



**Verwaltungsgerichtshof  
Präsidium**

An die  
Parlamentsdirektion  
Dr. Karl Renner-Ring 3  
1017 Wien

DVR: 0000141

e-Mail:  
Hildegard.Schlegl@parlament.gv.at  
Daniela.Praener@parlament.gv.at

Zl. VwGH-1790/0014-PRAES/2013

**Demokratiepaket Antrag 2177/A - Begutachtung;  
Stellungnahme des Präsidenten des VwGH**

Zum Abänderungsantrag betreffend den Antrag 2177/A und Antrag gemäß § 27 Abs. 1 GOG-NR ("Demokratiepaket") nimmt der Präsident des Verwaltungsgerichtshofes wie folgt Stellung:

1. Mit dem "qualifiziert unterstützten Volksbegehren" soll das verfassungsrechtliche Instrumentarium der unmittelbaren Demokratie erweitert werden. Wenngleich der Verwaltungsgerichtshof davon nicht unmittelbar betroffen ist, handelt es sich doch um eine verfassungspolitische Neuerung mit weitreichenden Konsequenzen für das gesamte Verfassungsgefüge. Schon dies verlangt eine Stellungnahme des Präsidiums des Verwaltungsgerichtshofes. Dazu tritt, dass die damit ausgelöste legislatorische Dynamik auch die Gerichtsbarkeit - und somit auch den Verwaltungsgerichtshof - betreffen könnte.

2. Gegenüber weiterreichenden Vorstellungen im politischen Vorfeld sieht Art. 49c nicht vor, dass der Nationalrat dem Resultat einer auf Grund eines "besonders qualifizierten Volksbegehrens" erfolgten Volksabstimmung zu folgen hat. Vielmehr tritt an die Stelle der Volksabstimmung eine "Volksbefragung", deren Ergebnis für den Nationalrat nicht bindend ist. Damit handelt es sich nicht mehr um eine Initiative zur "Gesamtänderung der Bundesverfassung" im Sinne des Art. 44 Abs. 3 B-VG, die einer zwingenden Volksabstimmung zu unterziehen wäre. Ungeachtet dieser sehr wichtigen Differenz wird aber doch damit zu rechnen sein, dass sich ein Nationalrat - trotz der eingebauten Sicherungen (Alternativentwurf, Begut-

achtungsverfahren) - nur schwerlich über das Ergebnis einer (positiven) Volksbefragung hinwegsetzen kann, ist die Dynamik einmal ausgelöst.

3. Der Entwurf beschränkt die Gegenstände möglicher Volksbefragungen. Diese Grenzen ergeben sich zunächst aus dem immer enger werdenden rechtspolitischen Gestaltungsraum des (einfachen) Gesetzgebers, dann aus den budgetären Möglichkeiten. Was nun zunächst die Formulierung der Grenzen betrifft, so ist es unverständlich, dass zwar die verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte, nicht aber die sie garantierenden Rechtsschutzeinrichtungen, also insbesondere die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts, geschützt sind. Auch führt die Bedachtnahme auf bloß "offenkundige Verstöße gegen das Unionsrecht" zu gravierenden Problemen, wenn es nicht zu einer sowohl zeitlich vorgelagerten als auch zwingenden Befassung des Verfassungsgerichtshofes kommt.

In realistischer Sicht sollte bedacht werden, dass sich ein - entsprechend emotional unterfütterter - plebiszitärer Wille gerade doch in diesen verpönten Politikfeldern bilden wird. Es wäre weltfremd anzunehmen, dass sich Initiativen nicht gegen Minderheiten und Außenseiter und nicht gegen suprastaatliche Vorgaben richten würden. Wenn dann bei massiv unterstützten Volksbegehren keine Volksbefragung erfolgt, weil der Verfassungsgerichtshof ihren Gegenstand für verfassungswidrig erkennt, kann dies zu einer heftigen Frustration weiter Kreise und damit zur Umlenkung ihrer Energien auf verfassungsrechtliche Institutionen führen. Dazu kommt, dass die geforderte Erklärung, wie ein finanzieller Mehraufwand abgedeckt werden soll, geradezu eine Einladung zu willkürlichen Verknüpfungen darstellt, der Phantasie sind hier keine Grenzen gesetzt.

