

1. Beiblatt

Beiblatt zur Parlamentskorrespondenz,

23. April 1951.

Innenminister Helmer über das Volksbegehren.225/A.B.
zu 248/0Anfragebeantwortung.

Auf eine Anfrage der Abg. Dr. P f e i f e r und Genossen bezüglich Volksbegehren auf Grund der Bundesverfassung ist folgende Antwort des Bundesministers H e l m e r eingelangt:

Die Abg. Dr. P f e i f e r und Genossen haben an mich in der Sitzung des Nationalrates vom 4. April 1951 die Anfrage gerichtet, ob ich der Ansicht sei, dass das Bundesgesetz vom 16. Juni 1931, BGBl. Nr. 181, über Volksbegehren auf Grund der Bundesverfassung heute noch sinngemäss anwendbar wäre, und ob ich, gegenteiligen Falles, bereit wäre, dafür Sorge zu tragen, dass dem Nationalrat ehestens eine Regierungsvorlage betreffend die Anpassung und Erneuerung dieses Bundesgesetzes an die heutige Rechtslage zugeleitet werde.

Hierauf erwidere ich folgendes:

1. Das Bundesministerium für Inneres ist der Rechtsauffassung, dass das Bundesgesetz vom 16. Juni 1931, BGBl. Nr. 181, über Volksbegehren auf Grund der Bundesverfassung nicht mehr in Geltung steht.

Hiefür

sprechen die folgenden Erwägungen:

a) Das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 sieht im Artikel 41 Abs. 2 die Einrichtung des Volksbegehrens vor. Der Artikel 46 bestimmt, dass das Verfahren für das Volksbegehren durch ein Bundesgesetz geregelt wird. Auf Grund dieser letzteren Bestimmung ist seinerzeit das Bundesgesetz vom 16. Juni 1931 über "Volksbegehren auf Grund der Bundesverfassung" erlassen worden. Einige Jahre später kam die Verfassung 1934. Sie sah nur mehr eine Form der unmittelbaren Mitwirkung des Bundesvolkes an der Bundesgesetzgebung, nämlich die Volksabstimmung vor. Volksbegehren gab es nicht mehr. Nun bestimmte aber das zur Regelung des Überganges in die neue Verfassungslage erlassene Verfassungsübergangsgesetz 1934 (BGBl. Nr. 75/1934) im § 1, dass alle damals in Kraft befindlichen Gesetze nur insoweit "als Bundesgesetze im Sinne der Verfassung 1934" in Geltung blieben, soweit sie nicht mit den Bestimmungen der Verfassung 1934 in Widerspruch stehen. Es ist wohl auf den ersten Blick erkennbar, dass ein Bundesgesetz über Volksbegehren "auf Grund der Bundesverfassung" mit der Verfassung 1934, die überhaupt kein Volksbegehren mehr kannte, in Widerspruch

2. Beiblatt Beiblatt zur Parlamentskorrespondenz. 23. April 1951.

steht und nicht als "Bundesgesetz im Sinne der Verfassung 1934" in Geltung bleiben konnte. Nach den allgemeinen Auslegungsregeln des § 9 ABGB. behalten Gesetze solange ihre Gültigkeit, bis sie vom Gesetzgeber aufgehoben werden. Diese Aufhebung kann ausdrücklich oder stillschweigend sein. Letzteres ist dann anzunehmen, wenn der Gesetzgeber eine neue Vorschrift erlässt, die gleichzeitig mit der bis dahin bestandenen nicht beobachtet werden kann. Es unterliegt wohl keinem Zweifel, dass das Bundesgesetz vom 16. Juni 1931, BGBl. Nr. 181, über Volksbegehren "auf Grund der Bundesverfassung" zugleich mit den neuen Anordnungen der Verfassung 1934 nicht mehr gehandhabt werden konnte. Es musste daher - zumindest als stillschweigend - aufgehoben gelten. Dabei sei aber dahingestellt, ob es sich nur um eine stillschweigende Aufhebung gehandelt hat, denn der § 1 des oberwähnten Verfassungsübergangsgesetzes 1934 bestimmte ja ausdrücklich, dass die damaligen Bundesgesetze nur insoweit als Bundesgesetze "im Sinne der Verfassung 1934" in Geltung bleiben, als sie der Verfassung 1934 nicht widersprechen. Das Bundesministerium für Inneres ist daher der Auffassung, dass das fragliche Bundesgesetz über Volksbegehren auf Grund der Bundesverfassung zufolge §§ 1 und 56 des Verfassungsübergangsgesetzes 1934 (BGBl. Nr. 75/1934) am 1. Juli 1934 seine Wirksamkeit verloren hat.

