

**bmask****BUNDESMINISTERIUM FÜR
ARBEIT, SOZIALES UND
KONSUMENTENSCHUTZ**Stubenring 1, 1010 Wien
DVR: 0017001**AUSKUNFT**Mag. Gerhard Schwab
Tel: (01) 711 00 DW 6532
Fax: +43 (1) 7158258
Gerhard.Schwab@bmask.gv.atAntwortschreiben bitte unter Anführung
der Geschäftszahl an die E-Mail Adresse
post@bmask.gv.at richten.An die
Parlamentsdirektion

per E-Mail:

Hildegard.Schlegl@parlament.gv.atDaniela.Prainer@parlament.gv.at**GZ: BMASK-10001/0267-II/A/4/2013**

Wien, 12.08.2013

Betreff: Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

- zum Abänderungsantrag der Abgeordneten Dr. Cap, Mag. Gerstl und Mag. Musiol betreffend den Antrag 2177/A (Demokratiepaket) sowie
- zum Antrag gemäß § 27 Abs. 1 GOG-NR betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 und das Geschworenen- und Schöffengesetz 1990 geändert werden.

Sehr geehrte Damen und Herren!

Das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz nimmt mit Bezug auf die E-Mail vom 1. Juli 2013 zum Abänderungsantrag der Abg. Dr. Cap, Mag. Gerstl und Mag. Musiol betreffend den Antrag 2177/A XXIV. GP wie folgt Stellung:

Artikel 1 (Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes)**Zu Z 5 (Art. 49c)**

Mit dieser Bestimmung wird ein neuer Typus eines Volksbegehrens eingeführt in Form eines sogenannten „qualifiziert unterstützten Volksbegehrens“. Diesem Volksbegehren muss ein Gesetzesantrag zugrunde liegen, der auf die Erlassung eines einfachen Bundesgesetzes gerichtet ist und von 10 % der Stimmberechtigten gestellt wurde bzw. auf Erlassung eines Verfassungsgesetzes oder einer Verfassungsbestimmung gerichtet ist und von 15 % der Stimmberechtigten gestellt wurde.

Im Arbeitsrecht sind durchaus viele Themenbereiche vorstellbar, in denen Gesetzesanträge Gegenstand eines Volksbegehrens sein könnten, die aufgrund der faktischen Betroffenheit der Mehrheit der Bevölkerung auch die nötigen Stimmen erhalten würden wie etwa Änderungen im Arbeitszeitrecht (ua. längere oder kürzere Wochen- oder Tagesarbeitszeiten, mehr oder weniger Feiertage; mehr oder weniger zulässige Sonntagsarbeit), im Urlaubsrecht (mehr oder weniger Urlaubsanspruch) etc. Die mit dem vorliegenden Initiativantrag festgelegten Modalitäten im Gesetzwerdungsprozess solcher Gesetzesanträge werden daher aus der Sicht des Arbeitsrechtes im Folgenden näher untersucht.

Zunächst wird vorgeschlagen, dass dieser **Gesetzesantrag begründet** sein sollte, damit klargestellt wird, was damit bezweckt werden soll.

Es hat gemäß Art. 49c Abs. 4 des Entwurfes eine **Volksbefragung** über ein qualifiziert unterstütztes Volksbegehren stattzufinden,

- wenn der Gesetzesbeschluss offenkundig nicht gegen EU-Recht, Völkerrecht verstößt bzw. nicht verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte verletzt oder abschafft;
- wenn der Gesetzesbeschluss eine Änderung der Bundesverfassung bewirken würde und als Verfassungsbestimmung gekennzeichnet ist;
- wenn durch den Gesetzesbeschluss eine erhebliche finanzielle Belastung des Bundes eintreten würde und Vorschläge im Volksbegehren stehen, wie ein finanzieller Mehraufwand zu decken ist.

