



Stellungnahme der Parlamentsdirektion zum

„Demokratiepaket“

(Gesamtändernder Abänderungsantrag zum Antrag 2177/A
sowie im Zuge der Debatte eingebrachter Antrag gemäß § 27 Abs. 1 GOG-NR)

Die Parlamentsdirektion nimmt zum gesamtändernden Abänderungsantrag der Abg. Dr. Cap, Mag. Gerstl, Mag.^a Musiol, Kolleginnen und Kollegen vom 28. 6. 2013 zum Antrag 2177/A sowie zu dem von denselben Abgeordneten eingebrachten Antrag gemäß § 27 Abs. 1 GOG-NR Stellung.

Vorausgeschickt wird, dass in der Stellungnahme vor allem jene Punkte angesprochen werden, die parlamentarische Verfahren und Praxis sowie die Parlamentsverwaltung betreffen. Einleitend wird auch festgehalten, dass die Parlamentsdirektion im Zusammenhang mit den Debatten über den Antrag 2177/A seit Jänner 2013 mehrfach zu einzelnen Fragen parlamentsintern Stellung genommen hat.

Zusammenfassung der wesentlichen Punkte:

- Es sind eine Reihe **neuer Aufgaben des Präsidenten**/der Präsidentin des Nationalrates (bzw. auch der Parlamentsdirektion) vorgesehen, bei denen rechtliche Präzisierungen und erläuternde Klarstellungen fehlen und für deren Erfüllung zusätzliche budgetäre und personelle Ressourcen erforderlich sind. Die neuen Aufgaben umfassen:
 - a. zwei verschiedene Verpflichtungen zu Stellungnahmen,
 - b. die Verpflichtung zur Bereitstellung von Informationen im Wege von Internet-Plattformen,

- c. die Herausgabe einer Broschüre im Zusammenhang mit einer etwaigen Volksbefragung sowie
- d. die Vertretung des Nationalrates vor dem Verfassungsgerichtshof („Parteistellung“).
- Die Definitionen, Zulässigkeitsvoraussetzungen und Verweise im Regelungsentwurf zu **Volksbefragungen** über qualifiziert unterstützte Volksbegehren (Art. 49c B-VG) werfen noch vielschichtige Auslegungsfragen auf.
 - Die **Abgrenzung**, wann ein Gesetzesbeschluss nicht bloß „unwesentlich“ vom qualifiziert unterstützten Volksbegehren abweicht, kann sich in der Praxis als sehr **schwierig** darstellen. Auch die Frage der Vorgangsweise hinsichtlich einer Beschlussfassung im Nationalrat (Willensbildung) und die zuge dachte Rolle des Bundespräsidenten/der Bundespräsidentin sind nicht wirklich geklärt.
 - Die Möglichkeit des Nationalrates bei einer Volksbefragung auch einen **alternativen Gesetzesantrag** vorzulegen, erscheint im GOG-NR im Verhältnis zum B-VG als zu eng gefasst. Die genaue Vorgangsweise im parlamentarischen Verfahren fehlt.
 - Die neue Möglichkeit der **elektronischen Einbringung und Unterstützung von Bürgerinitiativen** wirft die Frage auf, ob auch die bisherige unverbindliche elektronische Unterstützungsmöglichkeit von Petitionen und Bürgerinitiativen bestehen bleiben soll. Eine Klarstellung wäre notwendig.
Bei der Prüfung der (neuen) Zulässigkeitsvoraussetzungen von Bürgerinitiativen und Petitionen fehlen Informations- und Stellungnahmerechte sowie Rechtsschutzmöglichkeiten der ErstunterzeichnerInnen.
 - Zum **Zentralen Wählerregister** wurden die verwaltungsorganisatorischen und datenschutzrechtlichen Anmerkungen der Parlamentsdirektion weitgehend berücksichtigt. Im Detail fehlen aber noch eine spezielle Lösungsverpflichtung sowie eine Klarstellung im WEviG.

Grundsätzliche Anmerkungen

Im Mittelpunkt des vorliegenden Gesetzentwurfs steht die Einführung „qualifiziert unterstützter Volksbegehren“. Sofern ein Volksbegehren einen konkreten Gesetzentwurf umfasst, der bestimmte Kriterien erfüllt, und von 10% bzw. 15% der Stimmberechtigten unterstützt wird, kann die Verpflichtung entstehen, über dieses Volksbegehren eine Volksbefragung abzuhalten. Dieser Fall tritt ein, wenn der Nationalrat den im Volksbegehren enthaltenen Gesetzentwurf nicht

umsetzt.

Aus Sicht der Parlamentsdirektion stellt dieses Modell eine substanzielle Erweiterung, aber keine wesentliche Änderung des demokratischen Organisationsmodells der Bundesverfassung und damit auch keine wesentliche Änderung des verfassungsrechtlichen Demokratiekonzepts dar.

