

Parlamentsdirektion
Dr. Karl Renner-Ring 3
1017 Wien

per E-Mail: Hildegard.Schlegl@parlament.gv.at
Daniela.Prainer@parlament.gv.at

ZI. 13/1 13/49

GZ 13440.0060/1-L1.3/2013

BG, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), das BG über die Geschäftsordnung des Nationalrates, die Nationalrats-Wahlordnung 1992, das Bundespräsidentenwahlgesetz 1971, die Europawahlordnung, das Europa-Wählerevidenzgesetz, das Volksabstimmungsgesetz 1972 und das Volksbefragungsgesetz 1989 geändert, das Volksbegehrengesetz 2013 und das Wählerevidenzgesetz 2013 erlassen sowie das Volksbegehrengesetz 1973 und das Wählerevidenzgesetz 1973 aufgehoben werden (2177/A)

Stellungnahme bezieht sich auf folgende Anträge:

- 1. Abänderungsantrag der Abgeordneten Dr. Cap, Mag. Gerstl und Mag. Musiol betreffend den Antrag 2177/A sowie**
- 2. Antrag gem § 27 Abs 1 GOG-NR betreffend ein BG, mit dem das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 und das Geschworenen- und Schöffengesetz 1990 geändert werden.**

Referent: Mag. Dr. Andreas Nödl, Rechtsanwalt in Wien

Sehr geehrte Damen und Herren!

Der Österreichische Rechtsanwaltskammertag (ÖRAK) dankt für die Übersendung des Entwurfes und erstattet dazu folgende

S t e l l u n g n a h m e :

Vorbemerkungen:

Zum Antrag 2177/A vom 30.01.2013 (Stichwort: Demokratiepaket) hat der ÖRAK mit Schreiben vom 15.03.2013 an die Parlamentsdirektion Stellung genommen.

Nunmehr wurde (unter anderem) der ÖRAK ersucht, zu einem Abänderungsantrag vom 28.06.2013 zum genannten Antrag 2177/A sowie zu einem damit in Verbindung



stehenden Antrag gemäß § 27 Abs 1 GOG-NR Stellung zu nehmen. Diesem Ersuchen wird untenstehend nachgekommen.

Vorweg sei zur Vermeidung von Missverständnissen bemerkt, dass der Nationalrat am 13.06.2013 ein Bundesgesetz mit ähnlichem Namen beschlossen hat, das aber inhaltlich der Umgestaltung sämtlicher Wahlrechtskodifikationen im Hinblick auf die mit 01.01.2014 in Kraft tretende Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit dient.

Dieses

„Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), die Nationalrats-Wahlordnung 1992, das Bundespräsidentenwahlgesetz 1971, die Europawahlordnung, das Europa-Wählerevidenzgesetz, das Volksabstimmungsgesetz 1972, das Volksbefragungsgesetz 1989, das Europäische-Bürgerinitiative-Gesetz und das Wählerevidenzgesetz 1973 geändert werden“

wurde parlamentarisch durch einen – formal im Zuge der Beratungen zum Antrag 2177/A 24. GP gestellten – Selbständigen Antrag des Verfassungsausschusses vom 04.06.2013 gemäß § 27 Abs 1 GOG-NR auf den Weg gebracht (näher AB 2381 BlgNR 24. GP), welcher Selbständige Antrag aber wie dargelegt inhaltlich nichts mit dem Antrag 2177/A vom 30.01.2013 (und auch nichts mit dem untenstehend bestellungsnehmten Abänderungsantrag vom 28.06.2013 zum Antrag 2177/A vom 30.01.2013 bzw mit dem Selbständigen Antrag gemäß § 27 Abs 1 GOG-NR vom 28.06.2013) zu tun hat.

Zum Abänderungsantrag und zum Antrag gemäß § 27 Abs 1 GOG-NR, beide vom 28.06.2013:

1.) Der Abänderungsantrag vom 28.06.2013 ist so gefasst, dass er den Antrag vom 30.01.2013 formal zur Gänze neu fasst. Die dahinter stehende Absicht ist offenbar, dass sich der Verfassungsausschuss nur mehr mit den Inhalten des Abänderungsantrages befassen und dessen Gesetzestext seinem Bericht an den Nationalrat zu Grunde legen möge.