Es stellt sich an dieser Stelle die wesentliche Frage, **wer die Beurteilung des Vorliegens der Rechtskonformität des Gesetzesantrages als Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Volksbefragung prüfen soll.**

Gemäß Art. 49c Abs. 2 des Entwurfes entscheidet die beim Bundesministerium für Inneres eingerichtete Bundeswahlbehörde über die Zulässigkeit einer Volksbefragung. Es ist davon auszugehen, dass die Bundeswahlbehörde auch zuständig ist zur Beurteilung (als ausschlaggebende Frage dafür, ob eine Volksbefragung zulässigerweise abgehalten werden kann oder nicht), ob der Gesetzesantrag

- unionsrechtskonform ist oder nicht,
- völkerrechtliche Bestimmungen mit dem Gesetzesantrag verletzt oder nicht,
- in verfassungsgesetzlich verankerte Rechte eingreift oder nicht,
- Verfassungsrecht ändert oder nicht,
- dem Bund eine erhebliche Mehrbelastung verursacht oder nicht.

Mit dem Instrumentarium eines qualifizierten Volksbegehrens und der daran anknüpfenden Volksbefragung sollen dem „Volk“ (d.h. meist gesellschaftlichen oder/und politischen Gruppierungen) die Möglichkeit eröffnet werden, auch am Gesetzgebungs-

prozess bis zu einem gewissen Stadium teilnehmen zu können. Dieses Ziel ist grundsätzlich durchaus begrüßenswert.

Verwaltungsorgane sind nach geltendem Verfassungsrecht an einem Gesetzgebungsprozess insofern beteiligt, als die Bundesregierung als Kollegialorgan Gesetzesentwürfe in Form von Regierungsvorlagen einbringen kann.

Eine abschließende Prüfung darüber, ob ein Gesetz unionsrechts- bzw. verfassungskonform ist, kommt letztendlich dem EuGH bzw. dem VfGH zu, sobald das Gesetz in Kraft tritt und es entsprechende Anträge bzw. Anwendungsfälle gibt.

Mit der vorliegenden Verfassungsänderung wird allerdings einer bei einem der Bundesministerien angesiedelten **Verwaltungsbehörde** eine **Entscheidungskompetenz** über die Verfassungsmäßigkeit und Unionsrechtskonformität im Vorfeld zuerkannt, auch wenn dies in erster Linie nur relevant ist für die Frage, ob eine Volksbefragung mit dem vorgelegten Inhalt eines Gesetzesantrages zulässig ist oder nicht, und auch wenn die letzte Entscheidung darüber dem Verfassungsgerichtshof obliegt.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Anforderungen für die Bundeswahlbehörde im Hinblick auf die Prüfung über Gesetzesanträge **zu sämtlichen Rechtsmaterien** sehr hoch sind.

Es ist für Personen, die keine Experten/Expertinnen auf dem jeweiligen Rechtsgebiet sind, schwierig festzustellen, ob Unionsrecht oder Völkerrecht verletzt werden könnte, da diese Rechtsmaterien zersplittert sind. Dies gilt umso mehr für die angeführten **verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte**: es gibt keinen Gesamtkatalog, der alle verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte anführt.

Diese Rechte ergeben sich zum Teil auch aus völkerrechtlichen Verpflichtungen wie z.B. aus UN-Konventionen oder der EMRK, die im Verfassungsrang stehen. Es ist daher nicht ganz einfach festzustellen, ob ein Gesetzesantrag zu einer Änderung eines einfachen Bundesgesetzes in verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte eingreift.

Es fällt auf, dass in der Z 2 nur auf das formale Erfordernis der Bezeichnung des Gesetzesantrages als Verfassungsbestimmung Bezug genommen wird. Allerdings ist zur Beurteilung der Frage, ob dieser Zusatz fehlt, eine Prüfung, Beurteilung und Entscheidung darüber, ob mit dem Gesetzesantrag Verfassungsrecht geändert wird, notwendig. Dies ist relativ einfach, wenn es sich um eine Änderung des B-VG selbst handelt und der Zusatz „Verfassungsbestimmung“ fehlt.

Schwierig wird es hingegen festzustellen, ob mit einer Änderung eines einfachen Bundesgesetzes auch Verfassungsrecht geändert wird, indem z.B. in die verfassungsrechtlich festgelegte Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern eingegriffen wird (durchaus vorstellbar etwa in Fragen des Landarbeitsrechtes oder des Krankenanstalten-Arbeitszeitrechtes).