Wie der Verfassungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung betont, ist das Demokratiekonzept der Bundesverfassung durch das repräsentativ-demokratische (parlamentarische) Grundprinzip, das nur ausnahmsweise direkt-demokratische Elemente vorsieht, geprägt. Wie zuletzt im Erkenntnis VfSlg. 16.241/2001 festgestellt wurde, wird dieses Grundprinzip verletzt, wenn ein allgemeiner Vertretungskörper (Parlament) einen rechtlich verbindlichen Gesetzesbeschluss nicht mehr bzw. nicht in freier Entscheidung fassen kann. Das ist dann der Fall, wenn eine Volksabstimmung einen Gesetzesbeschluss ersetzt oder ein allgemeiner Vertretungskörper im Anschluss an eine Volksabstimmung verpflichtet ist, einen bestimmten Gesetzesbeschluss zu fassen. Die Verfassungslehre hat die ständige Rechtsprechung des VfGH dahingehend zusammengefasst, dass eine Gesamtänderung des repräsentativ-demokratischen Systems von zwei Umständen abhängt, die gemeinsam vorliegen müssen: Zum einen müsste es bundesverfassungsrechtliche Regelungen geben, die eine Gesetzeserzeugung unter Ausschluss oder sogar gegen den (Mehrheits-)Willen des Parlaments ermöglichen. Zum anderen müssten diese Bestimmungen so gestaltet sein, dass ein derartiger Weg der Rechtserzeugung als Normalfall an die Stelle des Parlaments treten könnte (*Oberndorfer*, Artikel 1 B-VG, in: Korinek/Holoubek [Hrsg.], Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Textsammlung und Kommentar, 3. Lfg. 2000, Rz. 15).

Der vorliegende Entwurf überschreitet diese verfassungsrechtlichen Grenzen nicht: Das Ergebnis einer Volksbefragung ist rechtlich nicht bindend. Der Nationalrat ist in seiner weiteren Behandlung des bzw. der Gesetzentwürfe, die Gegenstand der Volksbefragung waren, rechtlich frei. Die rechtlichen Voraussetzungen für ein qualifiziert unterstütztes Volksbegehren und eine Volksbefragung darüber sind so gestaltet, dass davon ausgegangen werden kann, dass sie nicht zum Regelfall des Gesetzgebungsverfahrens werden.

Von dieser verfassungsrechtlichen Bewertung ist eine politische bzw. politikwissenschaftliche zu unterscheiden.

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf im Detail

1. Zu den neuen Aufgaben des Präsidenten/der Präsidentin des Nationalrates bzw. der Parlamentsdirektion

Der vorgeschlagene Gesetzesentwurf umfasst eine Reihe neuer Funktionen und Aufgaben des Präsidenten/der Präsidentin des Nationalrates bzw. der Parlamentsdirektion. Folgende Fragen sind dabei noch offen:

→ **Verpflichtung zu Stellungnahmen aufgrund von § 6 Abs. 2 Volksbegehrensgesetz 2015 (VoBeG) und § 24 Abs. 3a GOG-NR:**

Gemäß § 6 Abs. 2 Volksbegehrensgesetz 2015 (VoBeG) hat der/die BundesministerIn für Inneres bei der Entscheidung über den Einleitungsantrag auch eine Stellungnahme des Präsidenten/der Präsidentin des Nationalrates zur Frage der Zulässigkeit einer Volksbefragung über ein Volksbegehren einzuholen. Diese Frage ist im Lichte der in Art. 49c Abs. 4 B-VG festgelegten Kriterien zu beurteilen und zu jedem Einleitungsantrag betreffend ein Volksbegehren, das einen Gesetzesentwurf enthält, abzugeben. Weiters hat der/die PräsidentIn im verpflichtend vorgesehenen Begutachtungsverfahren im Rahmen der parlamentarischen Behandlung qualifizierter Volksbegehren (§ 24 Abs. 3a GOG-NR) eine Stellungnahme abzugeben. Während für die ebenso vorgesehenen Stellungnahmen einzelner Mitglieder der Bundesregierung jeweils Mindestinhalte festgelegt sind, die eine gutachterliche Stellungnahme nahelegen, fehlen solche Vorgaben für den Präsidenten/die Präsidentin des Nationalrates völlig. Es bleibt unklar, ob die persönliche Meinung des Präsidenten/der Präsidentin, ob ein institutioneller Standpunkt (dann bleibt offen, wie eine derartige Beschlussfassung im Nationalrat zu erfolgen hätte) oder ob eine gutachterliche Stellungnahme (durch die Parlamentsdirektion) gefordert ist. Es sollte daher im Rechtstext eine Klarstellung und in der Begründung eine nähere Erläuterung dazu erfolgen.

→ **Informationspflichten gemäß § 24 Abs. 5 und 6 GOG-NR**

a) Gemäß § 24 Abs. 5 GOG-NR soll die Parlamentsdirektion eine Internet-Plattform zur Information über die Behandlung von Volksbegehren im Nationalrat führen. Gemäß § 100 Abs. 4 GOG-NR ist von der Parlamentsdirektion eine Internet-Plattform zur Einbringung und Unterstützung von Bürgerinitiativen zu führen. Der Entwurf lässt offen, ob diese Verpflichtungen das bestehende Internetangebot des Parlaments oder neu zu schaffende Angebote meint. Sofern ein neues Internetangebot gemeint ist, ist für die finanziellen und personellen Ressourcen für Einrichtung und Betrieb Vorsorge zu treffen.

