISSP-Erhebungen sind Fragen der nationalen Identität, Staatsbürgerschaft und der politischen Einstellungen und Partizipation. Hier zeigt sich für Österreich ein widersprüchliches Bild: Einerseits ein sehr hoher Nationalstolz, andererseits ein geringes politisches Interesse und abnehmende Partizipation. Ersteres ist vielleicht erklärbar durch die hohe Stabilität der Zweiten im Gegensatz zur Ersten Republik, wie auch durch den geradezu phänomenalen wirtschaftlichen Aufholprozess dieses Landes und die Erfolge in der Bewältigung der jüngsten Wirtschaftskrise, die Österreich zum EU-Land mit der geringsten Arbeitslosenrate machten. Besonders im Ausland sehr kritisch beobachtet wurde und wird aber auch der Aufstieg einer der europaweit stärksten rechtsorientierten Parteien, die immer wieder mit fragwürdigen ausländerfeindlichen Parolen an die Öffentlichkeit tritt.

Die Erhebung, auf welche sich dieser Artikel bezieht, wurde durchgeführt aus Eigenmitteln der Forscher an der Universität Graz und am

herausgegeben von

Peter Bußjäger / Alexander Balthasar / Niklas Sonntag

Wien 2014



Institut für Empirische Sozialforschung in Wien, das sich seit seiner Gründung auch immer wieder gesellschaftspolitischen Themen gewidmet hat. Sie wurde völlig unabhängig von irgendwelchen Geldgebern oder politischen Institutionen umgesetzt. Die Studie geht davon aus, dass es dringend notwendig ist, die Erstarrung des so lange erfolgreichen politischen Konkordanzsystems Österreichs aufzubrechen, um zu vermeiden, dass die politische Entwicklung weiterhin der wirtschaftlichen gewissermaßen hinterher hinkt. Die Befunde haben die Erwartung der Autoren, dass die direkte Demokratie einen neuen Weg in dieser Richtung weisen könnte, in vollem Umfang bestätigt.

Abschließend noch eine Anmerkung zur wissenschaftlichen und politischen Bedeutung von Bevölkerungsumfragen. Wir möchten uns hier einerseits abgrenzen von der tagespolitischen Instrumentalisierung von Umfragen für politische und kommerzielle Zwecke; Umfragen dieser Art beruhen meist auch auf fragwürdigen Stichproben und Methoden. Es wäre grundsätzlich verfehlt, Ergebnisse von Meinungsumfragen an sich als relevant für Entscheidungsprozesse zu sehen. Sie sind zu hinterfragen in Bezug auf Interessen und Wissensstand der Befragten sowie die jeweiligen politischen Rahmenbedingungen. Aus einer solchen kritisch-reflexiven Sicht haben Bevölkerungsumfragen jedoch eine sehr große Bedeutung. Diese wird in eher institutionalistisch-normativ ausgerichteten politikwissenschaftlichen Ansätzen sträflich vernachlässigt, welche glauben, allein anstatt theoretisch-normativer Modelle (etwa in Bezug auf Staatsbürgerschaftsrechte) oder Erfahrungen in anderen Ländern Folgerungen für Reformen in Österreich ableiten zu können. Umfrageergebnisse sind aus dieser Sicht in doppelter Hinsicht von Bedeutung: Zum Ersten wissen die „einfachen“ Bürger oft viel mehr, als elitär denkende Sozialwissenschaftler und Politiker dies glauben wollen; zum Zweiten sind die Meinungen der Bevölkerung an sich von zentralem Interesse in einer Demokratie, die ja den Willen der Bürger zu allererst respektieren muss. Es hat sich vielfach gezeigt – gerade auch bei den bislang zwei einzigen verbindlichen Volksabstimmungen in Österreich –, dass die Bürgerinnen und Bürger sich sehr wohl gut informieren – vor allem dann, wenn sie fühlen, dass ihre Stimme wirklich zählt – und zu vernünftigen Entscheidungen kommen können.

II. Hauptergebnisse in Kurzform

Das Interesse der österreichischen Bevölkerung an der Politik ist gering und nimmt im Zeitverlauf noch deutlich ab. Dies gilt in besonderem Maße für die unter 30-Jährigen. Dieser demokratiepolitisch höchst unerfreulichen Entwicklung liegt auch das zunehmend schlechter werdende Image der Politik und ihrer Repräsentant/innen zugrunde. Die Zufriedenheit mit dem demokratischen System fällt eher mäßig aus; jene mit den gewählten Volksvertretern ist noch geringer. Nur ein Drittel der Bevölkerung hat von der Arbeit des Parlaments ein positives Bild. Vor diesem Hintergrund ist es sehr bemerkenswert, dass unter den Österreicherinnen und Österreichern ein breiter Konsens darüber herrscht, dass ein Ausbau der direkten Demokratie wünschenswert ist. Dies betrifft vor allem die politisch verbindlichen Volksabstimmungen; aber auch Volksbefragungen und Volksbegehren werden mehrheitlich befürwortet. Die bekundete Teilnahmebereitschaft hängt auch vom jeweiligen Thema ab, ist aber generell hoch. Von einer breiten Mehrheit wird das Schweizer Modell der direkten Demokratie als ein Vorbild auch für unser Land angesehen. Die Bevölkerung ist sich durchaus darüber im Klaren, dass mehr Mitentscheidungsmöglichkeiten auch Gefahren mit sich bringen können (Populismus, Mehrheitsentscheidungen gegen Minderheiten, verstärkter Einfluss von Massenmedien, verzögerte Entscheidungen usw.). Mehrheitlich meint man dementsprechend auch, dass nicht über jedes Thema abgestimmt werden sollte. Die positiven Effekte durch einen Ausbau der direkten Demokratie werden aber deutlich stärker gesehen. Dabei denkt man vor allem an ein damit einhergehendes wachsendes Interesse an Politik, an eine Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, an bessere Entscheidungen zum Wohle des Landes und seiner Bewohner und daraus resultierend an eine höhere Zufriedenheit mit unserem politischen System.

III. Problemstellung, Themen und Daten

Die Krise der Demokratie ist nicht nur ein spezifisch österreichisches Phänomen. Weltweit zeigen sich in allen fortgeschrittenen Ländern

und Demokratien ähnliche Probleme, und direkte Demokratie wird von vielen AutorInnen als ein Weg zur Lösung gesehen¹:

- Rückgehende aktive politische Beteiligung, insbesondere der Wahlbeteiligung;
- Rückgehende Bereitschaft zur Mitgliedschaft und Mitarbeit in formalen Organisationen, wie politischen Parteien, Gewerkschaften usw.;
- sehr niedriges und abnehmendes Image der PolitikerInnen;
- geringes Vertrauen in die politischen Institutionen.