Dies bedeutet, dass auch Gesetzesanträge zur Änderung einfacher Bundesgesetze immer einer detaillierten Prüfung unterzogen werden müssen und zwar dahingehend, ob damit in Verfassungsrecht eingegriffen wird, wie z.B. in die verfassungsrechtlich vorgegebene Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. In weiterer Folge ist die Beurteilung dieser Frage wesentlich für die Beschlussfassung im Parlament selbst.

Nachdem die Bundeswahlbehörde im Hinblick auf deren Aufgaben als Wahlbehörde in der Regel nicht über die erforderlichen Kenntnisse zur Prüfung der Zulässigkeit von Gesetzesanträgen verfügen wird, sollte die Einholung einer binnen kurzer Frist abzugebenden Stellungnahme des BKA-Verfassungsdienstes (betreffend EU-Recht, Verfassungsrechts) bzw. des Völkerrechtsbüros des BMeiA (betreffend Völkerrecht) vorgesehen werden.

In Art. 49c Abs. 4 Z 3 des Entwurfes wird auch als Voraussetzung für die Abhaltung einer Volksbefragung angeführt, dass dem **Bund** mit dem Gesetzesantrag **keine erhebliche finanzielle Belastung** entstehen darf bzw. im Volksbegehren angeführt sein muss, wie eine solche Belastung aus dem Budget zu **bedecken** ist.

Bei Erstellung von Gesetzesentwürfen (die als Regierungsvorlagen eingebracht werden) muss die finanzielle Kostenbelastung nicht nur für den Bund, sondern für sämtliche Gebietskörperschaften berechnet werden. Wesentlich ist das aufgrund des zwischen Bund und Ländern vereinbarten **Konsultationsmechanismus**; demnach hat der Bund diejenigen Kosten selbst zu tragen, die er durch Bundesgesetze den Ländern verursacht und umgekehrt. Zur Klarstellung, welche Kosten für den Bund tatsächlich (inkl. Regresskosten der Länder) anfallen können, müssten daher die Proponenten/Proponentinnen eines solchen Volksbegehrens von vornherein zumindest auch die Kosten, die für andere Gebietskörperschaften anfallen können, berechnen und eine Bedeckung aus dem Budget angeben.

Auch die WFA-Finanzielle-Auswirkungen-VO des BMF sieht eine Berechnung der Kosten für alle Gebietskörperschaften vor.

Sinnvoll wäre es, wenn grundsätzlich eine **wirkungsorientierte Folgenabschätzung** für den von den Proponenten/Proponentinnen des Volksbegehrens eingebrachten Gesetzesantrag schon bei Beginn des Volksbegehrens gemacht werden müsste, d.h. schon zu diesem Zeitpunkt eine Beurteilung vorliegen würde, welche Auswirkungen auf die Gesellschaft zu erwarten sind.

Das erscheint auch deshalb wichtig, damit auch den potentiellen Unterzeichnern/ Unterzeichnerinnen des Volksbegehrens bewusst wird, dass z.B. sehr einseitige Gesetzesanträge, die keinen Interessenausgleich beinhalten (z.B. Anhebung der Normalarbeitszeit auf generell 12 Stunden täglich durch Änderung des Arbeitszeitgesetzes) soziale Auswirkungen (im angeführten Beispiel auf ca. 3 Millionen ArbeitnehmerInnen) verursachen würden. Indirekt könnte dies auch zu einer Versachlichung

einer mit einem Volksbegehren meist einhergehenden öffentlichen Diskussion führen.

Zu Artikel 2

(Änderung des Bundesgesetzes über die Geschäftsordnung des Nationalrates)

Zu Z 3 (§ 24 Abs. 3a):

Es wird begrüßt, dass auch im Rahmen des qualifiziert unterstützten Volksbegehrens vom Nationalrat ein Gesetzesantrag einer Begutachtung zu unterziehen ist. Auch die Möglichkeit, an einem Begutachtungsverfahren teilzunehmen und eine Stellungnahme abzugeben, ist eine Teilnahme an einem Gesetzgebungsprozess und enthält somit wesentliche demokratische Elemente.