- b) Im Falle einer Volksbefragung über ein qualifiziert unterstütztes Volksbegehren soll der/die PräsidentIn des Nationalrates gemäß § 24 Abs. 6 GOG-NR künftig auch eine Broschüre dazu herausgeben. Diese ist gemäß § 7 Volksbefragungsgesetz 1989 durch die BürgermeisterInnen auch ortsüblich kundzumachen. In dieser Broschüre sind das qualifiziert unterstützte Volksbegehren samt Begründung und der alternative Gesetzesvorschlag des Nationalrates samt Begründung zu veröffentlichen. Weiters können der/die Bevollmächtigte des Volksbegehrens und seine StellvertreterInnen, die Bundesregierung und die Klubs Stellungnahmen abgeben, die zu veröffentlichen sind. Nähere Vorgaben für Umfang und Gestaltung dieser Stellungnahmen fehlen. Allerdings hat der/die PräsidentIn darauf zu achten, dass „die verschiedenen Standpunkte gebührend zur Geltung kommen.“ Nähere Angaben zur Gestaltung der Broschüre und der Informationstätigkeit der Präsidentin/des Präsidenten im Allgemeinen fehlen. Unter Gesichtspunkten der parlamentarischen Praxis könnte es sinnvoll sein, die Präsidialkonferenz in die Entscheidung der Präsidentin/des Präsidenten einzubinden. Das könnte auch ausdrücklich im GOG-NR vorgesehen werden.

Auch wenn der Gesetzentwurf bzw. die Begründung es nicht explizit anführt, ist davon auszugehen, dass nicht der/die PräsidentIn, sondern die Parlamentsdirektion in einem solchen Fall faktisch zur zentralen Ansprechpartnerin in Sachen der Volksbefragung werden kann. Das kann vor allem im Hinblick auf die Vermittlung komplexer Gesetzesinhalte eine zeit- und personalaufwändige Tätigkeit bedeuten, für die budgetär und organisatorisch Vorsorge getroffen werden sollte. Es erschiene auch unter Transparenzgesichtspunkten durchaus sinnvoll, diese Rolle – vergleichbar jener bei parlamentarischen Bürgerinitiativen gemäß § 100 GOG-NR – explizit im Gesetzestext anzuführen.

Anzumerken ist weiters, dass eine solche Broschüre im Internet nach barrierefreien Gesichtspunkten zu gestalten ist, was kostenintensiver und zeitaufwändiger als das Erstellen von Printpublikationen ist.

- c) Der/die PräsidentIn des Nationalrates ist gemäß § 24 Abs. 4a und 4b verpflichtet, den/die Bevollmächtigte/n über alle Beschlüsse im Zusammenhang mit einem qualifiziert unterstützten Volksbegehren unverzüglich zu informieren.

→ Vertretung des Nationalrates vor dem Verfassungsgerichtshof gemäß § 93b Abs. 2 VfGG

Im Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof über die Feststellung der bloß unwesentlichen Abweichung eines Gesetzesbeschlusses des Nationalrates vom qualifiziert unterstützten Volksbegehren ist Partei des Verfahrens auch „der Nationalrat, vertreten durch den Präsidenten des Nationalrates“ (§ 93b Abs. 2 VfGG). Dies ist wohl so zu verstehen, dass der/die PräsidentIn

den Nationalrat im Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof zu vertreten hat, dass er/sie also insbesondere eine allfällige schriftliche Äußerung (Gegenschrift) einzubringen und im Fall einer mündlichen Verhandlung für den Nationalrat aufzutreten hat. Unklar bleibt, ob und gegebenenfalls inwieweit solchen Äußerungen vorab einen entsprechender Beschluss des Nationalrates brauchen, da Partei des Verfahrens nach der gewählten Formulierung formal der Nationalrat ist. Eine gesetzliche Präzisierung ist dafür aus Sicht der Parlamentsdirektion unabdingbar. Allenfalls wären – wie dies im Mandatsverlustverfahren (§§ 71 und 71a VfGG) der Fall ist – auch ergänzende Regelungen im GOG-NR vorzusehen.

2. Weitere Anmerkungen zum Gesetzentwurf

→ Zu Artikel 1 (B-VG): Allgemeines zu Art. 49c B-VG

Der neue Art. 49c B-VG ist sehr umfangreich und detailliert formuliert. Dies wirft dort Schwierigkeiten auf, wo bereits die Regelungen des Art. 49c B-VG als abschließend verstanden werden können, die entsprechenden einfachgesetzlichen Bestimmungen jedoch eine einschränkende Präzisierung vornehmen. Hier stellt sich jeweils die Frage eines Widerspruchs zwischen der einfach- und der verfassungsgesetzlichen Regelung.

