



REPUBLIK ÖSTERREICH  
Parlamentsdirektion

# ERSTEINSCHÄTZUNG

**BETREFFEND DIE AUSWIRKUNGEN DER ABSTIMMUNG EINES NUR VON VIER  
ABGEORDNETEN UNTERSCHRIEBENEN ABÄNDERUNGSANTRAGS**

---

20. November 2020

**Abt. 3.1 – Öffentliches Recht & Legistik**

[oeffentlichesrecht@parlament.gv.at](mailto:oeffentlichesrecht@parlament.gv.at)

+43 1 401 10-2244

**3 - Rechts-, Legislativ- &  
Wissenschaftlicher Dienst**



## **Sachverhalt**

Im Zuge der Debatte zu TOP 10 BFRG 2021 bis 2024 (RV 381 d.B.) am 19.11.2020 wurde der Abänderungsantrag der Abg. Obernosterer, Schwarz, Kolleginnen und Kollegen am Präsidium schriftlich überreicht. Bei der Kontrolle der Unterschriften erschien eine Unterschrift zweifelhaft.

Der Abänderungsantrag wurde gemäß § 53 Abs. 4 GOG verlesen und die ordnungsgemäße Einbringung des Antrages wurde vom Präsidenten des Nationalrates enunziert.

Bei der Abstimmung wurde das BFRG in der Fassung des Abänderungsantrages in zweiter und dritter Lesung beschlossen. Erst im Zuge der Auswertung der Anträge fiel auf, dass die als Unterschrift der Abg. Götze gedeutete Zeichnung der Vorname des Abg. Obernosterer ist.

Die Situation stellt sich nach einer ersten rechtlichen Einschätzung wie folgt dar:

## **Verfahren im Plenum des Nationalrates**

§ 53 Abs. 3 GOG sieht vor, dass Abänderungsanträge, „wenn sie von mindestens fünf Abgeordneten einschließlich des Antragstellers unterstützt werden, in die Verhandlung einzubeziehen sind“. Ist der Antrag nicht von fünf Abgeordneten unterfertigt, so hat der/die vorsitzführende Präsident/in des Nationalrates die Unterstützungsfrage zu stellen.

Der gegenständliche AÄA hat die formale Voraussetzung betreffend 5 Unterschriften gemäß § 53 Abs. 3 GOG nicht erfüllt. Die Unterstützungsfrage wurde mangels Kenntnis des Fehlers zum Zeitpunkt der Enunziation nicht durchgeführt. Der Antrag wurde vom vorsitzführenden Präsidenten als zulässig erachtet; er hat enunziert, dass dieser Antrag mit in Verhandlung steht.

Zweck des Formalerfordernisses (5 Unterschriften) gemäß § 53 Abs. 3 GOG dürfte sein, dass damit die Anzahl der Anträge begrenzt wird. Der/die vorsitzführende Präsident/in des NR hat die Zulässigkeit des Antrages im Sinne einer Verfahrensfrage zu beurteilen.

Durch die Verlesung des Antrags gemäß § 53 Abs. 4 GOG haben die Mitglieder des NR Kenntnis vom Inhalt des Antrages erlangt. Das Fehlen der Unterschriften bzw. die Unzulässigkeit des Antrages hätte jederzeit in einer Wortmeldung zur Geschäftsbehandlung gemäß § 59 GOG von jedem Mitglied des NR moniert werden können.

Bei der Abstimmung wurde das BFRG in der Fassung des Abänderungsantrages in zweiter und dritter Lesung gemäß §§ 70 und 74 GOG von der Mehrheit der Mitglieder des NR beschlossen. Es gab keine Zweifel über den Gegenstand/Inhalt der Abstimmungen, zumal der Antrag ordnungsgemäß verlesen worden ist und der vorsitzführende Präsident des NR gemäß § 65 Abs. 6 GOG vor Eingang in das Abstimmungsverfahren bekannt gegeben hat, wie er die Abstimmung vornehmen wird.

Das GOG enthält keine Regelung, die Vorkehrungen für den Umgang mit einem derartigen Fehler trifft. Das GOG sieht insbesondere keine Regelung vor, im Nachhinein den Gesetzesbeschluss des Nationalrates zu reassümieren. Anders als bei Ausschüssen, denen in § 42 Abs. 2 GOG ausdrücklich das Recht eingeräumt wird, ihre Beschlüsse bis zur Berichterstattung im Plenum abzuändern, gibt es eine vergleichbare Regelung für das Plenum nicht. Eine Reassümierung der Gesetzesbeschlüsse bzw. nochmalige Abstimmung erscheint daher rechtlich nicht zulässig.