b) Durch die Maigesetze 1945 wurde aber dieses Durchführungsgesetz zur Bundesverfassung nach Ansicht des Bundesministeriums für Inneres nicht wieder in Kraft gesetzt. Der Artikel 1 des Verfassungs-Überleitungsgesetzes (StGBI. Nr. 4/1945) bestimmt nämlich, dass nur a) das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929, b) alle übrigen Bundesverfassungsgesetze und c) die in einfachen Bundesgesetzen enthaltenen Verfassungsbestimmungen nach dem Stande der Gesetzgebung vom 5. März 1933 wieder in Kraft treten. Diese klare, erschöpfende Aufzählung stellte also nur das Verfassungsrecht selbst her, reaktivierte aber die in der Bundesverfassung als Durchführungs- oder Ausführungsgesetze vorgesehenen und seinerzeit erlassenen einfachen Bundesgesetze nicht. Zu diesen gehörten insbesondere das Bundesgesetz vom 11. Juni 1923, BGBl. Nr. 367, über die Wahlordnung für den Nationalrat, das Bundesgesetz vom 27. März 1931, BGBl. Nr. 137, über die Wahl des Bundespräsidenten, das Bundesgesetz vom 2. Juli 1929, BGBl. Nr. 297, über Volksabstimmungen und schliesslich auch das hier in Rede stehende Bundesgesetz vom 16. Juni 1931, BGBl. Nr. 181, über Volksbegehren. Wollte man der in der

Literatur übrigens nicht unwidersprochen gebliebenen Auffassung sein, dass der Artikel 1 des Verfassungs-Überleitungsgesetzes nicht nur das Verfassungsrecht allein, sondern - ungeachtet seiner jeden Zweifel ausschliessenden Diktion - auch die seinerzeit erlassenen Durchführungs- und Ausführungsgesetze wieder hergestellt hätte, so müssten schliesslich alle in der Bundesverfassung vorgesehenen Durchführungs- und Ausführungsgesetze, wenn nicht schon am 1. Mai 1945, so doch spätestens am 19. Dezember 1945, als die Bundesverfassung wieder vollends wirksam wurde, ex lege wieder in Kraft getreten sein. Sie hätten dann alle bis dahin erlassenen analogen Durchführungsgesetze automatisch aufgehoben. Dazu hätten dann nicht nur die zitierten Gesetze, sondern auch noch andere Ausführungsgesetze gezählt, ohne die schliesslich die Bundesverfassung nach nicht vollziehbar wäre. Es sind dies z.B. das Staatsbürgerschaftsgesetz, das Bundesgesetz über die Verfassung und Zuständigkeit der Gerichte, die Gemeindeordnungen, die Durchführungsgesetze betreffend den Rechnungshof, den Verwaltungsgewichtshof und den Verfassungsgerichtshof und insbesondere auch die Landesverfassungen. Nun beweist aber die auf diesen Gebieten erflossene Gesetzgebung des Bundes und der Länder, dass alle diese Rechtsnormen inzwischen neu wieder in Kraft gesetzt oder geregelt wurden, was nicht notwendig gewesen wäre, wenn man nicht die Auffassung vertreten hätte, dass sie seit ihrer Erlassung durch die Verfassung 1934, in vielen Belangen übrigens durch die Vorschriften während der deutschen Besetzung untergegangen sind. Es liesse sich mit der Verantwortung der obersten Vollziehungsbehörden für die Verfassungsmässigkeit der auf Grund dieser Durchführungs- oder Ausführungsgesetze gesetzten, so wichtigen Verwaltungsakte kaum vereinbaren, stünden sie auf dem Standpunkt, dass auf Grund des so klar und eindeutig gefassten Artikels 1 des Verfassungs-Überleitungsgesetzes (StGBI. Nr. 4/1945) auch die einfachen Durchführungsgesetze "sinngemäss" oder "zwangsläufig" wieder in Wirksamkeit gesetzt worden wären.