2.) In der solcherart Neufassung des Antrags ist das ursprünglich (30.01.2013) unter dem Kontext „Stärkung der direkten Demokratie“ geplante Institut der **Bürgeranfrage nicht mehr enthalten**. Eine Begründung hierfür gibt der Abänderungsantrag allerdings nicht, sodass es diesbezüglich bei der ÖRAK-Stellungnahme vom 15.03.2013 zu verbleiben hat, wonach gegen dieses Institut keine grundsätzlichen Bedenken bestehen.

3.) Neu hinzugekommen ist das „**qualifiziert unterstützte Volksbegehren**“. Auch gegen dieses bestehen seitens des ÖRAK **keine grundsätzlichen Bedenken**.

Im Einzelnen:

a) Anders als beim bisherigen Volksbegehren gemäß Art 41 Abs 2 B-VG, das – wie eine Regierungsvorlage – vom Parlament (mit oder ohne Änderungen) zum Gesetz erhoben werden konnte oder auch nicht, sieht der beabsichtigte Art 49c Abs 1 B-VG vor, dass Volksbegehren, die bei einfachen Gesetzen von mindestens 10 % der Stimmberechtigten und bei Verfassungsgesetzen / Verfassungsbestimmungen in einfachen Gesetzen von mindestens 15 % der Stimmberechtigten unterstützt wurden, **einer Volksbefragung zu unterziehen sind, wenn der Nationalrat keinen den**

qualifiziert unterstützten Volksbegehren entsprechenden Gesetzesbeschluss fasst (Art 49c Abs 2 B-VG). Hier **fehlt eine Frist**, bis wann der Nationalrat entscheiden muss, ansonsten das weitere Verfahren Platz zu greifen hat.

Wenn der Gesetzesbeschluss des Nationalrates bloß unwesentlich vom qualifiziert unterstützten Volksbegehren abweicht, hat keine Volksbefragung stattzufinden (Art 49c Abs 3 B-VG).

Während also der Nationalrat mittels eines Beharrungsbeschlusses ein suspensives Veto des Bundesrates zu Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates obsolet machen kann, könnte der Bundesrat – entsprechend Art 35 Abs 4 oder Art 44 Abs 2 B-VG – ein vom Nationalrat gutgeheißenes, qualifiziert unterstütztes Volksbegehren, etwa zur Abschaffung des Bundesrates, (endgültig) blockieren. **Diese Blockademöglichkeit entspricht allerdings den bisherigen Möglichkeiten des Bundesrates.**

In legislativer Hinsicht wäre im Art 49c Abs 1 Z 2 B-VG, letzte Zeile, der Beistrich durch das Wort „und“ zu ersetzen (parallel zu Z 1).

b) Unter bestimmten Voraussetzungen sind **Volksbefragungen** über qualifizierte Volksbegehren **unzulässig** (Art 49c Abs 4 B-VG):

b.a) In **inhaltlicher** Hinsicht, wenn der Gesetzesbeschluss einen offenkundigen Verstoß gegen EU-Recht, einen Verstoß gegen völkerrechtliche Verpflichtungen Österreichs oder eine Verletzung oder Abschaffung von verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten bewirken würde (Art 49a Abs 4 Z 1 B-VG).