Bei Gesetzesentwürfen, die von den Bundesministerien einer Begutachtung unterzogen werden, wird ein sehr großer Kreis an Institutionen und Körperschaften einbezogen. Darüber hinaus kann jeder/jede StaatsbürgerIn zu den auf der Website des Parlaments veröffentlichten Begutachtungsentwürfen Stellung nehmen.

Ausgehend vom Entwurf handelt sich dabei aber um ein **sehr eingeschränktes Begutachtungsverfahren**: Im Bereich des Arbeitsrechtes wird grundsätzlich schon im Vorfeld mit den Sozialpartnern und anderen davon betroffenen Gruppen über eine Gesetzesänderung beraten, was bei entsprechendem Konsens zur Erstellung einer Regierungsvorlage führt.

Damit wird auch der soziale Frieden im Bereich der Arbeitswelt mit geringen Streikzahlen gewährleistet, da der in den Sozialpartnerverhandlungen erzielte Ausgleich zwischen den Interessen der ArbeitgeberInnen und den Interessen der ArbeitnehmerInnen dazu führt, dass in der Praxis die Gesetzesänderung sowohl von der Arbeitnehmerschaft als auch von den Betrieben weitgehend akzeptiert werden kann.

Es sollten daher zumindest **alle Sozialpartner** in das Begutachtungsverfahren einbezogen werden, d.h. auch der Österreichische Gewerkschaftsbund. Dies würde auch der in Art. 120a Abs. 2 B-VG verankerten Anerkennung der Rolle der Sozialpartner entsprechen.

Angeregt wird in diesem Zusammenhang auch, in Entsprechung der sonst im B-VG (vgl. Art. 127b B-VG) gewählten Terminologie anstelle des Begriffs „gesetzliche Berufsvertretungen“ den Begriff „gesetzliche berufliche Vertretungen“ zu wählen.

Es werden bei Gesetzesanträgen im Rahmen des qualifiziert unterstützten Volksbegehrens auch die Mitglieder der Bundesregierung in das Begutachtungsverfahren eingebunden. Allerdings werden diese nicht nur aufgefordert eine Stellungnahme abzugeben, sondern sollen diese auch die wirkungsorientierte Folgenabschätzung machen müssen.

Der Gesetzesantrag ist aber bereits im Parlament eingelangt; die Verwaltung (Bundesministerien, Bundesregierung) hatte mit der Eingabe an das Parlament nichts zu tun und soll aber noch zu diesem Zeitpunkt einen Teil des Gesetzwerdungsprozesses vornehmen, nämlich eine Beurteilung der Auswirkungen auf Budget und Gesellschaft erstellen, die zu einem Bestandteil der Erläuternden Bemerkungen wird. Dies erscheint nicht zielführend.

Es sollte daher jedenfalls festgelegt werden, dass die **Proponenten/Proponentinnen des Volksbegehrens** die wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA), also die Auswirkungen, dem Gesetzesantrag beifügen müssen. Dies ist im Hinblick auf den Gesamtprozess der Gesetzgebung über ein Volksbegehren ganz wesentlich. Würde im Rahmen einer von einem Bundesministerium erstellten WFA zu einem über ein Volksbegehren gestellten Gesetzesantrag dadurch verursachte massive Mehrkosten dargestellt werden, die das Gesetzesvorhaben als nicht leistbar oder sonstwie unverträglich erscheinen lassen würden, könnte dies von den Proponenten/Proponentinnen des Volksbegehrens als „Hintertreibung“ des Vorhabens interpretiert werden. Der mit dem Antrag neu aufgesetzte Gesetzwerdungsprozess würde damit gleichsam vorprogrammiert an einem „Geburtsfehler“ leiden. Dies käme einer Entwertung der gesamten Neuregelung gleich. **Einzig sinnhaft ist daher, schon die Proponenten/Proponentinnen des Volksbegehrens zu verpflichten, mit dem Gesetzesantrag begründete und nachvollziehbare Ausführungen zu sämtlichen in der WFA enthaltenen „Auswirkungsfeldern“ vorzulegen.** Dies trägt einerseits wie bereits erwähnt zu einer Versachlichung der politischen Diskussion bei, verpflichtet die Proponenten/Proponentinnen eines Volksbegehrens zu einer intensiveren Auseinandersetzung mit der jeweiligen Materie und sollte auch helfen, das Entstehen von „Dolchstoßlegenden“ für den Fall des Scheiterns eines Volksbegehrens zu verhindern.