→ Zu Artikel 1 (B-VG): qualifiziert unterstütztes Volksbegehren – zulässige Gesetzesanträge und Entscheidung der Bundeswahlbehörde (Art. 49c Abs. 1 und 4 B-VG)

Der Gesetzentwurf sieht eine Differenzierung zwischen verschiedenen Formen von Volksbegehren vor. Sofern ein Volksbegehren gemäß Art. 41 Abs. 2 B-VG einen Gesetzesantrag enthält, dieser den Kriterien des Art. 49c Abs. 1 und 4 entspricht sowie von einer bestimmten Anzahl von Stimmberechtigten unterstützt wird, handelt es sich um ein qualifiziert unterstütztes Volksbegehren.

Zunächst bestimmt Art. 49c Abs. 1 B-VG als Voraussetzung für ein qualifiziert unterstütztes Volksbegehren, dass es „einen Gesetzesantrag im Sinne des Abschnitts D des II. Hauptstückes dieses Gesetzes, der auf die Erlassung eines einfachen Bundesgesetzes [bzw. eines Verfassungsgesetzes] gerichtet ist“ enthalten muss. Ausgeschlossen sind daher, wie auch die Antragsbegründung ausführt, der Abschluss bzw. die Kündigung eines Staatsvertrages, da es sich dabei nicht um Gesetze handelt. Ausgeschlossen ist ferner auch eine Änderung der Geschäftsordnung des Bundesrates, da es sich dabei um kein Bundesgesetz handelt. Laut der Antragsbegründung sollen auch Anträge, die auf Erlassung bzw. Änderung des Bundesfinanzgesetzes und des Bundesfinanzrahmengesetzes gerichtet sind, unzulässig sein. Allerdings handelt es sich bei diesen ebenfalls um Gesetzesanträge im Sinne des Abschnitts D

des II. Hauptstücks des B-VG, für die allerdings besondere, in Art. 51 und 51a B-VG geregelte Erzeugungsbedingungen gelten. Eine ähnliche Frage stellt sich in Bezug auf Änderungen des GOG-NR mittels eines Volksbegehrens. Das GOG-NR ist ein einfaches Bundesgesetz, zu dessen Beschlussfassung besondere Quoren (Art. 30 Abs. 2 B-VG) vorgesehen sind und eine Mitwirkung des Bundesrates ausgeschlossen ist (Art. 42 Abs. 5 B-VG) gefordert werden kann. Diese Frage stellt sich insofern, als sich die Einschränkungen des Art. 49c Abs. 1 B-VG ausschließlich auf den Abschnitt D des II. Hauptstückes des B-VG beziehen. Dieser beinhaltet nämlich keine Beschränkungen des Initiativrechtes hinsichtlich des GOG-NR. Solche Beschränkungen finden sich ausschließlich in § 108 GOG-NR („nur auf Grund von Selbständigen Anträgen von Abgeordneten [§ 26]“). Sofern hier eine Klarstellung angestrebt werden soll, ist aber zu bedenken, dass § 108 GOG-NR in der Verfassungslehre als verfassungswidrig angesehen wird. Die Verfassungslehre bestreitet allerdings nicht die Sinnhaftigkeit einer solchen Ausnahmeregelung. Allerdings spricht sie sich für eine verfassungsrechtliche Deckung, vorzugsweise in Art. 30 Abs. 2 B-VG, aus (eingehend samt Sanierungsvorschlag *Wieser*, Änderung des Geschäftsordnungsgesetzes des Nationalrates nur durch selbständigen Antrag von Abgeordneten – verfassungswidrig?, FS Mantl 2005, 447 ff).

Ein qualifiziert unterstütztes Volksbegehren, kann gemäß Art. 49c Abs. 4 B-VG außerdem nur dann vorliegen, wenn der Gesetzesbeschluss keinen „offenkundigen Verstoß gegen das Recht der Europäischen Union“ bzw. „Verstoß gegen völkerrechtliche Verpflichtungen der Republik Österreich“ bewirken würde und nicht auf die Verletzung oder Abschaffung von verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten abzielt (Z 1). Sofern der Gesetzesantrag auf eine Änderung der Bundesverfassung gerichtet ist, muss er ausdrücklich als „Verfassungsgesetz“ oder als „Verfassungsbestimmung“ bezeichnet sein (Z 2). Sofern durch einen Gesetzesbeschluss eine erhebliche finanzielle Belastung des Bundes eintreten würde, muss das Volksbegehren Vorschläge darüber enthalten, wie ein finanzieller Mehraufwand zu decken ist (Z 3).

Diese Kriterien sind für die Entscheidung der Bundeswahlbehörde über den Einleitungsantrag eines Volksbegehrens gemäß § 6 Abs. 1 VoBeG relevant und damit auch von Bedeutung für die Stellungnahme des Präsidenten/der Präsidentin des Nationalrates gemäß Abs. 2 leg. cit. Dasselbe gilt wohl auch für die Stellungnahme des Präsidenten/der Präsidentin gemäß § 24 Abs. 3a GOG-NR und das Verfahren vor dem VfGH.