4. In diesem Zusammenhang ist das Augenmerk daher ganz darauf zu richten, dass qualifizierte Volksbegehren - mit nur geringfügig erhöhtem Quorum - auch die Änderung des Verfassungsrechts verlangen können. Selbst eine Gesamtänderung ist in Reichweite! Hier geht der Entwurf sogar noch über Art. 138 i.V.m. 193 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft hinaus, wonach eine Volksinitiative nur vorschlagen kann, dass ein Verfahren zur Totalrevision der Bundesverfassung eingeleitet wird, ohne dass bestimmte Inhalte verlangt werden können (vgl. Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl., 2011, S. 538).

Der Zugriff auf das Verfassungsrecht bedeutet zunächst, dass auch die derzeit vorgesehenen Schranken reversibel sind. Dies gilt sowohl für die in Art. 49c Abs. 4 festgelegten Schranken als auch für die in Art. 41 Abs. 2 B-VG enthaltene Einschränkung auf eine "durch Bundesgesetz zu regelnde Angelegenheit". Ein qualifiziertes Volksbegehren auf die Beseiti-

gung der materiellen Schranken oder für eine Immunisierung gegen eine spätere verfassungsgerichtliche Prüfung derart zustandegemessener Bundesgesetze ist somit durchaus möglich.

Darüber hinaus könnte eine solche Bewegung auch zu einer "Gesamtänderung" der Bundesverfassung führen, etwa zur Beseitigung der föderalen Struktur Österreichs, zur Abschaffung zentraler rechtsstaatlicher Einrichtungen wie der Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts oder zumindest zur Schwächung des Rechtsschutzes für bestimmte Personengruppen, etwa für Ausländer oder zum Wechsel zu einer deutlich autoritäreren Staatsform. Hier fällt schwer ins Gewicht, dass für die Volksbefragung kein Teilnahmeminimum vorgesehen ist, mithin eine Minderheit eine beträchtliche Wirkung auslösen kann. Zudem ist der in Art. 49c Abs. 2 genannte Gesetzesbeschluss des Nationalrats nicht näher determiniert. Es ist zwar anzunehmen, dass dafür die auch sonst gegebenen Quoren maßgebend sind, aber es sollte ganz eindeutig sein, dass die Zweidrittelmehrheit für Verfassungsgesetze und -bestimmungen auch hier gilt. Ganz unklar ist, ob über einen Gesetzesbeschluss dann noch eine Volksabstimmung stattfinden kann resp. muss (Art. 43, 44 Abs. 3 B-VG).

5. Man könnte nun einwenden, dass diese Szenarien zu weit hergeholt seien. Aber Verfassungsrecht ist Recht für den Ernstfall, bewährt sich in diesem oder kann missbraucht werden. Verfassungsrechtliche Instrumente dürfen daher nicht in eine relativ statische politische und gesellschaftliche Szene gestellt werden, sondern müssen auch auf ihre Wirkung unter gänzlich anderen Bedingungen bedacht werden. Gerade Verfassungsbestimmungen, die zu einem Staatsumbau führen können, werden aller Erfahrung nach in späteren Situationen auch zu diesem Zweck herangezogen, man denke nur an das "Kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz" oder an die Anwendung des formalen Verfassungsrechts in einem Nachbarstaat Österreichs.