Nicht ohne Grund fordern führende Politik- und Sozialwissenschaftler, aber auch reflexiv und selbstkritisch denkende PolitikerInnen und Politiker selbst, dass man über neue Formen der politischen Partizipation nachdenken müsse.

In der vorliegenden Arbeit werden erstmals Ergebnisse über die bislang einzige umfassende Erhebung zu diesem Thema in Österreich präsentiert. Um die Problematik möglichst systematisch zu beleuchten, wurden die folgenden Themenbereiche eingeschlossen:

- Das politische Interesse
- Die Zufriedenheit mit der Demokratie und ihren Repräsentanten
- Fragen zur politischen Beteiligung
- Fragen zu den derzeit bestehenden Möglichkeiten direkter Miteinbeziehung der Bürger
- Generelle Einstellungen zur direkten Demokratie
- Bereitschaft, ob man sich an direkten Abstimmungen beteiligen würde
- Die Problematik unterschiedlicher Abstimmungsthemen
- Die Schweiz als Vorbild einer direkten Demokratie als Modell für Österreich
- Vermutete Gewinner und Verlierer von mehr direkter Mitbestimmung
- Generelle Vor- und Nachteile von mehr direkter Demokratie.

1 Vgl. dazu für Österreich: Pelinka, Demokratie: Österreich 1900 – Österreich 2000, in: Gärtner/Appelt (Hg), Blitzlichter (1999) 9; derselbe, Direkte Demokratie – mehr als nur Illusion, aber kein Rezept, SWS-Rundschau 2/1999, 109; Campelli/Schaller (Hg), Demokratiequalität in Österreich (2002); Riederer/Teitzer, Effekte der sozialen Position auf Vertrauen in Politik und Demokratie in Österreich, Österreichische Zeitschrift für Soziologie 37 (2012), 5; international: Barber, Starke Demokratie – Über die Teilhabe am Politischen (1994); Schiller (Hg), Direkte Demokratie: Forschung und Perspektiven (2002); Kost, Direkte Demokratie (2008); Walter-Rogg, Direkte Demokratie, in: Gabriel/Kropp (Hg), Die EU-Staaten im Vergleich³ (2008) 236; Maduz, Direct Democracy, Living Reviews in Democracy, Vol. 2 (2010), verfügbar unter <living-reviews.org>; Altman, Direct Democracy Worldwide (2011).

Es wurden also bewusst auch Fragen zu möglicherweise problematischen Implikationen direkter Demokratie gestellt, um ein möglichst ausgewogenes Bild zu erhalten.

Befragt wurden 2000 Personen ab 15 Jahren, ausgewählt in einer bundesweit repräsentativen Stichprobe im August-September 2012. Die Grundlage bildete ein von uns selbst entwickelter neuer, relativ umfangreicher Themenkatalog, der 56 Fragen bzw. Aussagen zur Thematik enthielt. Die Erhebung in der Form von face-to-face-Interviews wurde vom Institut für Empirische Sozialforschung (IFES) Wien durchgeführt.

IV. Interesse an Politik, politische Partizipation und Zufriedenheit mit der Demokratie

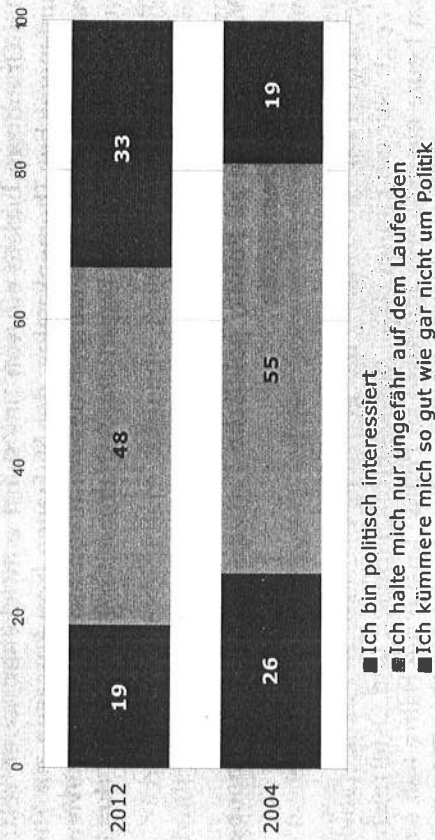
Betrachten wir zum Einstieg das generelle Interesse an Politik. Tabelle 1 zeigt: Nur ein Fünftel (19%) der Österreicherinnen und Österreicher hat heute ein größeres Interesse an Politik. Knapp die Hälfte hält sich darüber wenigstens einigermaßen auf dem Laufenden. Ein Drittel der Bevölkerung bekundet so gut wie kein Interesse. Diese negativen Befunde haben sich auch in anderen Studien von österreichischen Politik- und Sozialwissenschaftlern/innen gezeigt², wenngleich nicht immer in dieser Schärfe.

Innerhalb der letzten acht Jahre ist das politische Interesse deutlich zurückgegangen. Im Jahr 2004 bezeichneten sich bei der methodisch vergleichbaren Parlamentarismusstudie noch 26% als politisch interessiert und nur 19% als desinteressiert. Das bereits damals sehr mäßig ausgefallene politische Interesse hat sich mittlerweile also noch deutlich verringert.

2 Vgl. zB Holm, Sozialstruktur, politische Grundorientierungen und Parteipräferenz, in: Haller/Holm (Hg), Werthaltungen und Lebensformen in Österreich (1986) 191.

Tabelle 1: Die Grundeinstellung zur Politik

Frage: Wie ist Ihre Einstellung zur Politik? Kümmern Sie sich so gut wie gar nicht darum, halten Sie sich nur ungefähr auf dem Laufenden oder sind Sie politisch interessiert? (in Prozent)