### **Verfassungsrechtliche Vorgaben**

Nach der Judikatur des VfGH ist das GOG als Maßstab bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen nach Art. 140 B-VG heranzuziehen. Innerhalb des GOG ist zwischen „qualifizierten“ Bestimmungen und bloßen Ordnungsvorschriften zu unterscheiden: Bei ersteren handelt es sich um jene Bestimmungen, deren Verletzung zur Verfassungswidrigkeit des (gesamten) Gesetzesbeschlusses führt, bei letzteren um solche, deren Verletzung nicht zur Verfassungswidrigkeit führt.

Entscheidend für die Zuordnung ist dem VfGH zufolge, ob eine Bestimmung sichern soll, *„dass in den Beschlüssen die wahre Meinung der Mehrheit des NR zum Ausdruck kommt“* (vgl. erstmals VfSlg. 16.151/2001). Zu den „qualifizierten“ Bestimmungen des GOG zählt der VfGH zum einen jene, die die Vorgehensweise bei Abstimmungen im Plenum näher regeln (§§ 65, 72 und 74; vgl. VfSlg. 16.151/2001), und zum anderen jene, *„die der (Möglichkeit der) Teilnahme der Abgeordneten an den Abstimmungen oder der Klarheit des Gegenstandes der Abstimmung dienen“* (VfSlg. 17.173/2004).

### **Bewertung der konkreten Situation vor dem Hintergrund der Judikatur des VfGH**

Im konkreten Fall stellt sich die Frage, ob § 53 Abs. 3 GOG als „qualifizierte“ Bestimmung oder als bloße Ordnungsvorschrift zu werten ist. Diese Frage wurde in der Judikatur des VfGH bislang nicht beantwortet. Es kann daher nicht abschließend beurteilt werden, wie der VfGH in einem allfälligen Verfahren gemäß Art. 140 B-VG entscheiden würde. Es lassen sich jedoch Argumente in beide Richtungen vorbringen:

Für die Zuordnung zu den „qualifizierten“ Bestimmungen könnte sprechen, dass § 53 Abs. 3 GOG eine Zulässigkeitsvoraussetzung für das „In-Verhandlung-Nehmen“ eines AÄA festlegt, und zwar die Unterstützung durch mindestens fünf Abgeordnete (durch Unterfertigung oder nach Stellung der Unterstützungsfrage). § 53 Abs. 3 GOG regelt damit eine Frage in unmittelbarem zeitlichem und inhaltlichem Konnex zur Abstimmung im Plenum des NR. Ist ein AÄA nicht ausreichend unterstützt, lässt ihn der/die jeweils vorsitzführende Präsident/in idR nicht zu: Die Entscheidung über die Zulässigkeit im Rahmen des § 53 Abs. 3 GOG hat folglich eine direkte Auswirkung auf die Vorgehensweise bei der Abstimmung über die zugrunde liegende Vorlage im Plenum. Demnach kann nicht gänzlich ausgeschlossen werden, dass der VfGH § 53 Abs. 3 GOG als „qualifizierte“ Bestimmung erachtet.

Demgegenüber könnte für die Zuordnung zu den bloßen Ordnungsvorschriften sprechen, dass der AÄA im konkreten Fall gemäß § 53 Abs. 4 GOG ordnungsgemäß verlesen wurde, über den Inhalt der Abstimmung keine Zweifel bestanden haben und daher außer Streit steht, dass bei der Abstimmung für alle Abgeordneten Klarheit über den Gegenstand der Abstimmung geherrscht hat. Die Abstimmungen wurden in Zweiter und Dritter Lesung ordnungsgemäß durchgeführt und im Hinblick auf den Mehrheitsbeschluss ergibt sich, dass der Antrag auch im Fall einer Unterstützungsfrage gemäß § 53 Abs. 3 GOG genug Unterstützung gefunden hätte. Folglich könnte argumentiert werden, dass die wahre Meinung der Mehrheit des NR im Beschluss des NR über das BFRG 2021-2024 korrekt zum Ausdruck gekommen ist.

Geht man davon aus, dass von Beginn an kein zulässiger Antrag vorlag und damit über einen unzulässigen Antrag abgestimmt wurde, stellt sich die Frage, welche Auswirkungen die Beschlussfassung in Zweiter und Dritter Lesung – mangels Fehlerkalküls – hat bzw. ob dies die Abstimmungen ungültig macht. Wenn man von der Ungültigkeit der Abstimmungen in Zweiter und Dritter Lesung ausginge, könnte allenfalls argumentiert werden, dass in den Stand vor der Einbringung des AÄA zurückzukehren ist und der Verhandlungsgegenstand nicht im Sinne des GOG erledigt, sondern noch immer offen ist. Ob ein solcher Art (erneut) behandeltes Gesetz einer verfassungsrechtlichen Prüfung gemäß Art. 140 B-VG standhielte, ist zweifelhaft.

