



Parlamentsdirektion  
Dr. Karl Renner-Ring 3  
1017 Wien

BUNDEARBEITSKAMMER  
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22  
1040 WIEN  
T 01 501 65  
www.arbeiterkammer.at  
DVR 1048384

|                                       |               |               |                                     |            |
|---------------------------------------|---------------|---------------|-------------------------------------|------------|
| Ihr Zeichen                           | Unser Zeichen | Bearbeiter/in | Tel <b>501 65</b> Fax <b>501 65</b> | Datum      |
| Demokratie-<br>paket Antrag<br>2177/A | LA-GSt        | Dr Trenner    | DW 2286 DW 42286                    | 14.08.2013 |

Antrag betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), das Bundesgesetz 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 Volksbegehrensgesetz 2013 und das Wählerevidenzgesetz 2013 erlassen sowie das Volksbegehrensgesetz 1973 und das Wählerevidenzgesetz 1973 aufgehoben werden (2177/A)

Die Bundesarbeitskammer nimmt zum Demokratiepaket wie folgt Stellung:

Die Stärkung der direkten Demokratie ist aus der Sicht der Arbeitnehmervertretung ein Anliegen, das grundsätzlich begrüßenswert ist. Das Anliegen, dass von breiten Teilen der Bevölkerung getragene gesellschaftliche Veränderungen, die durch gesetzliche Maßnahmen erwirkt werden können, durch direkt demokratische Instrumente einer intensiveren Befassung durch das Parlament zuzuführen ist, findet auch die Zustimmung der Arbeitnehmervertretung. Der vorliegende Vorschlag verdient daher eine intensive, aber auch kritische Befassung im Rahmen einer breiten Diskussion.

#### **Grundsätzliches:**

Zusammengefasst sollen nach den vorgeschlagenen Änderungen qualifiziert unterstützte Volksbegehren eine höhere Umsetzungsgewähr zugestanden bekommen, als dies gegenwärtig der Fall ist.

Eine Unterstützung von 10 Prozent der Wahlberechtigten bei einfachgesetzlichen Regelungen bzw 15 Prozent bei Verfassungsbestimmungen vorausgesetzt, soll zu einer

Umsetzung des begehrten Gesetzes durch das Parlament führen oder im Rahmen einer Volksbefragung einer neuerlichen Überprüfung durch das Wahlvolk unterzogen werden. Besonders gravierend ist die normative Verknüpfung der Instrumente des Volksbegehrens und der Volksbefragung vor dem Hintergrund der gleichzeitig im Gesetzesvorschlag enthaltenen Einführung der elektronischen Unterstützung des Volksbegehrens. Aus der Sicht der Bundesarbeitskammer stellt die vorgeschlagene Aufwertung des Instruments eines Volksbegehrens gepaart mit der nunmehr vorgesehenen technischen Erleichterung der Unterstützung einen besonders schwerwiegenden Eingriff in das bestehende System der parlamentarischen Demokratie dar. Beides kann dazu führen, dass bei einer Unterstützung potenter Proponenten Partikularinteressen zum Durchbruch verholfen wird, die keineswegs im Gesamtinteresse der Gesellschaft sind. Abgesehen von den in der Folge noch auszuführenden rechtlichen Bedenken gegen die elektronische Unterstützung eines Volksbegehrens ist durch die vorgesehene Unterstützung durch die Abgabe der elektronischen Unterstützung und die Unterschriftenleistung vor einer Gemeindebehörde, die bis jetzt im § 4 Abs 1 Volksbegehrengesetz mögliche notariell oder gerichtlich beglaubigte Unterschriftenleistung nicht mehr vorgesehen. Sollte es sich dabei nicht nur um ein Redaktionsversehen handeln, so wird mit dem vorliegenden Entwurf neben den vorgesehenen Erweiterungsmöglichkeiten auch eine Beschränkung der Möglichkeit der Unterschriftenleistung verfügt. Insbesondere unter dem Gesichtspunkt eines „Übereilungsschutzes“ ist es nicht verständlich, die Möglichkeit elektronischer Unterstützung einzuführen, eine bereits bestehende Möglichkeit der Unterstützung durch beglaubigte Unterschrift aber abzuschaffen.