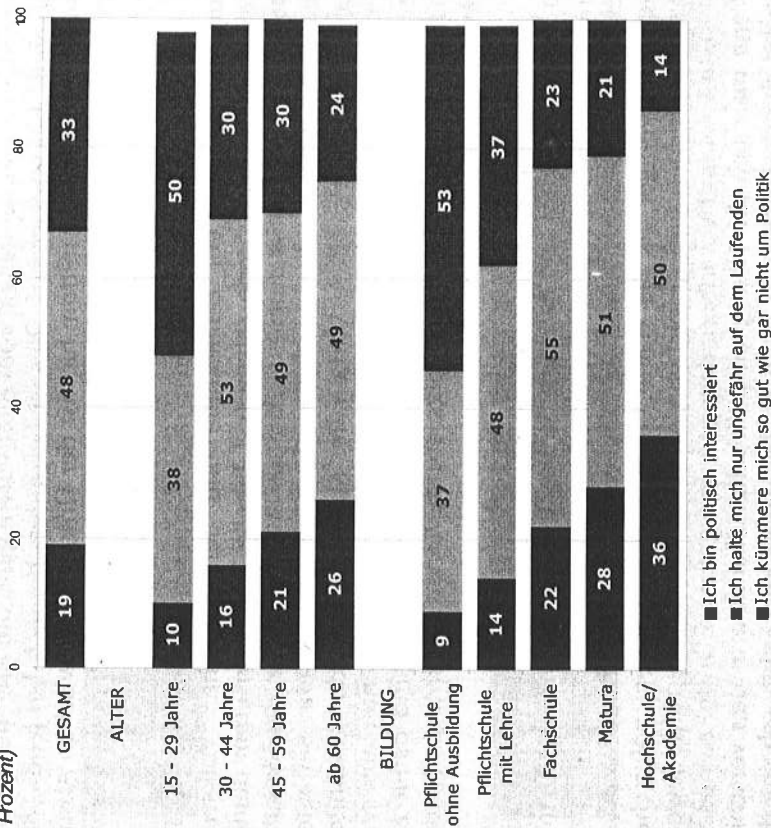


Problematisch ist vor allem das starke und zunehmende Desinteresse bei den Jüngeren (vgl. Tabelle 2). Von den unter 30-jährigen gab die Hälfte an, sich nicht um Politik zu kümmern (im Jahr 2004 waren es mit 43% bereits überdurchschnittlich viele). Bei den mittleren Altersgruppen beläuft sich die entsprechende Quote auf 30%, bei den Älteren auf rund ein Viertel. Auch zwischen den Geschlechtern gibt es signifikante Unterschiede: Frauen interessieren sich im Schnitt weniger für Politik als Männer („kümmere mich nicht darum“: Frauen: 38%, Männer: 27%).

Ein wesentlicher Hintergrundfaktor für das politische Interesse ist der formale Bildungsabschluss: Mehr als die Hälfte der Pflichtschulabsolvent/innen gab an, sich für Politik nicht zu interessieren; bei der obersten Bildungsschicht sind es nur 14%. Aber selbst bei der Gruppe der Maturant/innen und Akademiker/innen äußert nur eine Minderheit ein erhebliches Interesse an Politik.

Tabelle 2: Das politische Interesse insgesamt und nach Alter und Geschlecht

Frage: Wie ist Ihre Einstellung zur Politik? Kümmern Sie sich so gut wie gar nicht darum, halten Sie sich nur ungefähr auf dem Laufenden oder sind Sie politisch interessiert? (in Prozent)



Besorgniserregend ist insbesondere der Umstand, dass sich nicht nur viele der jüngeren und mittleren Altersgruppen von der zeitigen Politik abwenden, sondern dass diese Alterskorrelation auch innerhalb der Bildungsschichten überaus stark ist. Nur ein knappes Viertel der unter 45-jährigen mit Matura oder Hochschule bekundet ein nennenswertes politisches Interesse; bei den über 60-jährigen ab Matura ist der entsprechende Anteil mehr als doppelt so hoch.

Besonders wichtig ist die Frage, in welchem Ausmaß die Bürger neben der Wahlbeteiligung noch politisch aktiv sind. Es zeigt sich, dass sich die politische Beteiligung der Österreicherinnen und Österreicher diesbezüglich vor allem auf zwei Möglichkeiten beschränkt: Beteili-

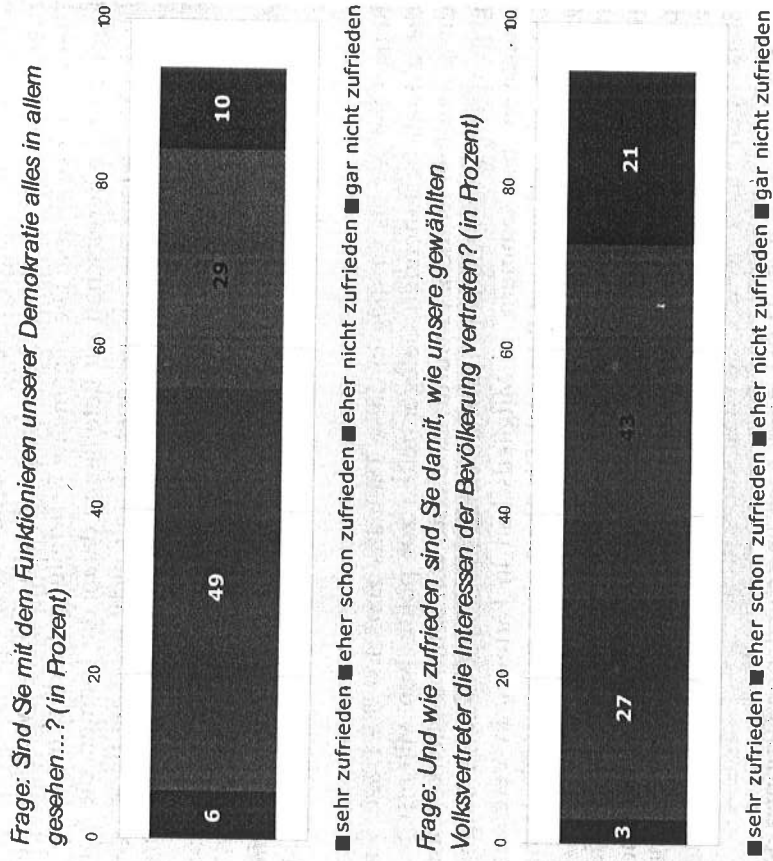
gung an Unterschriftenaktionen (49%) und einem Volksbegehren oder an einer Volksbefragung (38%). Nur 12% sagten, dass sie sich an Demonstrationen beteiligen bzw dies schon einmal gemacht haben; noch weniger beteiligten sich an einer Bürgerinitiative (8%) oder haben selbst eine politische Funktion ausgeübt (3%). Bei all diesen Formen handelt es sich unabhängig vom Alter vorwiegend um Angehörige der „oberen“ Bildungsschicht. Dies ist besonders deutlich bei jenen, die bei Bürgerinitiativen mittun; hier ist der Unterschied zwischen Absolventen einer Pflichtschule und jenen einer höheren Bildung besonders hoch (4% zu 18%).

Ein weiterer wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist die Zufriedenheit mit der Demokratie und den gewählten Volksvertreter/innen. Die Befunde zeigen (vgl Tabelle 3): Mit unserem demokratischen System ist nur eine knappe Mehrheit der Bevölkerung zumindest einigermaßen zufrieden (55 %). Vier von zehn Befragten haben da schon größere Vorbehalte. Auf der Ebene der gewählten politischen Vertreter fallen die Ergebnisse noch schlechter aus. Nur drei von zehn Österreicherinnen und Österreichern sind damit zufrieden, wie ihre gewählten Volksvertreter/innen die Interessen der Bevölkerung wahrnehmen.

