



Österreichische Präsidentenschaftskanzlei

A-1014 Wien, Hofburg, Ballhausplatz
Tel. +43-1-53422-100, Fax 43-1-53422-9100
rene.pollitzer@hofburg.at

GZ S200020/1-VA/2013

Wien, am 8. August 2013

An die
Parlamentsdirektion
Wien
hildegard.schlegl@parlament.gv.at
daniela.prainer@parlament.gv.at

Betreff: Abänderungsantrag betreffend den Antrag 2177/A und Antrag gemäß § 27 Abs. 1 GOG-NR („Demokratiepaket“); Begutachtung

Die Österreichische Präsidentschaftskanzlei nimmt zu den oben bezeichneten Anträgen wie folgt Stellung:

I.

In grundsätzlicher Hinsicht:

Die österreichische Präsidentschaftskanzlei teilt die Auffassung, nach der ein wohl überlegter Ausbau der bestehenden verfassungsrechtlichen Einrichtungen der direkten Demokratie dazu beitragen kann, das demokratische Prinzip insgesamt - und indirekt auch das Prinzip der parlamentarischen Demokratie - zu stärken. Es sollte aber nicht die direkte Demokratie als die „wahre Demokratie“ der parlamentarischen entgegengestellt werden, wie dies in der Öffentlichkeit immer wieder geschieht. Zu bedenken ist, dass es bei der Handhabung von Instrumenten der direkten Demokratie grundsätzlich nur die Alternative gibt, für oder gegen eine bestimmte Lösung zu sein. Es fehlen die Möglichkeiten des parlamentarischen Verfahrens, nämlich der Differenzierung, des Kompromisses, der Bedachtnahme auf neu hinzukommende Argumente, auf den Standpunkt von Minderheiten, sowie der Feinarbeit in

sachlicher und textlicher Hinsicht; dafür besteht eine deutliche Tendenz zur Simplifizierung komplexer Problemstellungen. Die richtige Lösung kann nur in einer sinnvollen Kombination beider Systeme bestehen. Dass das nicht einfach ist, beweist u.a. der Umstand, dass im Österreich-Konvent keine Übereinstimmung in dieser Hinsicht gefunden werden konnte.

Weltweite Erfahrungen mit der direkten Demokratie sollten bei einer Neuregelung nicht unbedacht bleiben, wobei sich die Situation in den einzelnen Staaten historisch und kulturell unterschiedlich entwickelt hat. Zu überlegen wären z.B. die Erfahrungen im US-Gliedstaat Kalifornien. Sie zeigen, dass die Volksinitiative leicht in die Hände kleiner aber in finanzieller und sonstiger Hinsicht durchschlagskräftiger Gruppen gelangen kann und dass wirkungsstarke Parolen sich gegenüber rationalen Überlegungen durchsetzen können.

II.

Im Einzelnen:

1. Die vorgeschlagene Regelung verbindet unter näher geregelten Voraussetzungen das „qualifizierte Volksbegehren“ sowie die Volksbefragung zu einer Einheit. Dieses System ist auf das Zusammenwirken unterschiedlicher Organe angewiesen: Der Bundespräsident, die Bundesregierung, der Nationalrat, der Verfassungsgerichtshof und die Bundeswahlbehörde; schließlich sind noch die Zustellbevollmächtigten des Volksbegehrens und ihre Stellvertreter zu nennen, die gemäß dem vorgeschlagenen Art. 141a B-VG eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes über die dort genannten Rechtsfragen beantragen können.

Das Zusammenspiel so vieler unterschiedlicher Organe schafft an sich schon Probleme; dazu kommt die Vielzahl von **unbestimmten Verfassungsbegriffen**, die weite Interpretationsspielräume zulassen und daher zu Organkonflikten führen können.

Keineswegs transparent ist das Verhältnis der Zulässigkeitsvoraussetzungen des vorgeschlagenen Art. 49c Abs. 4 B-VG zu denen des geltenden Art. 49b Abs. 1 B-VG. Nach dieser letzteren Bestimmung muss es sich um eine Angelegenheit von grundsätzlicher und gesamtösterreichischer Bedeutung handeln, zu deren Regelung die Bundesgesetzgebung zuständig ist. Wahlen sowie Angelegenheiten, über die ein Gericht oder eine Verwaltungsbehörde zu entscheiden hat, können nicht Gegenstand einer

Volksbefragung sein. Offenbar sollen diese letzteren Voraussetzungen auch im Fall der Volksbefragung nach einem qualifizierten Volksbegehren gelten; die Erläuterungen (Seite 43) weisen in diese Richtung. Es wäre nun seltsam, dass die Bundeswahlbehörde über Zulassungsvoraussetzungen des vorgeschlagenen Art. 49c Abs. 4 B-VG zu entscheiden hat, nicht aber über die des geltenden Art. 49b Abs. 1.