Zwar lässt sich die Einordnung durch den VfGH nicht vorhersehen, es sprechen jedoch die gewichtigeren Gründe dafür, dass der VfGH diese Bestimmung als bloße Ordnungsvorschrift einordnen würde, deren Einhaltung lediglich in der Verantwortung des Parlaments selbst liegt.

### **Einwendungsmöglichkeit gegen Amtliches Protokoll; Beschlussausfertigung**

Die Einbringung und Abstimmung von Abänderungsanträgen werden gemäß § 51 GOG im Amtlichen Protokoll festgehalten. Dieses ist an dem der Sitzung folgenden Arbeitstag während der Dienststunden in der Parlamentsdirektion für alle Abgeordneten zur Einsicht aufzulegen. Gegen die Fassung oder den Inhalt des Amtlichen Protokolls können Einwendungen erhoben werden, über die der Präsident entscheidet. Findet er eine Einwendung begründet, hat er die Berichtigung zu veranlassen. Werden innerhalb der Aufliegefrist keine Einwendungen erhoben, so gilt das Protokoll nach Ablauf der Frist als genehmigt.

Wird also gegen das Amtliche Protokoll von der Sitzung am 19.11.2020 bis zum Ende der Aufliegefrist (20.11.2020, 16 Uhr) keine Einwendung erhoben, gilt es als genehmigt. Es könnte vertreten werden, dass die Einbringung und Abstimmung des Abänderungsantrags damit als saniert gelten. Als Gegenargument ließe sich allerdings anführen, dass das Amtliche Protokoll den Sitzungsverlauf ohnedies korrekt wiedergibt, weil der Abänderungsantrag ja tatsächlich – wie im Amtlichen Protokoll festgehalten – eingebracht und abgestimmt wurde.

Aufgrund der genehmigten Amtlichen Protokolle verfügt der Präsident die Ausfertigung und Zustellung der Beschlüsse (§ 83 GOG). Im GOG ist keine Möglichkeit vorgesehen, die Ausfertigung aus bestimmten Gründen zu unterlassen.

In der parlamentarischen Praxis wurde einmal – auf Basis einer entsprechenden politischen Einigung in der Präsidialkonferenz und ohne Präjudiz für künftige Fälle – von einer Ausfertigung abgesehen: Aufgrund eines technischen Versehens war das Abstimmungscroquis nicht vollständig gewesen, weshalb ein Teil eines ordnungsgemäß eingebrachten Abänderungsantrags nicht abgestimmt worden war. Um jeden Zweifel am ordnungsgemäßen Zustandekommen eines Gesetzesbeschlusses des NR auszuschließen, wurde in der Präsidialkonferenz Übereinstimmung erzielt, dass aufgrund dieses Umstands kein ordnungsgemäßer Gesetzesbeschluss im Sinne des Art. 42 Abs. 1 B-VG zustande gekommen ist und die Vorlage daher auch nicht an den BR weiterzuleiten ist (siehe 166. StenProtBlgNR, XVIII. GP, 19480 f).

Der damalige Fall hätte – im Lichte der später ergangenen VfGH-Judikatur – mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Verfassungswidrigkeit des Gesetzesbeschlusses geführt. Über das Absehen von der Ausfertigung wurde in der Präsidialkonferenz Einigung erzielt. Im vorliegenden Fall erscheint eine allfällige Verfassungswidrigkeit des Beschlusses jedoch nicht eindeutig. Es ist daher zweifelhaft, ob sich eine (gesetzlich ohnehin nicht vorgesehene) Unterlassung der Ausfertigung des Beschlusses vor diesem Hintergrund rechtfertigen ließe.

### **Weiteres Prozedere im Gesetzgebungsverfahren**

Der Gesetzesbeschluss des NR über das BFRG 2021-2024 ist gemäß Art. 42 Abs. 1 B-VG vom Präsidenten des NR unverzüglich dem BR zu übermitteln (vgl. auch § 83 GOG). Dem BR steht allerdings gemäß Art. 42 Abs. 5 B-VG keine Mitwirkung zu.

In der Folge ist der Bundespräsident gemäß Art. 47 Abs. 1 B-VG dazu berufen, das verfassungsmäßige Zustandekommen zu beurkunden. Unklar ist, ob der Bundespräsident im konkreten Fall die Beurkundung des verfassungsmäßigen Zustandekommens verweigern könnte. In der Staatspraxis wird angenommen, dass der Bundespräsident die Beurkundung nur dann verweigern kann bzw. muss, wenn ein Beschluss offenkundig verfassungswidrig zustande gekommen ist.