Die Bundesarbeitskammer geht davon aus, dass die im Rahmen der Verfassungsgesetznovelle BGBL I 2008/2 nunmehr auch verfassungsrechtlich gewürdigte Rolle der Sozialpartner Ausfluss der erfolgreichen „Realverfassung“ der zweiten Republik ist. Ohne zu übersehen, dass sozialpartnerschaftlich getragene gesellschaftliche Diskussionsprozesse nicht gleichzeitig dem Grundsatz der plebiszitären Demokratie jener Prägung entsprechen, die nunmehr im vorliegenden Entwurf Niederschlag gefunden haben, so erscheint doch der bisherige Weg als so erfolgreich, dass er nicht derart gravierend abzuändern ist, wie der vorliegende Entwurf dies vorsieht.

Auch wenn der gegenständliche Gesetzesvorschlag keine rechtliche Bindung des Gesetzgebers an den Volksbegehrensvorschlag vorsieht, ein qualifiziert unterstütztes Volksbegehren umzusetzen und somit eine Gesamtänderung der Bundesverfassung im Sinne des Art 44 Abs 3 B-VG nicht intendiert ist, wird sich zwangsläufig eine Verschiebung innerhalb des demokratischen Systems ergeben.

Angeregt wird die Diskussion über die Erweiterung der plebiszitären Instrumente im Rahmen einer breit geführten Diskussion fortzusetzen und den vorliegenden Entwurf gründlich zu überarbeiten.

Im Detail wird angemerkt:

### **Zu Artikel 1:**

Die Reformbestrebung zur Einrichtung eines zentralen Wählerregisters wird ausdrücklich begrüßt.

Die vorgesehene Einführung der elektronischen Unterstützung eines Volksbegehrens, die lediglich zu gewährleisten hat, dass die „Stimmabgabe“ persönlich und nur einmal erfolgt, erscheint aus der Sicht der Bundesarbeitskammer zu wenig ausgereift. Die bisher einzige Möglichkeit eines E-Votings im Rahmen der Hochschülerinnen- und Hochschülerschaftswahlen war nicht ausreichend determiniert bzw die Kontrolle der Einhaltung tragender Wahlgrundsätze nicht gegeben (VfSlg 19.952/2011). Die Bundesarbeitskammer ist der Meinung, dass die in dieser Entscheidung aufgestellten Kautelen für eine Wahl wohl auch für die Volksbegehrensregelungen zur Anwendung zu kommen haben. Die im Art 41 Abs 2 B-VG vorgeschlagene rechtliche Rahmenregelung soll gewährleisten, dass die Unterschriftenleistung persönlich und nur einmal erfolgt. Damit bleibt sie allerdings massiv hinter den vom Verfassungsgerichtshof vorgegebenen Standards zurück und ist daher verfassungsrechtlich höchst bedenklich.

### **Zu den qualifiziert unterstützten Volksbegehren:**

Aus Sicht der Bundesarbeitskammer ist eine Quote von 10 Prozent bzw 15 Prozent der Stimmberechtigten im Hinblick auf die daran geknüpften Konsequenzen einerseits als zu gering und andererseits im Bereich der Erlassung eines Verfassungsgesetzes überhaupt als höchst problematisch anzusehen.

Ungeachtet der im Art 49c Abs 4 B-VG beschränkten Konsequenzen eines qualifizierten Volksbegehrens wird der Grundsatz der repräsentativen Demokratie massiv aufgeweicht. Die Bundesarbeitskammer tritt insbesondere wenn die Einführung – verfassungskonformer – elektronischer Unterstützungen beibehalten wird, für eine Erhöhung der Quoten ein und regt an, die Bestimmung des Art 49c Abs 1 Z 2 B-VG grundsätzlich zu überdenken, zumal diese nicht jenen Mindestquoten und –quoten entsprechen, die im Falle der parlamentarischen Beschlussfassung für Verfassungsbestimmungen vorgesehen ist (50 Prozent Quorum, 2/3 Mehrheit). Eine Quote von lediglich 15 Prozent Zustimmungserklärungen für Volksbegehren, mit dem ein Verfassungsgesetz verlangt wird, ist aus der Sicht der Bundesarbeitskammer mit dem dargestellten System der parlamentarischen Gesetzgebung unvereinbar. Für den Fall, dass das System qualifiziert unterstützter Volksbegehren auch auf Verfassungsbestimmungen Anwendung finden soll, hält die Bundesarbeitskammer es aber für unumgänglich, die dafür vorzusehende Quote deutlich gegenüber dem nunmehr vorgesehenen Prozentsatz zu erhöhen.