2. Da somit das in Rede stehende Bundesgesetz vom 16. Juni 1931, BGBl. Nr. 181, über Volksbegehren auf Grund der Bundesverfassung nach Ansicht des Bundesministeriums für Inneres überhaupt nicht mehr in Geltung steht, kann es auch nicht mehr "sinngemäss" angewendet werden. Damit beantwortet sich die unter Punkt 1 gestellte Anfrage. Aber selbst dann, wenn man diese Rechtsauffassung nicht teilen würde, könnte dieses Gesetz auch praktisch nicht mehr gehandhabt werden. Es beruft sich nämlich, wie auch die Herren Anfrage-

4. Beiblatt Beiblatt zur Parlamentskorrespondenz. 23. April 1951.

steller betonen, in seinem § 11 auf die "Bürgerliste" und bezieht sich dabei auf das sogenannte erste Bürgerlistengesetz vom 20. März 1930, BGBl. Nr. 85. Dieses Bundesgesetz ist aber durch das zweite Bürgerlistengesetz vom 18. August 1932, BGBl. Nr. 245, das übrigens im § 1 das Volksbegehren gar nicht mehr erwähnt, am 1. Dezember 1932 aufgehoben worden. Aber auch das zweite Bürgerlistengesetz hat seine Wirksamkeit gemäss § 11 des BGBl. Nr. 406/1935 am 1. November 1935 verloren. Während nun noch das erste Bürgerlistengesetz, auf das sich der § 11 des Volksbegehrensgesetzes stützt, eine periodische, zweimalige, öffentliche Auflage der Bürgerliste, nämlich am 1. Jänner und 1. Juni eines jeden Jahres vorsah, hat schon das zweite Bürgerlistengesetz mit diesem Vorgang gebrochen. Die periodische alljährliche Auflage der Bürgerliste gab aber die Gewähr, dass die jeweils nach Artikel 46 Abs. 2 der Bundesverfassung stimmberechtigten Personen ihr Stimmrecht bei einem Volksbegehren auch geltend machen können. Die jeweils abgeschlossenen Wählerverzeichnisse nach der geltenden Nationalrats-Wahlordnung gewährleisten dies nicht. Denn nach dem Abschluss eines Wählerverzeichnisses für eine Nationalratswahl oder eine Wahl des Bundespräsidenten können unter Umständen Jahre verstreichen, während der sich die Stimmberechtigung wesentlich verändert. Abgesehen davon müssen die Wählerverzeichnisse nach vollzogener Wahl auch den Kreiswahlbehörden vorgelegt werden, so dass sie sich von da ab überhaupt nicht mehr bei den Gemeinden befinden. Die Bürgermeister könnten daher auch nicht feststellen, ob jemand im Wählerverzeichnis enthalten und daher stimmberechtigt ist.

3. Zu der unter Punkt 2 gestellten Anfrage erkläre ich, dass sich das Bundesministerium für Inneres schon seit geraumer Zeit mit dieser Frage beschäftigt. Ich werde selbstverständlich dafür Sorge tragen, dass der Bundesregierung ehestens der Entwurf eines Gesetzes unterbreitet werde, das die hier zweifellos bestehenden Gesetzeslücken schliesst.

-.-.-.-.-.-