Auf die Beurkundung des verfassungsmäßigen Zustandekommens durch den Bundespräsidenten folgen die Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler gemäß Art. 47 Abs. 3 B-VG und die Kundmachung im Bundesgesetzblatt gemäß Art. 49 Abs. 1 B-VG.

Ein allfälliges Gesetzesprüfungsverfahren vor dem VfGH könnte gemäß Art. 140 Abs. 1 Z 2 B-VG von einem Drittel der Mitglieder des NR oder von einem Drittel der Mitglieder des BR beantragt werden.

## **Zur Frage der neuerlichen Einbringung mittels Initiativantrag**

Die Bundesregierung hat das BFRG gemäß Art. 51 B-VG rechtzeitig und gemeinsam dem BFG (§ 15 Abs. 4 BHG) eingebracht und ist damit ihrer verfassungsgesetzlichen Verpflichtung nachgekommen. Eine Verpflichtung zur neuerlichen Einbringung einer Regierungsvorlage kann daher wohl nicht argumentiert werden. Gemäß Art. 51a Abs. 1 B-VG kommt eine Einbringung mittels Initiativantrag von Mitgliedern des NR nur in Betracht, wenn die Bundesregierung den Entwurf des BFRG nicht rechtzeitig vorgelegt hat. Im Hinblick auf das Antragsmonopol der Bundesregierung erschiene eine sinngemäße Anwendung des Art. 51a Abs. 1 B-VG im gegenständlichen Fall eines Verfahrensfehlers gewagt. Die neuerliche Einbringung des gesamten BFRG mittels Initiativantrag von Mitgliedern des NR erscheint im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben riskant und ist daher nicht zu empfehlen.

### Zusammenfassende Darstellung der Lösungsmöglichkeiten:

#### **1. Annahme, dass es sich um eine bloße Ordnungswidrigkeit handelt und dieser Formalfehler durch die Verlesung des Antrages, die Abstimmung in Zweiter und Dritter Lesung und durch das Nichtvorliegen von Einwendungen gegen das Amtliche Protokoll saniert worden ist**

- ⇒ Ausfertigung des Gesetzesbeschlusses, Unterzeichnung durch den Bundespräsidenten und Gegenzeichnung sowie Kundmachung im BGBl durch den Bundeskanzler
- ⇒ Das Risiko einer Verfassungswidrigkeit des BFRG ist gegeben. Allerdings sprechen – mit Blick auf die bisherige Judikatur des VfGH – die gewichtigeren Gründe dafür, dass es sich um eine bloße Ordnungswidrigkeit handelt, die in einem allfälligen Verfahren vor dem VfGH nicht zur Aufhebung des BFRG führen würde.

#### **2. Annahme, dass eine Abstimmung über einen unzulässigen Antrag in Zweiter und Dritter Lesung stattgefunden hat und die Abstimmung daher mangels Fehlerkalküls „nichtig“ ist**

- ⇒ Es wäre theoretisch in den Stand vor dem Fehler zurückzukehren.
- ⇒ Es gibt keine Anhaltspunkte im B-VG oder im GOG, die für die Zulässigkeit dieser Variante sprechen, die ansonsten fehlerfreie Abstimmung in Zweiter und Dritter Lesung für „nichtig“ zu erachten.

#### **3. Ausfertigung und Kundmachung des Gesetzesbeschlusses; Einbringung einer neuen RV, welche die Aufhebung des fehlerhaften BFRG vorsieht und mit der ein neues BFRG**

**erlassen wird**

- ⇒ Es könnte eine neue RV eingebracht werden, die auf die Aufhebung des (möglicherweise) fehlerhaften BFRG und die Erlassung eines neuen BFRG abzielt; Behandlung im NR.

#### **4. Keine Beschlussausfertigung nach Einwendungen gegen das Amtliche Protokoll und Einbringung eines Initiativantrages**

- ⇒ Die Nichtausfertigung des Beschlusses allein aufgrund einer Entscheidung des Präsidenten des NR wegen Einwendungen gegen das Amtliche Protokoll erscheint aus geschäftsordnungsrechtlicher Sicht nicht vertretbar.
- ⇒ Im Hinblick auf Art. 51 Abs. 1 und Art. 51a Abs. 1 B-VG erscheint die Einbringung eines Initiativantrags, der auf die Erlassung eines neuen BFRG abzielt, unzulässig, zumal auch die RV im NR noch nicht abschließend behandelt wäre.

\*\*\*\*\*