Der Katalog der Kriterien, die eine Volksbefragung über ein qualifiziert unterstütztes Volksbegehren unzulässig machen, ist in vielen Punkten unbestimmt. Die Unzulässigkeit der

Volksbefragung im Falle eines „offenkundigen Verstoßes“ gegen Unionsrecht scheint in der vorliegenden Form nicht vollends durchdacht.

Gleiches gilt für die Unzulässigkeit der Volksbefragung im Falle des Verstoßes gegen völkerrechtliche Verpflichtungen. In dieser Frage ist keine spezielle Kompetenz des Verfassungsgerichtshofs gegeben, da die Bestimmung des Art 145 B-VG, die den Verfassungsgerichtshof dazu beruft, über Verletzungen des Völkerrechts zu erkennen, mangels eines entsprechenden Ausführungsgesetzes nicht anwendbar ist. Die Befassung des Verfassungsgerichtshofs gemäß dem vorgeschlagenen Art 141a Abs 1 B-VG erscheint daher systemfremd und wenig durchdacht.

Der Unzulässigkeitsgrund der Verletzung oder Abschaffung von verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten ist insbesondere unter Berücksichtigung der in den Materialien enthaltenen Begrifflichkeit „einschränken“ in seiner Reichweite schwer zu beurteilen und ermöglicht daher nach Ansicht der Bundesarbeitskammer einen zu hohen Interpretationsspielraum.

Die Bestimmung über die Unzulässigkeit einer Volksbefragung nach Art 49c Abs 4 Z 3 BV-G im Falle mangelnder Bedeckungsvorschläge für die aus der Umsetzung eines Volksbegehrens sich ergebenden finanziellen Belastungen des Bundes, ist in der vorliegenden Form unzureichend. Abgesehen davon, dass nicht nur Belastungen des Bundes durch die Umsetzung von Volksbegehrensvorschlägen möglich sind, ist der vorliegende Vorschlag defakto inhaltsleer, zumal sich eine Überprüfung etwaiger Bedeckungsvorschläge gar nicht bewerkstelligen lassen.

Nach Ansicht der Arbeitnehmerinteressenvertretung sind Instrumente plebiszitärer Demokratie grundsätzlich nicht geeignet in den Bereichen der Steuern und Abgaben bzw des Beitragswesens eingesetzt zu werden. In diesem Zusammenhang sei in Erinnerung gerufen, dass im amerikanischen Bundesstaat Kalifornien durch Plebiszit Einnahmenbeschränkungen auferlegt wurden und dadurch in kurzen periodischen Abständen „der Staatsbankrott“ heraufbeschworen wird. Die Bundesarbeitskammer ist der festen Überzeugung, dass in Fragen der Finanzierung der Leistungen für die Gesellschaft die im Rahmen der Sozialpartnerschaft gefundenen Lösungen immer noch die besten Ergebnisse mit sich gebracht hat. In diesem Bereich sind die Möglichkeiten plebiszitärer Demokratie nur mit äußerster Vorsicht anzuwenden.

Die im Art 49c Abs 6 B-VG zweiter Halbsatz vorgesehene Anordnung einer Volksbefragung durch den Bundespräsidenten für die Fälle des Art 141a Abs 2 B-VG (nicht bloß unwesentliches Abweichen vom Volksbegehrensantrag) sollte in seiner Konsequenz noch einmal überdacht werden, da sie den Grundsatz der repräsentativen Demokratie grundlegend in Frage stellt. In diesem Fall läge hier offenbar ein von einem gesetzgebenden Organ rechtmäßig beschlossenes Gesetz vor, das bei Erreichen einer entsprechenden Mehrheit im Rahmen der Volksbefragung jedenfalls nicht dem Willen der parlamentarischen Mehrheit entspricht. Es stellt sich die Frage, ob ein derartiges Ergebnis als „Misstrauensvotum“ gegenüber der das Gesetz beschließenden parlamentarischen Mehrheit zu sehen ist und etwaige politische Konsequenzen auslöst. Dabei bliebe sogar

unbeantwortet, ob sich überhaupt ein erheblicher Teil des Wahlvolkes an der Volksbefragung beteiligt hatte.