Eine materielle Prüfung des Gesetzantrags ist nur nach Art. 49c Abs. 4 Z 1 B-VG erforderlich. Neben der Verwendung von sehr unbestimmten Gesetzesbegriffen, bleibt überdies unklar, warum für die drei angeführten Fälle in Z 1 eine unterschiedliche Prüfdichte verlangt wird.

Verstöße gegen das EU-Recht müssen „offenkundig“ sein, wobei in der Begründung auf die Prüfung im Sinne der ständigen Rechtsprechung des VfGH verwiesen wird. Im Hinblick auf völkerrechtliche Verpflichtungen besteht hingegen keine Einschränkung. Fraglich ist, wie dabei mit Staatsverträgen, die unter Erfüllungsvorbehalt stehen, sowie bei völkerrechtlichen Verpflichtungen, die nicht Gesetzescharakter haben (z. B. Verwaltungs- und Regierungsübereinkommen) vorzugehen ist. Unklar ist auch, warum der Antragstext (Art. 49c Abs. 4 Z 1 B-VG) auf die „Verletzung“ verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte Bezug nimmt, während in der Begründung von einer Einschränkung oder Abschaffung die Rede ist.

Aus Z 3 („finanzieller Mehraufwand“) folgt nur, dass das Volksbegehren Vorschläge dazu enthalten muss. Es sollte die gesetzliche Verpflichtung normiert werden, dass konkrete und korrekte Angaben zu machen sind.

Zusätzliche Einschränkungen enthält Art. 49c Abs. 2 B-VG, indem er auf „[e]ine Volksbefragung gemäß Art. 49b Abs. 1“ verweist. Dieser Verweis ist aus folgenden Gründen problematisch: Der Begründung zufolge soll der Verweis klarstellen, dass eine Volksbefragung „über ein Volksbegehren, das Wahlen oder Angelegenheiten, über die ein Gericht oder eine Verwaltungsbehörde zu entscheiden hat, zum Gegenstand hat, ausgeschlossen ist“. Solche Angelegenheiten sind aber ohnehin bereits dadurch ausgeschlossen, dass Art. 49c Abs. 1 B-VG auf einen „Gesetzesantrag im Sinne des Abschnittes D des II. Hauptstückes“, der auf die Erlassung eines (Verfassungs-)Gesetzes gerichtet ist, abstellt.

Der Verweis bezieht sich nach seinem Wortlaut aber auch auf die in Art. 49b Abs. 1 genannte Voraussetzung einer „Angelegenheit von grundsätzlicher und gesamtösterreichischer Bedeutung, zu deren Regelung die Bundesgesetzgebung zuständig ist“. Es bleibt völlig unklar, wer über das Vorliegen dieser – zusätzlichen – Voraussetzung zu entscheiden hat.

Nach Art. 49c Abs. 4 vorletzter Satz B-VG entscheidet zwar die Bundeswahlbehörde „[ü]ber die Zulässigkeit einer Volksbefragung gemäß Abs. 2“, was aufgrund des in Abs. 2 enthaltenen Verweises auf Art. 49b Abs. 1 auch eine Entscheidung über das Vorliegen einer Angelegenheit von grundsätzlicher und gesamtösterreichischer Bedeutung umfassen könnte. Die Wendung „gemäß Abs. 2“ scheint insofern missglückt, als eine Entscheidung der Bundeswahlbehörde über die Kriterien des Abs. 2 gar nicht beabsichtigt sein dürfte. Sowohl aus § 6 Abs. 1 VoBeG als auch aus Art. 141a Abs. 1 B-VG und § 93a VfGG (betreffend Rechtsschutz) geht nämlich klar hervor, dass die Bundeswahlbehörde über die Voraussetzungen des Abs. 4 entscheiden soll. Zudem enthält Abs. 2 auch die Voraussetzung, dass „der Nationalrat keinen dem qualifiziert unterstützten Volksbegehren entsprechenden Gesetzesbeschluss fasst“, worüber aber gemäß

Abs. 3 nicht die Bundeswahlbehörde, sondern der Nationalrat entscheidet.

Der in Art. 49c Abs. 2 enthaltene Verweis auf Art. 49b Abs. 1 sollte daher entfallen. Die Wendung „gemäß Abs. 2“ in Art. 49c Abs. 4 vorletzter Satz ist missverständlich und sollte entfallen.

Der leichten Lesbarkeit wegen sollte in Art. 49c Abs. 1 Z 2 B-VG der Beistrich im letzten Halbsatz durch das Wort „und“ ersetzt werden („und er die Voraussetzungen ...“).

→ Zu Artikel 1 (B-VG): Art. 49c Abs. 2 und 3 B-VG - kein dem qualifiziert unterstützten Volksbegehren entsprechender Gesetzesbeschluss

a) Feststellungsbeschluss

Die Abgrenzung, wann ein Gesetzesbeschluss „nicht bloß unwesentlich vom qualifiziert unterstützten Volksbegehren abweicht“, kann sich in der Praxis als sehr schwierig darstellen.