Zunächst wird also zwischen „**offenkundigen Verstößen**“ (gegen EU-Recht) und „**Verstößen jeder Art**“ (gegen völkerrechtliche Verpflichtungen Österreichs oder gegen Grundrechte) unterschieden. Im Hinblick auf die oft schwierig zu beurteilende Frage, wann Verstöße vorliegen, sollte man es für ein Verbot von Volksbefragungen **in allen Fällen bei offenkundigen Verstößen belassen**. Auch der Bundesgesetzgeber verstieß in der Vergangenheit in zahllosen Fällen insbesondere gegen Grundrechte. Im Übrigen wäre auch die dem Verfassungsgerichtshof (im geplanten Art 141a B-VG) zgedachte Aufgabe wesentlich leichter erfüllbar (dazu unten g).

b.b) In **formaler** Hinsicht, wenn der Gesetzesbeschluss eine Änderung der „Bundesverfassung“ (gemeint: des formellen Bundesverfassungsrechts) bewirken würde, die ausdrückliche Bezeichnung als „Verfassungsgesetz“ oder „Verfassungsbestimmung“ aber fehlt (Art 49a Abs 4 Z 2 B-VG). Auch hier sollte man es für ein Verbot von Volksbefragungen **in allen Fällen bei offenkundigen Verstößen belassen**.

Soweit sich aus den oben unter b.a) genannten Beschränkungen nicht anderes ergibt, sind auch Volksbegehren zur **Gesamtänderung der Bundesverfassung** zulässig. Demokratie und Rechtsstaat sind dabei durch das EU-Recht geschützt. Um theoretisch schwierige (praktisch vermutlich nicht zu erwartende) Interpretationsfragen zu vermeiden, sollte aber das ganze dem Art 44 Abs 3 B-VG (Gesamtänderung der Bundesverfassung) unterliegende Verfassungsrecht von der

Möglichkeit einer Volksbefragung über qualifiziert unterstützte Volksbegehren ausgenommen werden.

Davon zu unterscheiden ist die Frage, **ob die zur Begutachtung ausgesandte Regelung selbst eine Gesamtänderung der Bundesverfassung darstellt**. Insoweit sie eine Änderung des Schutzbereiches des Art 44 Abs 3 B-VG bewirken könnte (zB Abschaffung der Bundesländer), ist dies der Fall. Ansonsten aber nur dann, wenn man den Inhalt, dass gegen das Parlament keine Gesetze beschlossen werden dürfen, als vom Schutzbereich des Art 44 Abs 3 B-VG umfasst sieht. Nun gibt es in der Schweiz seit dem Jahr 1891 die (also dem österreichischen Verfassungsgeber des Jahres 1920 bekannte) Regelung, dass das Volk auch gegen das Parlament die Verfassung ändern kann (und zwar anders als jetzt beabsichtigt sogar ohne jede inhaltliche Beschränkung). Daher sind **Bedenken**, die beabsichtigte Regelung sei mit dem (österreichischen) demokratischen Prinzip unvereinbar, weil dieses (angeblich) eine Parlamentsgesetzgebung zwingend vorsehe, **äußerst zweifelhaft**.

Selbst wenn dies richtig wäre, fände die beabsichtigte Regelung, sofern sich dafür im Parlament eine Verfassungsmehrheit findet, mit hoher Wahrscheinlichkeit auch die erforderliche Volksabstimmungsmehrheit.

b.c) In **finanzieller** Hinsicht, wenn durch den Gesetzesbeschluss eine erhebliche finanzielle Belastung des Bundes eintreten würde und das Volksbegehren keine Vorschläge für die Deckung des finanziellen Mehraufwandes enthält. Wann eine erhebliche Belastung vorliegt, wird nicht gesagt und ist im vorliegenden Zusammenhang vielleicht kaum operational definierbar. Auch hier empfiehlt es sich, **auf eine „offenkundig erhebliche Belastung“ umzustellen**.

c) Eine **Regelung**, wann bzw unter welchen anderen Voraussetzungen der Gesetzgeber ohne (geeignete) Zustimmung des Volkes von einem Bundes(verfassungs)gesetz **abgehen** darf, das auf ein qualifiziert unterstütztes Volksbegehren zurückgeht, **fehlt**.