Nach Ansicht der Bundesarbeitskammer ist die im letzten Satz des Art 141a Abs 6 enthaltene Verfahrensbeendigung des Verfassungsgerichtshofs über die Behandlung des Volksbegehrens durch den Nationalrat in jedem Fall ausreichend.

### **Zu Artikel 2:**

Die Einführung einer Internetplattform und damit verbundener Informationsmöglichkeiten über die Behandlung von Volksbegehren im Nationalrat wird ausdrücklich begrüßt.

Gleiches gilt für die vorgesehenen Regelungen für Petitionen und Bürgerinitiativen.

Ergänzungsbedürftig erscheint die vorgeschlagene Regelung über das Begutachtungsverfahren im Rahmen des § 24 Abs 3a GOGNR. Die vorliegende Aufzählung der zur Begutachtung aufgerufenen Institutionen scheint in der Formulierung abschließend gemeint. Im Hinblick darauf, dass von qualifiziert unterstützten Volksbegehren gesellschaftliche Gruppen betroffen sein können, die im Rahmen der aufgezählten Begutachtungsberechtigten nicht ausreichend vertreten sind bzw Institutionen, denen zwar maßgebliche gesellschaftspolitische Kompetenz zukommt, nicht genannt sind, sollte der Katalog jedenfalls nicht abschließend geregelt sein.

Um eine unabhängige Information zu gewährleisten ist auch zu erwägen, neutrale Expertisen einzuholen und zu veröffentlichen.

### **Zu Artikel 3:**

Die bereits oben dargestellten grundsätzlichen Bedenken gegen die vorgesehene elektronische Unterstützung bzw Eintragung für ein Volksbegehren werden an dieser Stelle nicht nochmals wiederholt. Angemerkt wird jedoch nochmals, dass eine Erweiterung direkt demokratischer Instrumente, wie sie offenbar im vorliegenden Entwurf beabsichtigt ist, durch den Entfall der beglaubigten Unterschriftenabgabe auch eingeschränkt wird, was – sollte es sich nicht um ein Redaktionsversehen handeln – jedenfalls nicht durch die elektronische Stimmabgabe wett gemacht wird. Gerade die im Rahmen der gesetzlichen Interessenvertretung der ArbeitnehmerInnen vertretenen WählerInnen verfügen in einer Vielzahl von Fällen nicht über die Möglichkeit und/oder Fähigkeit der „elektronischen Stimmabgabe“. Vor allem für ortsabwesende ArbeitnehmerInnen ist daher die Erklärung durch beglaubigte Unterschrift die einzige Möglichkeit, sich an direkt demokratischen Maßnahmen zu beteiligen. Es wird daher gefordert, dass die Eintragung für ein Volksbegehren auch weiterhin mittels beglaubigter Unterschrift im Sinne des § 4 Abs 1 Volksbegehrengesetz in geltender Fassung möglich sein soll.

**Zu Artikel 4:**

Die Bestimmung über die Führung ständiger Evidenzen der Wahl- und Stimmberechtigten wird begrüßt. Fraglich bleibt freilich, ob die Bestimmungen über das Berichtigungsverfahren, insbesondere für AuslandsösterreicherInnen, praktikabel geregelt bleiben. Allein das Faktum, dass AuslandsösterreicherInnen durch die vorgeschlagenen Regelungen überhaupt in die Lage versetzt werden sich an Volksbegehren zu beteiligen, ist positiver zu bewerten, als etwaige Schwierigkeiten im Berichtigungsverfahren.

Die im § 7 Abs 2 Wählerevidenzgesetz enthaltene Verweisung auf das Amtsgeheimnis erscheint im Hinblick auf die derzeit geführte politische Debatte über die Aufrechterhaltung desselben wenig zeitgemäß.

Die Bundesarbeitskammer ersucht um Berücksichtigung der Stellungnahme.



VP Johann Kalliauer  
iV des Präsidenten



Hans Trenner  
iV des Direktors