§ 24 Abs. 4a GOG-NR lässt offen, wie ein solcher Feststellungsbeschluss zustande kommt. Denkbar wäre eine Beschlussempfehlung gemäß § 24 Abs. 4a Z 1 GOG-NR im Ausschussbericht. Der vorliegende Normtext lässt aber gleichermaßen einen Antrag erst im Rahmen der Plenarberatungen zu. Ebenso fehlt eine Frist, bis wann der Nationalrat einen solchen Beschluss zu fassen hat. Es wird daher angeregt, hier noch Präzisierungen vorzunehmen.

Wie in der Begründung (S. 45) angeführt, kann (theoretisch) der Fall eintreten, dass der Nationalrat einen Beschluss gemäß Art. 49c Abs. 3 B-VG fasst, also keine wesentlichen Abweichungen feststellt, und das verfassungsmäßig vorgesehene Verfahren seinen Lauf bis zur Kundmachung nimmt. Wenn danach der VfGH feststellt, dass das Volksbegehren vom Nationalrat nicht entsprechend umgesetzt wurde, hat eine Volksbefragung stattzufinden. Das bedeutet, dass eine Volksbefragung über den Vorschlag des Volksbegehrens stattfindet, obwohl bereits ein kundgemachtes bzw. in Geltung stehendes Bundesgesetz vorliegt, das der Nationalrat als Umsetzung des Volksbegehrens angesehen hat. Das führt zu folgenden Konsequenzen: Aus verfassungsrechtlicher Sicht bleibt unklar, welche Rechtswirkungen die „Beseitigung“ gemäß Art. 141a Abs. 2 B-VG des bekämpften Beschlusses des Nationalrates entfaltet, und welche Auswirkungen auf das bereits in Kraft getretene Bundesgesetz damit verbunden sind. In (verwaltungs-)praktischer Hinsicht kann eine Situation eintreten, die BürgerInnen und Medien unter Umständen nur sehr schwer vermittelt werden kann, und in der die Parlamentsdirektion nicht nur für die Information gemäß § 24 Abs. 6 GOG-NR verantwortlich sein wird, sondern auch zur zentralen Anlaufstelle für Anfragen werden.

Der Gesetzentwurf und die Begründung lassen offen, inwieweit der Bundespräsident bei der Beurkundung eines Bundesgesetzes, das in Folge eines Volksbegehrens vom Nationalrat bzw. von Nationalrat und Bundesrat beschlossen wurde, den Grad der Abweichung zu prüfen hat .

b) Ausschluss/Einräumung des Verzichts auf die Durchführung einer Volksbefragung

Für den Fall, dass der/die Bevollmächtigte und seine StellvertreterInnen mit einem Feststellungsbeschluss des Nationalrates gemäß Art. 49c Abs. 3 B-VG nicht einverstanden sind, ist durch die Einrichtung einer Beschwerdemöglichkeit beim Verfassungsgerichtshof Vorsorge getroffen. Denkbar ist aber auch der umgekehrte Fall, nämlich, dass der Nationalrat seinen Gesetzesbeschluss als nicht bloß unwesentlich abweichend ansieht, der/die Bevollmächtigte und seine/ihre StellvertreterInnen den Gesetzesbeschluss jedoch als in ihrem Sinne ausreichend erachten. Sollte dieser Fall auch umfasst sein, so wäre dem/der Bevollmächtigten und seinen/ihren StellvertreterInnen die Möglichkeit einzuräumen, auf die Durchführung einer Volksbefragung zu verzichten.

→ Zu Artikel 1 (B-VG) und Artikel 2 (GOG-NR): Art. 49c Abs. 5 B-VG, § 24 Abs. 4a und 4b GOG-NR - alternativer Gesetzesantrag

Der Wortlaut des Art. 49c Abs. 5 B-VG legt nahe, dass der Nationalrat in jedem Fall die Möglichkeit hat, einen alternativen Gesetzesantrag vorzulegen. Nach § 24 Abs. 4a und 4b GOG-NR besteht dieses Recht jedoch nur, wenn der Nationalrat entweder gar keinen Gesetzesbeschluss gefasst hat oder der Verfassungsgerichtshof entschieden hat, dass ein vom Nationalrat gefasster Gesetzesbeschluss nicht bloß unwesentlich von einem qualifiziert unterstützten Volksbegehren abweicht. Nicht umfasst ist somit der Fall, dass der Nationalrat einen Gesetzesbeschluss gefasst hat, der schon seiner eigenen Einschätzung nach mehr als bloß unwesentlich vom Volksbegehren abweicht. Es wird daher angeregt, § 24 Abs. 4a Z 2 GOG-NR um die Wortfolge „keinen dem qualifiziert unterstützten Volksbegehren entsprechenden Gesetzesbeschluss“ zu ergänzen oder eine entsprechende Klarstellung in Art. 49c Abs. 5 B-VG im Sinne des Gesetzesentwurfes vorzunehmen. Aus unserer Sicht wäre die entsprechende Klarstellung im GOG-NR jedenfalls vorzuziehen.