6. Der Verfassungsentwurf wirft auch darüber hinaus eine Reihe von schwierigen Rechtsfragen auf, die im Ernstfall zu einer erheblichen Instabilität führen können: Der Verfassungsgerichtshof kommt nur dann ins Spiel, wenn er von den Initiatoren des Volksbegehrens angerufen wird. Trifft die Bundeswahlbehörde hingegen eine positive Entscheidung, hat der Bundespräsident - ob auf Vorschlag der Bundesregierung, ist unklar - die weiteren Verfahrensschritte zu setzen. Das ja ohnedies ungelöste Problem, ob dem Bundespräsidenten ein bloß formelles oder auch ein materielles Prüfungsrecht hinsichtlich des verfassungsmäßigen Zustandekommens von Bundesgesetzen zukommt, findet hier eine Wiederholung bei der Beurteilung, ob etwa ein Volksbegehren nicht richtigerweise unter Art. 49c Abs. 4 Z. 2 B-VG zu subsumieren gewesen wäre.

Weiters ist festzustellen, dass für die Reaktion des Nationalrats keine Fristen vorgesehen sind. Es steht daher letztlich im Ermessen (der Bundesregierung rsp.) des Bundespräsidenten, zu welchem Zeitpunkt sie zur Feststellung gelangen, dass der Nationalrat "keinen dem qualifiziert unterstützten Volksbegehren entsprechenden Gesetzesbeschluss" gefasst hat.

Zumindest missverständlich ist weiters, dass der Bundespräsident nach Art. 49c Abs. 6 eine Volksbefragung u.a. dann anordnet, wenn "der Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 141a Abs. 2 festgestellt hat, dass der Nationalrat keinen dem qualifiziert unterstützten Volksbegehren entsprechenden Gesetzesbeschluss gefasst hat". Im verwiesenen Art. 141a Abs. 2 wird der Verfassungsgerichtshof zu einer solchen Feststellung nämlich gar nicht ermächtigt; er soll nach dieser Vorschrift vielmehr feststellen, "ob der Gesetzesbeschluss des Nationalrates nicht bloß unwesentlich vom Volksbegehren abweicht". Missverständlich ist auch, dass ein stattgebendes Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes nach dem letzten Satz des Art. 141a Abs. 2 "den bekämpften Beschluss des Nationalrates [beseitigt]", was sich im Kontext auf den im vorangehenden Satz erwähnten "Gesetzesbeschluss des Nationalrates" zu beziehen scheint. Gemeint ist aber wohl der nach Art. 49c Abs. 3 vom Nationalrat zu fassende Beschluss, dass ein Gesetzesbeschluss bloß unwesentlich vom qualifiziert unterstützten Volksbegehren abweicht.

7. Für den Ausbau der unmittelbaren Demokratie kann zweifellos die Schweiz als positives Beispiel dienen. Doch wurde anderwärts in der staatsrechtlichen Diskussion - insbesondere zwischen den beiden Weltkriegen - das plebiszitäre Element seit jeher auch mit einer Verstärkung caesaristischer Elemente verbunden. So hätte die B-VG Novelle 1929 nach Absicht der damaligen Bundesregierung dazu dienen sollen, mittels eines Ausbaus der Zuständigkeiten des Bundespräsidenten einerseits und eines starken plebiszitären Elements andererseits den Nationalrat gleichsam "in die Zange zu nehmen" (vgl. näher Berchtold, Verfassungsgeschichte der Republik Österreich, Bd. I: 1918-1933/1998/S. 537): Damals sollte Art. 44 Abs. 2 B-VG dergestalt geändert werden, dass Gesetzesvorschläge auf Änderung der Bundesverfassung, die keine Zweidrittelmehrheit im Nationalrat erlangen, einer Volksabstimmung zuzuführen wären. Falls diese eine unbedingte Mehrheit ergebe, sollte der Gesetzesvorschlag als Bundesverfassungsgesetz kundgemacht werden. Tendenziell richtete sich dieser Plan gegen die verfassungsrechtliche Sperrminorität der Sozialdemokraten. Bekanntlich wurde dies nicht verwirklicht. Man kann an diesem Plan aber gut erkennen, wohin die Reise auch gehen könnte. Die massiven Kompetenzen des Bundespräsidenten - Art. 29 Abs. 1, Art. 70 Abs. 1 B-VG - sind mitnichten "totes Recht". In der Hand einer entsprechend autoritären Persönlichkeit könnten sie gerade im Zusammenhang mit einer entgrenzten ple-