Bei dieser Frage zeigt sich weiters ein deutliches West-Ost-Gefälle: In Vorarlberg, Tirol und Salzburg ist die Zufriedenheit mit der Demokratie und den Parlamentariern deutlich höher als im übrigen Österreich. Das Schlusslicht bildet Kärnten; es ist das einzige Bundesland, in welchem weniger als die Hälfte der Befragten mit dem politischen System zufrieden sind, gefolgt von Wien und Niederösterreich (jeweils 51%). In Tirol und Vorarlberg dagegen sind gut zwei Drittel zufrieden. Wenn man sich die Häufigkeit politischer Skandale in den verschiedenen Bundesländern in jüngster Zeit vergegenwärtigt, scheint das Urteil der Bevölkerung auch in diesem Punkt die Realität sehr gut widerzuspiegeln. Sehr viel seltener zufrieden (33%) mit dem Funktionieren der Demokratie sind des Weiteren die Anhänger der FPÖ.

Wie steht es mit der Beurteilung der Arbeit des österreichischen Nationalrats? Von der Arbeit der Abgeordneten im Parlament machen sich viele kein besonders gutes Bild. Nur rund ein Drittel der Befragten hat hier einen guten Eindruck, 43% dagegen einen „eher schlechten“ und 10% einen „ganz schlechten“. Per Saldo überwiegen bei allen größeren Bevölkerungssegmenten die Vorbehalte – weitgehend unabhängig von Geschlecht, Alter, Bildung und politischem Interesse. Besonders deutlich ist auch der Befund bei Schülern und Studierenden: 37% wollen oder können zu dieser Frage keine Stellung nehmen.

Tabelle 3: Die Zufriedenheit mit der Demokratie und den gewählten Volksvertretern



Das Image der Parlamentarier hat sich in den letzten acht Jahren weiter verschlechtert. In der Parlamentarismusstudie im Jahr 2004 sagten noch 45% der Befragten, dass sie von der Arbeit des Österreichischen Nationalrates insgesamt gesehen einen (eher) guten Eindruck haben – dieser Anteil ist mittlerweile um 10%-Punkte geschrumpft.

Man muss sich bei diesen negativen Befunden allerdings auch fragen, welches Wissen über die Arbeit und Wirkung des Parlaments die Befragten wirklich haben. Vielleicht ist dieses negative Image auch eine Folge der zu geringen Vermittlung der Arbeit des Nationalrats durch die Medien an die Öffentlichkeit.

V. Einstellungen zum Ausbau der direkten Demokratie

Kommen wir nun zum zentralen Thema der Studie, den Einstellungen zum Ausbau der direkten Demokratie. Zu dieser Frage wurden drei Themenblöcke erfasst: Die allgemeine Beurteilung der direkten Demokratie und die Bereitschaft zur Beteiligung daran; die Themen, die man für direkte Demokratie als geeignet oder als nicht geeignet findet; die vermuteten Gewinner und Verlierer der direkten Demokratie und ihre Effekte auf das politische System Österreichs.

A) Die allgemeine Beurteilung der direkten Demokratie und die Bereitschaft zur Beteiligung daran

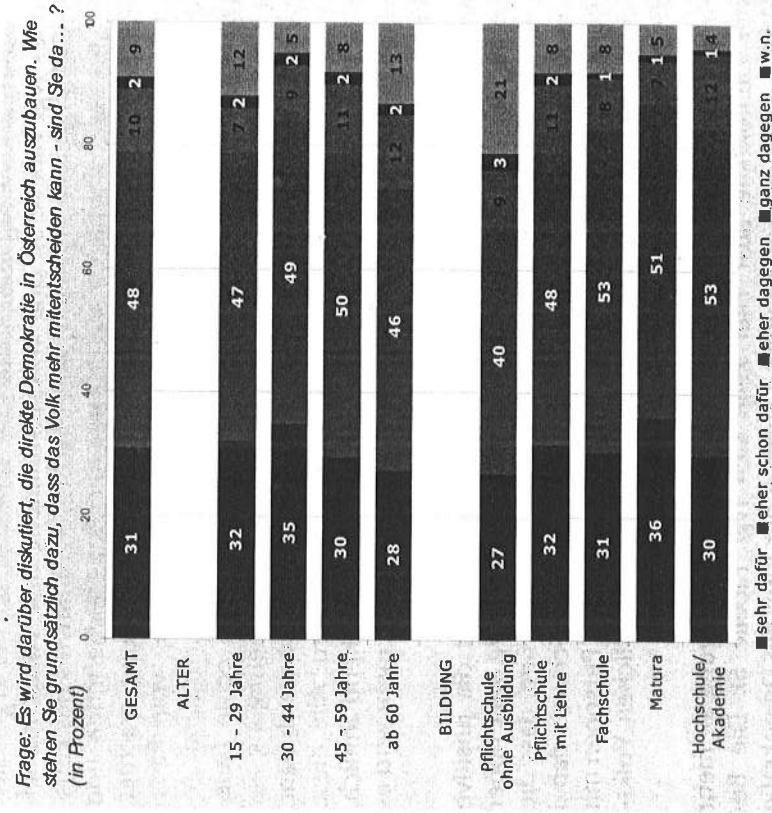
Betrachten wir als Einstieg in diese Thematik zunächst die Frage, wie die aktuell bestehenden Gelegenheiten zur politischen Mitentscheidung beurteilt werden. Es wurde eine Liste von acht Möglichkeit gegeben (Wahlen, Bürgerinitiativen, Mitarbeit in Parteien, in Bürgerinitiativen, bei Kammern, in Mitgliedschaft in Parteien, in Vereinen, Leserbriefe und Internet-Postings). Die Ergebnisse zeigten: Die Mehrzahl der Bevölkerung sieht nur in Wahlen eine echte Gelegenheit zur demokratischen Mitentscheidung (71%). 35% nannten Bürgerinitiativen; etwas mehr als ein Viertel verwies auf die Möglichkeit, bei einer politischen Partei mitzuarbeiten sowie auf Bürgerbeteiligungen. Alle anderen Nennungsanteile liegen unter der 20%-Marke. Auch die unter 30-Jährigen liegen hier in etwa im Gesamtschnitt.