In der Antragsbegründung (S. 46) wird zum alternativen Gesetzesantrag ausgeführt, dass dafür selbständige Anträge von Abgeordneten gemäß § 26 GOG-NR und selbständige Anträge von Ausschüssen gemäß § 27 GOG-NR in Betracht kommen. Weiters wird ausgeführt, dass das Gesetzgebungsverfahren hinsichtlich solcher Anträge „nicht mit einem Gesetzesbeschluss des Nationalrates beendet“ wird, sondern dass ein Beschluss darüber erfolgt, „beide Gesetzesanträge (Volksbegehren und alternativer Gesetzesantrag des Nationalrates) einer

Volksbefragung zu unterziehen.“ Wie dabei im parlamentarischen Verfahren genau vorzugehen ist, lassen Normtext und Begründung jedoch offen. § 24 Abs. 4a Z 2 GOG-NR schließt auch nicht aus, dass ein alternativer Gesetzesantrag erst im Rahmen der Plenarberatungen eingebracht wird. Hier wäre zumindest eine Klarstellung dahingehend nötig, von wie vielen Abgeordneten ein solcher Antrag zu unterstützen wäre.

→ Zu Artikel 1 (B-VG): BundespräsidentIn

Gemäß Art 49c Abs. 6 B-VG hat der/die BundespräsidentIn eine Volksbefragung gemäß Art. 49c Abs. 2 B-VG anzuordnen, wenn „der Nationalrat keinen dem qualifiziert unterstützten Volksbegehren entsprechenden Gesetzesbeschluss gefasst hat oder der Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 141a Abs. 2 B-VG festgestellt hat, dass der Nationalrat keinen dem qualifiziert unterstützten Volksbegehren entsprechenden Gesetzesbeschluss gefasst hat.“ Diese Anordnung hat gemäß Art. 67 Abs. 1 B-VG auf Vorschlag der Bundesregierung zu erfolgen. Der Gesetzentwurf sieht keine Fristvorgaben für die Anordnung und Durchführung einer solchen Volksbefragung vor.

Weder Gesetzentwurf noch Begründung skizzieren die Rolle des Bundespräsidenten/der Bundespräsidentin. Damit stellt sich die Frage, wie der/die BundespräsidentIn bei der Beurkundung des verfassungsmäßigen Zustandekommens eines Bundesgesetzes auf Grundlage eines qualifiziert unterstützten Volksbegehrens bzw. der Anordnung einer Volksbefragung vorzugehen hat. Das ist insbesondere für die Frage einer „bloß unwesentlichen Abweichung vom qualifiziert unterstützten Volksbegehren“ von Bedeutung. Es sind in diesem Zusammenhang drei Fallkonstellationen zu unterscheiden:

- a) Der Nationalrat fasst einen Gesetzesbeschluss und einen Feststellungsbeschluss gemäß Art. 49c Abs. 3 B-VG: Die Textierung lässt offen, ob der/die BundespräsidentIn an den Beschluss des Nationalrates bzw. eine allfällige Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes gebunden ist und wenn nein, ob das dann entstehende Spannungsfeld zwischen BundespräsidentIn, Nationalrat und Verfassungsgerichtshof bewusst in Kauf genommen wurde.
- b) Der Nationalrat fasst einen Gesetzesbeschluss, jedoch keinen Feststellungsbeschluss gemäß Art. 49c Abs. 3 B-VG: In diesem Fall hat der/die BundespräsidentIn wohl zu prüfen, ob der Gesetzesbeschluss dem qualifiziert unterstützten Volkbegehren entspricht. Andernfalls könnte er seiner Verpflichtung zur Anordnung einer Volksbefragung gemäß Art. 49c Abs. 6 B-VG nicht nachkommen.

- c) Der Nationalrat fasst keinen Gesetzesbeschluss: In diesem Fall hat der/die BundespräsidentIn eine Volksbefragung anzuordnen. Es stellt sich jedoch die Frage, wie er/sie von dem Umstand, dass der Nationalrat keinen Gesetzesbeschluss gefasst hat, Kenntnis erlangt.

→ Zu Art. 141a B-VG, §§ 93a bis 93d VfGG: Verfahren beim Verfassungsgerichtshof -
legistisch-redaktionelle Anmerkungen

Die Terminologie betreffend den/die Bevollmächtigte/n ist uneinheitlich: In Art. 141a B-VG sowie in § 93a VfGG heißt es „Zustellbevollmächtigte“, in § 93b VfGG „Bevollmächtigte“ und in § 93d VfGG „Zustellungsbevollmächtigte“. Dies sollte vereinheitlicht werden. Die Bezeichnung im VoBeG lautet „Bevollmächtigte“.

In § 93a Abs. 2 letzter Satz VfGG ist die Wortfolge „die Beschwerde“ durch die Wortfolge „der Antrag“ zu ersetzen.