bisitären Demokratie einen Staatswandel herbeiführen. Umso bedenklicher ist, dass die Stimmberechtigten ein Volksbegehren nach Art. 41 Abs. 2 des Entwurfs auch elektronisch unterstützen können sollen, wobei nach dieser Bestimmung bloß zu gewährleisten ist, dass die elektronische Unterstützung "nur persönlich und nur einmal erfolgt"; andere Sicherungen, etwa zur Geheimhaltung und damit auch zur Freiheit der Stimmabgabe müssen also nicht erfolgen?

8. Es bleibt freilich eine genuin politische Frage, in welche Richtung sich die österreichische Demokratie entwickeln soll. Da die Initiative zu einer Stärkung der plebisitären Elemente aus dem Nationalrat selbst kommt, darf allerdings die Frage gestattet sein, weshalb zwischen 1920 und 1933 und seit 1945 von der Möglichkeit einer fakultativen Volksabstimmung über Gesetzesbeschlüsse des Nationalrats erst in einem einzigen Fall Gebrauch gemacht wurde. Nichts würde dagegen sprechen, derartige Volksabstimmungen häufiger durchzuführen. Auch wäre es möglich, Volksbegehren einer gewissen Stärke schon unter den derzeit bestehenden parlamentarischen Regeln größere Beachtung zu widmen.

9. Es fragt sich auch, ob die neue Vorkehrung in der Tat das geeignete Mittel gegen das - unstreitig vorhandene - Unbehagen an der parlamentarischen Demokratie ist. Stellt man in Rechnung, dass ein beträchtlicher Teil der Rechtserzeugung heute im Rahmen der Europäischen Union erfolgt, so wäre die demokratische Komponente dieser Rechtserzeugung zu stärken. Das könnte durch einen weiteren Ausbau der Zuständigkeiten des europäischen Parlaments erreicht werden, insbesondere aber auch dadurch, dass in Hinkunft in der Tat europäische Parteien zur Wahl anstehen. Auf rein österreichischer Ebene könnte das Persönlichkeitswahlrecht weiter ausgebaut werden, und es könnten - auch im Fall von Koalitionen - größere "koalitionsfreie Räume" bestimmt werden, allesamt alte Vorschläge.

10. Zusammenfassend darf daher angeregt werden, die Einführung des neuen Instruments gründlich zu überdenken. Dabei sollte auch vor Augen stehen, dass mächtige Medien und auch das schiere Gold beträchtlichen Einfluss auf die Stimmungslage der Menschen ausüben können. Nicht unter den Tisch fallen sollte auch, dass es der allgemeinste demokratische Wert ist, dass jene Menschen, die von rechtlichen Regeln betroffen sind, an deren Erzeugung mittelbar oder unmittelbar beteiligt sein sollen. In Österreich leben aber dauerhaft auch viele Menschen, die noch nicht Staatsbürger und daher auch nicht Stimmbürger sind.

Wenn sich der Nationalrat aber doch dazu bestimmt sieht, ein "besonders qualifiziertes Volksbegehren" einzuführen, so sollten die Sicherungen ausgebaut werden. Initiativen zu einer Änderung der Bundesverfassung oder gar zu ihrer Gesamtänderung sollten nicht zulässig

sein. Keinesfalls darf zu einem Zugriff auf die in Art. 49c B-VG enthaltenen Erzeugungsbedingungen für besonders qualifizierte Volksbegehren ermächtigt werden.

W i e n , am 12. August 2013

Der Präsident:

J A B L O N E R

*Elektronisch gefertigt*