Interessant sind die Differenzen nach verschiedenen Gruppen der Bevölkerung. Innerhalb jener, die politisch interessiert sind, sehen überdurchschnittlich viele in Bürgerinitiativen (55%) und Bürgerbeteiligungen (42%) wesentlich demokratische Mitentscheidungsmöglichkeiten für die Bevölkerung. Auch die Unterschiede nach Bildungsabschluss sind stark: In Bürgerinitiativen sehen Akademiker/innen zu 56% eine Möglichkeit der Mitentscheidung, dagegen nur ein Fünftel der Pflichtschulabsolventen; in der obersten Schicht A sind es 48%, in der untersten Schicht E nur 19%.³

Das wichtigste Ergebnis der Umfrage, das sich in Tabelle 4 sehr deutlich zeigt, lautet: Es besteht ein breiter Konsens bei den Österreicherinnen und Österreichern darüber, dass ein Ausbau der direkten

Demokratie wünschenswert ist. Dem stimmen quer durch alle Bevölkerungsschichten rund acht von zehn Befragten zu. Dazu zählen auch die Jüngeren und generell jene, die sich derzeit für Politik wenig bis gar nicht interessieren. Für mehr Mitentscheidungsmöglichkeiten sprechen sich nicht nur die politisch einigermäßen Interessierten aus, sondern mit großer Mehrheit auch jene, welche der derzeitigen Politik wenig Aufmerksamkeit zuwenden und die generell mit unserer realen Demokratie und den vorhandenen Partizipationsmöglichkeiten unzufrieden sind. Im Hinblick auf die Nähe zu den politischen Parteien zeigt sich: Für mehr direkte Demokratie sind vor allem Anhänger von FPÖ und BZÖ.

Tabelle 4: Die Einstellung zum Ausbau der direkten Demokratie



³ Vgl. auch Collingwood, Levels of Education and Support for Direct Democracy, American Politics Research 40 (2012), 571 für die USA.

Mehr Mitentscheidungsoptionen könnten sicher dazu beitragen, auch diese Gruppen stärker für Politik einzunehmen und deren zeitige Unzufriedenheit mit unserem politischen System zu verringern. Dies legt Tabelle 5 sehr deutlich nahe: An der Politik Interessierte und mit der derzeitigen Demokratie Unzufriedene wünschen sich viel häufiger einen Ausbau der direkten Demokratie. Besonders starke Befürworter der direkten Demokratie sind: Politische Interessierte (zu 84%), Anhänger der Oppositionsparteien (zu ca 90%), mit der gelebten Demokratie Unzufriedene (zu 82%), Vorarlberger (88%). Eine sehr hohe Zustimmung zeigt sich aber auch bei unter 30-Jährigen (zu 79%), politisch weniger Interessierten (zu 70%) und Anhängern der Regierungsparteien (zu ca 75%).

Kommen wir nun zur Frage, welche Formen der politischen Mitentscheidung als wichtig und positiv gesehen werden. Hier ergibt sich Folgendes (vgl Tabelle 5): Eine Volksabstimmung bzw Volksentscheidung, bei der die Bevölkerung über einen Gesetzesentwurf des Parlaments abstimmt, wird von drei Viertel der Österreicherinnen und Österreicher als wichtige Möglichkeit der Mitbestimmung erachtet. Auch Volksbegehren, die bei ausreichender Beteiligung vom Parlament behandelt werden müssen, dieses aber inhaltlich nicht daran gebunden ist, halten zwei Drittel der Befragten für eine echte Gelegenheit zur Mitentscheidung. Hinsichtlich einer Volksbefragung auf Initiative von Politik oder Verwaltung, die den Mehrheitswunsch dann aber ebenfalls nicht umsetzen müssen, stimmen 60% zu. Alle diese Befunde sind über alle sozialen Gruppen hinweg weitgehend ähnlich. Sie zeigen deutlich: Je verbindlicher ein Verfahren, desto mehr wird es befürwortet.

Bemerkenswert sind zwei Ergebnisse: Zum einen ist die positive Bewertung der Volksentscheidung mit 95% in Vorarlberg weit höher als sonst wo in Österreich. Hier muss man wohl annehmen, dass die bessere Kenntnis der starken direkten Demokratie der Schweiz dabei eine Rolle gespielt hat. Das andere Ergebnis: Jüngere und Personen mit Pflichtschulbildung befürworten die politisch unverbindlichen Volksbegehren und Volksbefragungen deutlich seltener.

Wie sieht es mit der Bereitschaft zur eigenen Beteiligung an mehr direkter Demokratie aus? Hier zeigt sich (vgl Tabelle 6): Die Bereitschaft, an diesen drei möglichen Formen der direkten Demokratie auch teilzunehmen, ist durchaus hoch. Knapp die Hälfte der Befragten sagte, dass sie bei einer Volksentscheidung mitmachen würden; bei Volksbegehren und bei Volksbefragungen bestätigten dies rund vier von zehn Personen. Hoch ist auch der Anteil derer, die sagten, dass für

sie eine Teilnahme von der Themenstellung abhängen würde. Jeweils nur eine sehr kleine Minderheit bekundete gar kein persönliches Interesse an diesen Formen der Mitbestimmungsmöglichkeiten.

Tabelle 5: Einstellungen zu den drei Möglichkeiten direkter Demokratie in Österreich

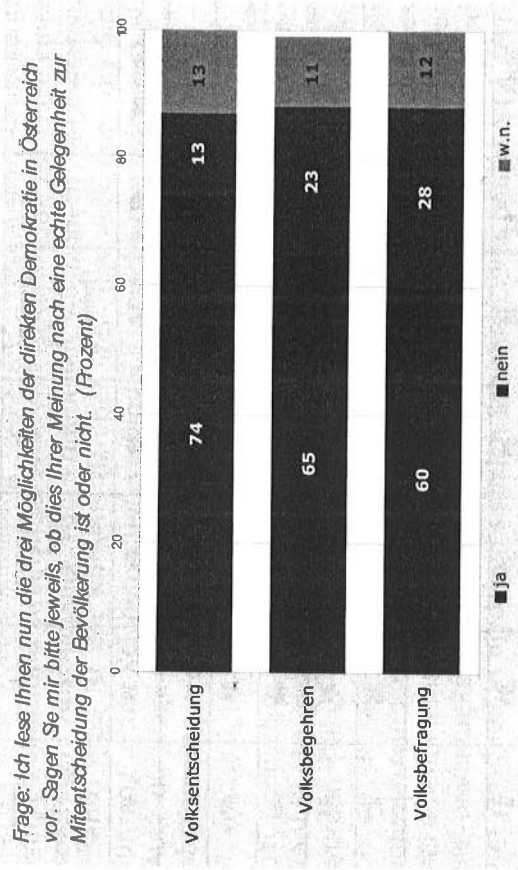


Tabelle 6: Bereitschaft zur Beteiligung an verschiedenen Formen direkter Demokratie in Österreich