2. Die Volksbefragung soll gemäß Art. 49c Abs. 6 vom Bundespräsidenten (gemäß Art. 67 Abs. 1 B-VG auf Vorschlag der Bundesregierung) angeordnet werden. Dies entspricht der geltenden Verfassungsrechtslage. Es ergibt sich die Frage, in welchem Umfang der Bundespräsident das zur Volksbefragung gelangende qualifizierte Volksbegehren zu prüfen hat. Zwar besteht schon gemäß Art. 49b Abs. 1 eine Verpflichtung des Bundespräsidenten zur Prüfung der Voraussetzungen für die Anordnung einer Volksbefragung, doch wirft die im vorliegenden Entwurf vorgesehene Konstruktion wesentlich weiter gehende Probleme auf.

Die Entscheidung der Bundeswahlbehörde über die Zulässigkeit einer Volksbefragung (Art. 49c Abs. 4) unterliegt nur dann der nachprüfenden Kontrolle des Verfassungsgerichtshofes, wenn dieser gemäß Art. 141a Abs. 1 B-VG vom Zustellungsbevollmächtigten und zwei seiner Stellvertreter angerufen worden ist. Eine andere Möglichkeit der Überprüfung der Entscheidung der Bundeswahlbehörde kommt offenbar nicht in Betracht; mangels eines individualisierten Adressaten handelt es sich bei dieser Entscheidung offenbar um keinen Bescheid. Der Bundespräsident könnte bei der Anordnung der Volksbefragung mit der Behauptung konfrontiert werden, dass die rechtskräftige Entscheidung der Bundeswahlbehörde verfassungswidrig sei. Damit unterscheidet sich die der vorgeschlagenen Regelung zugrundeliegende Konstruktion wesentlich vom Fall der Beurkundung des verfassungsmäßigen Zustandekommens von Bundesgesetzen, weil diese Gesetze ja uneingeschränkt der Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof unterliegen. Daher wird der Bundespräsident nur dann die Beurkundung verweigern, wenn es sich um eine evidente Verfassungswidrigkeit handelt; im Fall einer behaupteten Verfassungswidrigkeit der Entscheidung der Bundeswahlbehörde ist demgegenüber eine andere Situation gegeben, weil es die umfassende Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichtshofes nicht gibt.

Dazu kommt noch, dass es bei der Vorlage zur Beurkundung eines Gesetzesbeschlusses keinen Vorschlag der Bundesregierung gibt; daher kann auch kein Konflikt zwischen Bundespräsident und Bundesregierung über die Frage des verfassungsmäßigen Zustandekommens eines Gesetzes entstehen. Wohl aber ist nach der hier vorliegenden Konstruktion ein solcher Konflikt denkbar, was zu beträchtlichen Problemen führen kann.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass der Entwurf völlig offen lässt, bis zu welchem Zeitpunkt der Nationalrat einen dem qualifizierten Volksbegehrten entsprechenden Gesetzesbeschluss zu fassen hat, widrigenfalls er sich dem Vorwurf verfassungswidriger Untätigkeit aussetzen würde.

3. Das vorgeschlagene Verfahren wäre auch auf **Verfassungsänderungen** (siehe Art. 49c Abs. 1 Z. 2 und Art. 49c Abs. 4 Z. 2), ja mangels einer ausschließenden Bestimmung sogar auf eine **Gesamtänderung** der Bundesverfassung anwendbar; für ein darauf abzielendes Volksbegehrten würde die Unterstützung durch 15 % der Stimmberechtigten genügen. Dass letzteres verlangt werden könnte, ist durchaus nicht aus der Luft gegriffen, wenn man etwa an das immer wieder in Zweifel gezogene bundesstaatliche Prinzip denkt, dessen Aufrechterhaltung auch nicht durch internationale Verträge geboten ist. Außerdem darf nicht übersehen werden, dass nach Zustandekommen der dem Entwurf entsprechenden Regelungen jederzeit ein qualifiziertes Volksbegehrten initiiert werden könnte, das die vorgesehenen Beschränkungen für die Zulässigkeit der Volksbefragung außer Wirksamkeit setzen will.

Sollte der Nationalrat dem Ergebnis einer auf eine Gesamtänderung der Bundesverfassung ziellenden Volksbefragung folgen, müsste über den betreffenden Gesetzesbeschluss zusätzlich die obligatorische Volksabstimmung gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG stattfinden. Diesfalls würde das Bundesvolk drei Mal mit derselben Angelegenheit befasst werden (qualifiziertes Volksbegehrten – Volksbefragung – Volksabstimmung). Der Gedanke der direkten Demokratie würde sich damit ins Absurde wenden.