d) Über die Zulässigkeit einer Volksbefragung entscheidet die Bundeswahlbehörde (Art 49c Abs 4 letzter Satz B-VG) mittels Bescheid (Art 141a Abs 1 letzter Satz B-VG). Hier **fehlt eine Frist**, bis wann nach Ausbleiben eines Gesetzesbeschlusses des Nationalrates (vgl oben a) die Bundeswahlbehörde ihren Bescheid erlassen muss. Die **Reihenfolge**, dass zuerst der **Nationalrat** zu entscheiden hat, ob er das qualifiziert unterstützte Volksbegehren zum Gesetzesbeschluss erhebt und erst bei einem Nichtbeschluss die **Bundeswahlbehörde** über die Zulässigkeit einer Volksbefragung zu entscheiden hat, **wäre** (eventuell im Art 49c Abs 2 B-VG) **festzuschreiben**.

e) Gegen den beabsichtigten Art 49c Abs 5 B-VG besteht kein inhaltlicher Einwand, er ist aber eher kurz. Aus dieser Bestimmung iVm den intendierten Fragestellungen („Soll der Gesetzesantrag des Volksbegehrens Gesetz werden?“ etc) wird man also ableiten müssen, dass bei einer absoluten Stimmenmehrheit für einen Gesetzesantrag (sei es der des Volksbegehrens, sei es der des Nationalrates) dieser im Bundesgesetzblatt kundzumachen ist und nach den Inkrafttretensregeln des B-VG in Kraft tritt.

f) Der Art 49c Abs 6 B-VG sollte in eine Z 1 und eine Z 2 geteilt werden. In der Z1 sollte nach „gefasst hat,“ eingefügt werden: „entweder nachdem die

Bundeswahlbehörde entschieden hat, dass die Volksbefragung zulässig ist, oder nachdem der Verfassungsgerichtshof den Bescheid der Bundeswahlbehörde, dass die Volksbefragung unzulässig ist, aufgehoben hat“.

g) Einen die Unzulässigkeit feststellenden Bescheid der Bundeswahlbehörde können der Zustellbevollmächtigte des qualifiziert unterstützten Volksbegehrens und zwei seiner Stellvertreter gemeinsam vor dem Verfassungsgerichtshof anfechten (Art 141a Abs 1 B-VG). Ein stattgebendes VfGH-Erkenntnis beseitigt den Bescheid der Bundeswahlbehörde, die nun neuerlich entscheiden muss (argum Art 49c Abs 4 letzter Satz B-VG). Man wird annehmen müssen, dass die Bundeswahlbehörde bei ihrer (ersten) Unzulässigkeitsentscheidung sämtliche Unzulässigkeiten anführen und begründen muss (weil sie das Verfahren sonst endlos verzögern könnte), sodass ihr (im Fall einer VfGH-Aufhebung notwendiger) Ersatzbescheid nur dann wieder auf Unzulässigkeit lauten dürfte, wenn sich die Voraussetzungen zwischenzeitig geändert hätten (zB zwischenzeitig neu ergangenes EU-Recht). Eine ausdrückliche Regelung würde sich gleichwohl empfehlen.

In legistischer Hinsicht hätte es im Art 141a Abs 1 B-VG anstatt „eines Volksbegehrens“ besser „eines qualifiziert unterstützten Volksbegehrens“ zu lauten.

h) Über die Behauptung des Zustellbevollmächtigten des qualifiziert unterstützten Volksbegehrens und zwei seiner Stellvertreter, dass der auf ein qualifiziert unterstütztes Volksbegehren hin ergangene Gesetzesbeschluss des Nationalrates nicht bloß unwesentlich vom Volksbegehren abweicht, entscheidet ebenfalls der Verfassungsgerichtshof. Ein stattgebendes Erkenntnis beseitigt den bekämpften Beschluss des Nationalrates (Art 141a Abs 2 B-VG). Man wird annehmen müssen (sollte aber ausdrücklich normieren), dass nunmehr die Bundeswahlbehörde über die Zulässigkeit der Volksbefragung entscheiden muss.

Wien, am 12. August 2013

DER ÖSTERREICHISCHE RECHTSANWALTSKAMMERTAG

Dr. Rupert Wolff
Präsident