		Volksentscheidung		Volksbegehren		Volksbefragung	
		ja	kommt auf das Thema an	ja	kommt auf das Thema an	ja	kommt auf das Thema an
Gesamt		47	37	39	45	39	45
Alter							
15 - 29 Jahre		50	35	41	45	39	47
30 - 44 Jahre		53	36	43	45	40	45
45 - 59 Jahre		47	39	38	49	39	48
ab 60 Jahre		41	37	34	43	36	42
Politisches Interesse							
groß		62	28	55	37	53	37
mittel		49	39	39	48	39	48
gering		37	39	30	46	30	45

Es zeigt sich weiters: Auch die gegenwärtig politisch vielfach absenten Jüngeren liegen bei der Teilnahmebereitschaft bei allen diesen Optionen im Gesamtschnitt. Selbst von der Gesamtgruppe der politisch bislang wenig bis gar nicht Interessierten sagte eine Mehrheit, dass man sich zumindest bei hinreichend relevanten Themen an der politischen Willensbildung sicher beteiligen würde.

B) Welche Themen sind für direkte Demokratie geeignet?

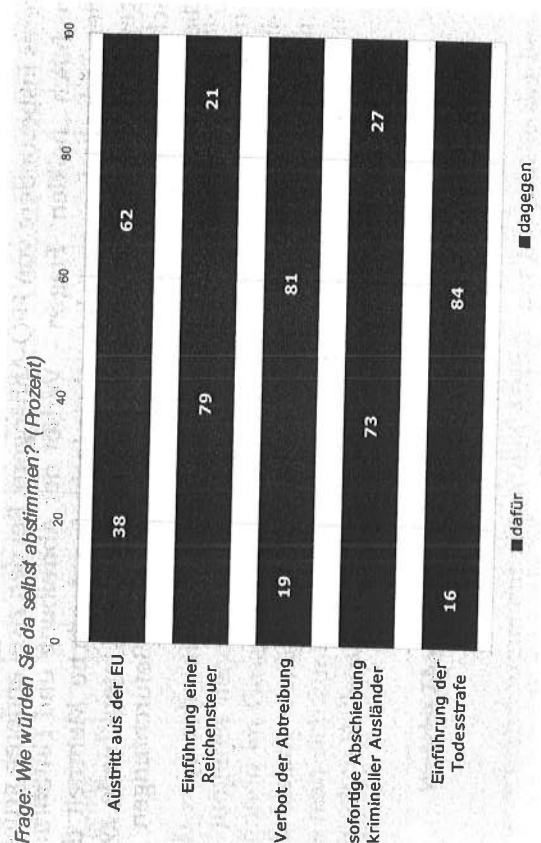
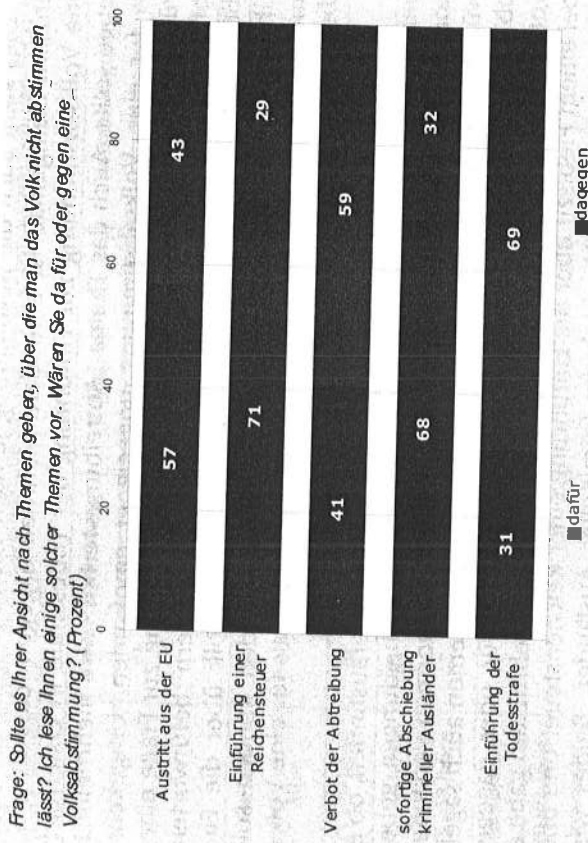
Ein gewichtiges Argument gegen den Ausbau der Mitsprache der Bevölkerung lautet, dass es heikle Themen gibt, die man keiner Volksentscheidung unterziehen sollte. Dies betrifft vor allem mögliche Ab-

stimmungsergebnisse, die einen Verstoß gegen die Menschenrechte bedeuten würden.

Dies sieht auch die Bevölkerung je nach Thematik durchaus differenziert. Demgemäß ist eine klare Mehrheit dagegen, dass es etwa eine Volksabstimmung zur Einführung der Todesstrafe in Österreich geben sollte. Auch das Thema „Abtreibungsverbot“ wird mehrheitlich als für eine Volksabstimmung ungeeignet empfunden. Umgekehrt würden aber rund zwei Drittel eine Volksabstimmung zur Frage einer sofortigen Abschiebung von kriminellen Ausländern befürworten. Ebenso groß ist der Konsens darüber, dass das Volk über die Einführung einer Reichensteuer verbindlich entscheiden können soll. Auch die Frage eines EU-Austritts wird mehrheitlich als für eine Volksabstimmung geeignet betrachtet.

Wir wollten mit unserer Befragung jedoch auch herausfinden, ob es bei politischen Themen eventuell tatsächlich Entscheidungen geben könnte, die gegen international akzeptierte Grundnormen verstoßen würden. Daher sollten die Befragten zu all diesen Themen auch sagen, ob sie im Falle einer Volksabstimmung selber dafür oder dagegen votieren würden. Die Ergebnisse zeigen: klare Pro-Mehrheiten gäbe es bei einem Plebiszit über die Einführung einer Reichensteuer und über die unverzügliche Abschiebung krimineller Ausländer. Beides wird von Personen in niedrigen sozialen Schichten eher befürwortet, letzteres insbesondere von FPÖ-Anhängern. Bei den zwei anderen grundrechtlich „heiklen“ Fragen – Verbot der Abtreibung und Einführung der Todesstrafe – spräche sich jedoch eine deutliche Mehrheit dagegen aus. Es gibt in dieser Hinsicht nur geringe Unterschiede zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen. Befürchtungen in dieser Hinsicht sind also nicht begründet.