4. Gemäß Art. 49c Abs. 4 Z. 3 soll eine Volksbefragung dann unzulässig sein, wenn durch einen Gesetzesbeschluss eine erhebliche finanzielle Belastung des Bundes eintreten würde und das Volksbegehrten keine Vorschläge darüber enthält, wie ein finanzieller Mehraufwand zu bedecken ist. In den Erläuterungen dazu heißt es, dass die

Bundeswahlbehörde nur zu überprüfen hat, ob der dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzesantrag einen Bedeckungsvorschlag enthalten muss und einen solchen enthält; nicht jedoch, ob der Vorschlag auch richtig und sinnvoll, bzw. durchführbar ist. Die Kompetenz der Bundeswahlbehörde erstreckt sich somit nur auf einen rein formalen Gesichtspunkt. Auch der Verfassungsgerichtshof hätte sich offenbar auf eine solche Überprüfung zu beschränken. Eine derart „zahnlose“ Regelung zur Verteidigung eines seriösen Staatshaushaltes kann nicht gut geheißen werden. Es muss in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, dass „zahnlose Bedeckungsvorschläge“ in einem parlamentarischen Initiativantrag im Zuge der parlamentarischen Beratungen in jeder Richtung korrigierbar sind, während ein „zahnloser Bedeckungsvorschlag“ in einem qualifizierten Volksbegehren de facto nicht mehr korrigierbar ist.

5. Die Eidgenössische Bundesverfassung von 1999 kennt keine Volksinitiative betreffend die Erlassung von Bundesgesetzen, sondern nur eine solche für die **Verfassungsrevision**. In diesem Fall ist die Zulässigkeit an das Kriterium der „**Einheit der Materie**“ gebunden. Es soll nicht in ein und derselben Initiative die Änderung von völlig heterogenen Verfassungsbestimmungen verlangt werden.

Es bedarf keiner besonders großen Phantasie, um zu erkennen, dass auf dem Wege eines heute durchaus gängig gewordenen „Sammelgesetzes“ die Änderung höchst unterschiedlicher Rechtsvorschriften zum Gegenstand eines qualifizierten Volksbegehrens und einer anschließenden Volksbefragung gemacht werden könnte. Es bestehen hier überhaupt keine Grenzen. Im Fall des Volksbegehrens gemäß dem geltenden Verfassungsrecht kann der Nationalrat durch entsprechende Änderungen ausgleichend wirken, bzw. korrigierend eingreifen; im Fall des qualifizierten Volksbegehrens wäre er ausdrücklich auf un wesentliche Änderungen beschränkt. Der Stimmberchtigte kann sich daher in die Lage versetzt sehen, dass er Teilen des zur Volksbefragung gelangenden Gesetzes zustimmen möchte, anderen aber ganz und gar nicht. Er kann aber nur zur gesamten Regelung „ja“ oder „nein“ sagen. Dies kann eine sinnvolle Teilnahme an der Volksbefragung unmöglich machen.

6. Die immer wieder ins Treffen geführte Feststellung, dass das „qualifizierte Volksbegehren“ ja „nur“ in eine unverbindliche Volksbefragung mündet (und nicht in eine verbindliche Volksabstimmung) ist nicht geeignet, die hier vorgebrachten Bedenken zu zerstreuen. Denn

die Vorstellung, dass eine gesamtösterreichische Volksbefragung mit allem damit verbundenen finanziellen und politischen Aufwand durchgeführt wird und sich sodann eine Mehrheit des Nationalrates gegen das Ergebnis einer solchen Volksbefragung stellt, ist nicht sehr realistisch - und wäre übrigens keine Stärkung der Demokratie.

7. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das dem Entwurf zugrunde liegende System nicht ausgereift ist und eine Vielzahl von durchaus berechtigten Fragen aufwirft, die im Interesse der Rechtssicherheit nicht der Vollziehung überlassen werden dürfen.

Der Kabinettsdirektor:

POLLITZER

elektronisch gefertigt

Signaturwert	FT+h6uGNfaqCAED6vGY7MqudKsEbLLsQpZPh1e4RZXJPSTOL3MujqiLjHfz2fze5dACu64 6n7wTU7s0w6rJaoC9ydqhRT7zruW2LsZQAj+VXXNxluPqHkt6rEPIQCv7dLHDCefx+OHEd KxbQnv6HC5+GyXOdJ1wT0hRRM0jBLQ=		
	Unterzeichner	EMAIL=buergerservice@hofburg.at,serialNumber=54048629422 1,CN=Praesidentschaftskanzlei,OU=Praesidentschaftskanzle i,O=Praesidentschaftskanzlei,C=AT	
	Datum/Zeit-UTC	2013-08-09T08:36:31Z	
	Aussteller-Zertifikat	CN=a-sign-corporate-light-02,OU=a-sign-corporate-light- 02,O=A-Trust Ges. f. Sicherheitssysteme im elektr. Datenverkehr GmbH,C=AT	
	Serien-Nr.	656041	
	Methode	urn:pdfsigfilter:bka.gv.at:binaer:v1.1.0	
	Parameter	etsi-bka-moa-1.0	
Prüfinformation	Informationen zur Prüfung des elektronischen Dokuments finden Sie unter http://www.signaturpruefung.gv.at . Informationen zur Prüfung des Ausdruckes finden Sie unter http://www.bundespraesident.at/amtssignatur		