Es stellt sich auch die Frage, welche Bundesministerien für die Beurteilung welcher Auswirkungen **zuständig** sein sollen.

Soll dasjenige Bundesministerium den Gesetzesantrag auf alle Auswirkungen prüfen, das nach dem BMG für die Materie zuständig ist? Oder sollen diejenigen Bundesministerien die Auswirkungen prüfen, die die entsprechenden Verordnungen zur WFA erlassen haben? Das macht einen großen Unterschied: die finanziellen Auswirkungen sind im ersten Fall vom jeweils für die Rechtsmaterie zuständigen Ministerium zu prüfen; im zweiten Fall immer vom Finanzministerium, unabhängig davon, um welche Rechtsmaterie es sich handelt.

Der Gesetzesantrag müsste - wie bereits an anderer Stelle ausgeführt - eine **ausführliche Begründung** enthalten, damit klar ist, was damit überhaupt bezweckt werden soll. Eine solche Begründung ist ein absolutes Erfordernis, damit überhaupt mit der Erstellung einer wirkungsorientierten Folgenabschätzung begonnen werden kann.

Es fällt auch auf, dass die **Auswirkungen auf Kinder und Jugend** (vgl. § 17 BHG 2013, in der Fassung BGBl. I Nr. 149/2011) nicht angeführt sind.

Zu Z 12 (§ 100):

Auch hier sollte angeführt werden, dass dem Nationalrat unterbreitete Anliegen nur zu verhandeln sind, wenn sie auch ausreichend **begründet** sind. Dies ist vor allem für die qualifiziert unterstützten Volksbegehren wesentlich.


Abschließend wird zum **Antrag gemäß § 27 Abs. 1 GOG-NR** darauf hingewiesen, dass in Artikel I (Änderung des Verfassungsgerichtshofgesetzes) ein grammatikalischer Fehler in der vorgeschlagenen Änderung zu § 93c enthalten ist. Abs. 3 müsste lauten:

„(3) Das stattgebende Erkenntnis gemäß § 93a Abs. 2 beseitigt den bekämpften Beschluss des Nationalrates. **Es** ist den Verfassensparteien, dem Bundespräsidenten und dem Bundeskanzler zuzustellen.“

Mit freundlichen Grüßen
Für den Bundesminister:

i.V. Alfred Koglbauer

Elektronisch gefertigt.

Signaturwert	Qp9BzL8RcnGa7oryrYFCRYEvcCJX6zV3axdkYG8CDCvqPj3Uw8eArbNcpw+wNMsSDD I3UCsv0KTZ8+OuNsW4mi+qXobz1sMWolbAL1HNyQGM3I49xShn3S5t1+zqlo4IE0KQu mcFwMb0m6/R/6YedmF6DoG1Di7Egq5/FXljJ8=	
	Unterzeichner	serialNumber=373486091417,CN=BMASK,O=BM fuer Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz,C=AT
	Datum/Zeit-UTC	2013-08-13T08:50:35+02:00
	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.	532586
	Methode	urn:pdfsigfilter:bka.gv.at:binaer:v1.1.0
	Parameter	etsi-bka-moa-1.0
	Hinweis	Dieses Dokument wurde amtssigniert.
Prüfinformation	Informationen zur Prüfung der elektronischen Signatur finden Sie unter: http://www.signaturpruefung.gv.at Informationen zur Prüfung des Ausdrucks finden Sie unter: http://www.bmask.gv.at/cms/site/liste.html?channel=CH1052	