Tabelle 7: Geeignete Themen für direkte Demokratie und eigenes Abstimmungsverhalten dabei



Unser Nachbarland Schweiz stellt weltweit ein Vorbild im Hinblick auf direkte Demokratie dar; es werden dort jährlich zahlreiche, verbindliche Volksabstimmungen durchgeführt. Sieben von zehn Österreicherinnen und Österreichern (25% sehr, 47% eher schon) sehen die Schweiz durchaus als demokratiepolitisches Vorbild für unser Land an. Dies betrifft konkret die Regelung, wonach die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit haben, selbst eine Volksabstimmung einzuleiten, die im Falle einer mehrheitlichen Befürwortung in den Gesetzgebungsrat einbringt. Dieser breite Meinungskonsens bildet sich wieder in allen ausgewerteten Bevölkerungsgruppen ab. Auch zwischen den Geschlechtern, den Altersgruppen und den Bildungsschichten herrscht hier große Einigkeit. Überdurchschnittlich hoch ist die Zustimmung dazu wieder in dem an die Schweiz grenzenden Bundesland Vorarlberg (94%). Diese Auffassung der Bürger ist sehr bemerkenswert, steht sie doch in deutlichem Gegensatz zur Meinung fast aller Verfassungsexperten in Österreich, die skeptisch sind, das ganze System der Schweiz auf Österreich zu übertragen. Man muss sich jedoch fragen, wer über eine solche Frage letztlich entscheiden soll: Experten oder Bürger? Die österreichische Verfassung spricht sich dazu eindeutig aus: „Österreich ist eine Republik. Ihr Recht geht vom Volke aus“ (Art 1 B-VG).

C) Vermutete Gewinner und Verlierer der direkten Demokratie

Eine ganz wichtige Frage betrifft jene nach den Gewinnern und Verlierern bei mehr direkter Demokratie in Österreich. Von ihr hängen ja auch die Durchsetzungschancen von mehr direkter Demokratie entscheidend ab. Unsere Umfrage erbrachte zur Frage, welche Gruppen nach Einschätzung der Befragten eher Vorteile oder eher Nachteile im Falle eines Ausbaus der direkten Demokratie in Österreich haben würden, ebenfalls sehr klare Ergebnisse. Vermutlich eher wenig Freude mit einem Ausbau der direkten Demokratie hätten nach Ansicht der Bevölkerung die etablierten Politikerinnen und Politiker respektive die Parlamentarier und die Regierungsparteien – also jene, die derzeit die Politik maßgeblich bestimmen. Von mehr direkter Demokratie würde in den Augen der Befragten hingegen die Bevölkerung insgesamt und hier vor allem wiederum die mittleren und schwächeren sozialen Schichten profitieren. Zu einem gewissen Teil träfe das auch auf die Oppositionsparteien zu. Bei allen anderen abgefragten Gruppen halten sich die angenommenen Vor- und Nachteile in etwa die Waage. Und relativ viele können sich da weder in die eine

oder andere Richtung nennenswerte Effekte vorstellen, was ja auch objektiv schwer zu prognostizieren ist.

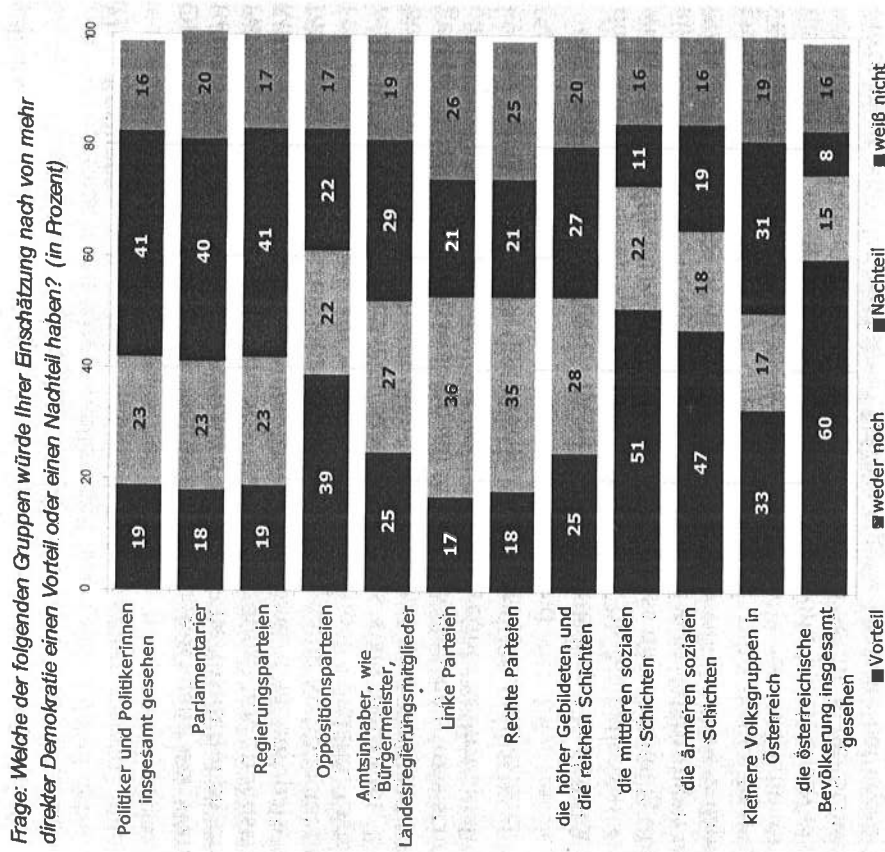
Alle bisher angeführten Ergebnisse belegen, dass sich die Bevölkerung mit großer Entscheidung mehr direkte Demokratie in Österreich wünscht. Das bedeutet aber noch nicht, dass man darin nur Vorteile sieht. Es werden durchaus auch Bedenken angeführt, die man im Zuge eines Ausbaus der Mitbestimmungsmöglichkeiten ins Kalkül ziehen sollte. Zu dieser Thematik wurden zwölf Aussagen vorgelesen, wobei die Befragten jeweils angeben konnten, in welchem Ausmaß sie diesen zustimmen oder nicht zustimmen.

Betrachten wir zuerst die klar als positiv eingeschätzten Effekte eines Ausbaus der direkten Demokratie. Mehrheitlich ist man davon überzeugt, dass mehr direkte Demokratie Folgendes bewirken würde:

- Eine Erhöhung des Bevölkerungsinteresses an Politik (76%);
- Mehr Zufriedenheit mit dem politischen System (71%);
- Bessere Entscheidungen zum Wohle des Landes (70%);
- Eine Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts (64%);
- Eine Stärkung der Bundesländer (55%).

Zwei Drittel der Befragten gehen davon aus, dass die Bevölkerung durchaus in der Lage ist, sich auch bei komplexeren Fragen ein richtiges Urteil bilden zu können – die Voraussetzung dafür wäre natürlich eine ausreichende Information und ein darauf basierender öffentlicher Diskurs. Ein breiter Konsens besteht auch darüber, dass die Stärkung des Persönlichkeitswahlrechts ein wesentlicher Beitrag zu mehr direkter Demokratie wäre.

Tabelle 8: Vermutete Gewinner und Verlierer der direkten Demokratie



Auf der anderen Seite gibt es durchaus auch Vorbehalte im Zusammenhang mit einem Ausbau der direkten Demokratie. Solche signalisieren viele der Befragten bei folgenden Aspekten:

- Gefahr, dass Minderheiten ihre Rechte verlieren (66%);
- Instrumentalisierung durch Parteien für ihre Zwecke (65%);
- Die beeinflussende Rolle der Massenmedien (63%);
- Politische Entscheidungen verzögern sich (52%);
- Populistische Führer können an Einfluss gewinnen (51%).

Die Mehrzahl der Österreicherinnen und Österreicher ist also ganz offenkundig in der Lage, eine differenzierte Einschätzung der Vor- und

Nachteile im Zusammenhang mit einer Ausweitung der direkten Demokratie vorzunehmen. Auch dies spricht für einen Ausbau derselben.

VI. Resümee

Die Demokratie befindet sich weltweit in Krise: Rückgang der Wahlbeteiligung, schwindendes Vertrauen in politische Institutionen und Entscheidungsträger, abnehmende Parteienbindung und politische Mitarbeit sind nur die auffallendsten Symptome. Die europäische Integration hat diese Tendenzen durch die gestiegene Komplexität der Entscheidungsprozesse auf mehreren Ebenen noch verstärkt. Österreich ist von diesen Entwicklungen besonders stark betroffen. Die Beteiligung bei Nationalratswahlen ist von früher über 90% auf 78% gesunken, jene bei Europawahlen auf nur mehr 45%. Den – inzwischen gar nicht mehr so „großen“ – Koalitionen wird weithin Reformunfähigkeit attestiert. Besonders dramatisch ist das niedrige politische Interesse bei Jugendlichen.

Die Stärkung der direkten Demokratie könnte einen entscheidenden Schritt zu einer Korrektur dieser höchst problematischen Entwicklung darstellen. Unsere Befunde zeigen, dass diese einhellig über alle Bevölkerungsschichten hinweg befürwortet wird. Erfahrungen mit direkter Demokratie in der Schweiz widerlegen viele der hierzulande geäußerten Vorbehalte: Die direkte Demokratie führt weder zu einer verantwortungslosen Ausgabenpolitik der öffentlichen Institutionen – das Gegenteil ist der Fall – noch zu einer nationalistisch-chauvinistischen Politik. Dafür ist die Zufriedenheit mit der Politik in der Schweiz europaweit eine der höchsten.⁴ Unsere eigene Umfrage hat ergeben, dass die Bürger/innen bei menschenrechtlich besonders heiklen Themen (zB Todesstrafe) durchaus in einem modern-aufgeklärten Sinne abstimmen würden. Auch die bislang zwei einzigen Volksabstimmungen in Österreich – zur Atomkraft 1978 und zum EU-Beitritt 1994 – haben gezeigt, dass durch die intensiven öffentlichen Diskussionen im Vorfeld hohes Interesse in der Bevölkerung erzeugt wird und die

4 Vgl. Stutzer/Frey, Stärkere Volksrechte – Zufriedenere Bürger: eine mikroökonomische Untersuchung für die Schweiz, *Swiss Political Science Review* 6 (2000), 1; Ladner/Fiechter, The Influence of Direct Democracy on Political Interest, Electoral Turnout and Other Forms of Citizens' Participation in Swiss Municipalities, *Local Government Studies* 38 (2002), 437; allgemein Bernhardt, *Direkte Demokratie wagen?*, *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 25 (2012), 47.

Entscheidungen in der Folge sehr verantwortungsbewusst getroffen werden.

Durch die direkte Demokratie ist auch kein Bedeutungsverlust des Parlaments zu befürchten. Vom steigenden politischen Interesse würden letztlich die gewählten Volksvertreter/innen selbst profitieren. Neue Formen politischer Beteiligung stellen keine Alternative zu direkter Demokratie im Sinne von allgemeinen Abstimmungen, bei denen jede Stimme gleich viel zählt, dar. Sie sind auch wichtig und ein positives Zeichen, aber werden vor allem von jenen Bevölkerungsgruppen genutzt, welche ohnehin guten Zugang zu Entscheidungsträgern haben, sich öffentlich artikulieren und im Bedarfsfall auch organisieren können. Dagegen würden durch direkt-demokratische Abstimmungen vor allem Menschen in einfachen sozialen Schichten und junge Menschen angesprochen.⁵ Sie sind es auch, welche jetzt überproportional Parteien wie der FPÖ ihre Stimme geben. Da diese ihrerseits von anderen Parteien als nicht „koalitionstüchtig“ eingestuft wird, verstärkt sich die Lähmung des politischen Lebens in Österreich.

Entscheidend ist allerdings, in welcher Form direkte Demokratie realisiert wird. Die bisher in Österreich dominante Form der Volksbegehren, die selbst bei hoher Teilnehmerzahl völlig ohne Konsequenz bleiben, ist kontraproduktiv; sie trägt vermutlich eher zu Politikverdrossenheit bei. Ausschlaggebend für eine positive demokratiepolitische Wirkung von Volksabstimmungen sind zwei Aspekte. Zum einen muss die Mitbestimmung in Form der direkten Demokratie eben unmittelbar, also „direkt“, zu politischen Konsequenzen führen. Damit dies in einer für Gesellschaft und Politik konstruktiven Form geschehen kann, ist zum Zweiten auch eine umfassende und objektive Information der Bevölkerung notwendig. Dann entfällt auch das Argument, dass einfache Menschen sich keine fundierte Meinung über komplexe politische Entscheidungen machen können. Denn bei grundlegenden Fragen, die für Volksabstimmungen geeignet sind, gibt es ohnehin keine „richtigen“ oder „falschen“ Entscheidungen, sondern in aller Regel mehrere gute Gründe, die sowohl für als auch gegen bestimmte Lösungsvorschläge sprechen.

5 Vgl. auch Gabriel, *Partizipation, Interessenvermittlung und politische Gleichheit*, in: Klingemann/Neidhardt (Hg), *Zur Zukunft der Demokratie* (2000) 99; Matsuzaka, *Direct Democracy Works*, *Journal of Economic Perspectives* 19 (2005), 185; Höglinger, *Ver-schafft die direkte Demokratie den Benachteiligten mehr Gehör?*, *Swiss Political Science Review* 14 (2008), 207; Moore/Ravishanker, *Who loses in direct democracy?*, *Social Science Research* 41 (2012), 646.