In § 93b Abs. 1 und 2 VfGG erscheint jeweils die Wortfolge „samt zwei seiner Stellvertreter im Sinne des VoBeG“ als zu unpräzise. Partei des Verfahrens können nur jene beiden StellvertreterInnen sein, die die Beschwerde gemäß § 93a Abs. 1 bzw. den Antrag gemäß § 93a Abs. 2 mit eingebracht haben, nicht aber zwei willkürlich (von wem?) ausgewählte StellvertreterInnen. Besser wäre daher eine Formulierung, wie sie auch in § 93d verwendet wird: „sowie der Bevollmächtigte und seine beiden Stellvertreter gemäß § 93a Abs. 1“ (bzw. „§ 93a Abs. 2“). In § 93b Abs. 2 könnte die Wortfolge „des qualifiziert unterstützten Volksbegehrens“ am Satzende entfallen.

In § 93c VfGG heißt es in Abs. 1 und 2 jeweils „Erkenntnis[se] gemäß § 93a Abs. 2“, in Abs. 4 hingegen „Feststellungen gemäß § 93a Abs. 2“. Dies sollte vereinheitlicht werden. In Abs. 1 wäre „Art. 93a“ durch „§ 93a“ und in § 93c Abs. 3 ist am Beginn des zweiten Satzes das Wort „Sie“ durch das Wort „Es“ zu ersetzen.

→ Zu Artikel 2 (GOG-NR) - elektronische Bürgerinitiative

Im Entwurf sind keine Regelungen betreffend die Unterstützungsmöglichkeiten von Petitionen vorgesehen. Sofern dafür die jetzige unverbindliche elektronische Unterstützungsmöglichkeit bestehen bleibt, gibt es künftig zwei verschiedene elektronische Unterstützungsmöglichkeiten, nämlich eine sehr formlose für Petitionen und eine „aufwändige“ mit dem Erfordernis der elektronischen Signatur für Bürgerinitiativen.

Der Verweis in § 100 Abs. 5 GOG-NR „(Abs. 1 Z 2)“ sollte durch „(Abs. 1 Z 3)“ ersetzt werden.

Gemäß § 100 Abs. 9 GOG-NR hat der/die PräsidentIn dem/r BundesministerIn für Inneres mitzuteilen, welche elektronischen Anliegen den Voraussetzungen des Abs. 1 entsprechen und auf der Internet-Plattform gemäß Abs. 4 veröffentlicht werden. Gemäß § 100 Abs. 7 weist er/sie jene Petitionen und Bürgerinitiativen, die die Voraussetzungen der Abs. 1 bis 6 erfüllen, dem Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen zu.

Im Unterschied zur bisher geltenden Rechtslage enthält § 100 Abs. 1 aber nicht mehr nur formale, (relativ) leicht zu überprüfende Kriterien. Vielmehr ist dort nun auch als Voraussetzung normiert, dass weder schutzwürdige Geheimhaltungsinteressen Dritter noch der Anstand oder die Würde des Nationalrates verletzt werden noch beleidigende Äußerungen enthalten sind. Die Prüfung dieser Voraussetzungen erfordert somit eine vertiefte rechtliche Beurteilung im Einzelfall, die auch mit Wertungsfragen verbunden ist.

Es erscheint daher problematisch, dass diese Entscheidung in keinerlei Verfahren eingebettet ist, das eine Möglichkeit zur Stellungnahme oder Rechtsschutz der Betroffenen gewährleistet. Auch eine Information des Erstunterzeichners/der Erstunterzeichnerin über eine solche Entscheidung fehlt gänzlich. Die Ablehnung der Einbringung eines elektronischen Anliegens im Sinne des § 100 Abs. 4 wird für den/die ErstunterzeichnerIn lediglich aus dem Umstand ersichtlich, dass das Anliegen nie auf der Internet-Plattform veröffentlicht wird. Ähnlich verhält es sich mit Petitionen und Bürgerinitiativen in Papierform, die nicht gemäß Abs. 7 dem Ausschuss zugewiesen werden. Entsprechende Rechte des Erstunterzeichners/der Erstunterzeichnerin sollten daher vorgesehen werden.

a) Wechsel oder Stellvertretung des Erstunterzeichners/der Erstunterzeichnerin

Zu überlegen wäre, ob nicht gesetzlich Vorsorge für einen Wechsel oder eine Stellvertretung des Erstunterzeichners/der Erstunterzeichnerin getroffen werden sollte. Dies gilt insbesondere für elektronische Bürgerinitiativen, da der Unterstützungszeitraum mit einem Jahr relativ lang bemessen ist. Im VoBeG ist für einen solchen Fall (schon nach geltender Rechtslage) durch die Nominierung von StellvertreterInnen vorgesorgt.

b) Terminologie

Die Begriffe „Erstunterzeichner“ und „Erstunterstützer“ werden in § 100 Abs. 4, 5, 6 und 9 uneinheitlich verwendet. Dies sollte vereinheitlicht werden. Die Verwendung der Worte „einzubringen“ und „Einbringung“ in § 100 Abs. 4 GOG-NR erscheint insofern verwirrend, als „einbringen“ üblicherweise einen „definitiven“, Rechtsfolgen auslösenden Vorgang bezeichnet (z.B. einen Antrag oder eine Beschwerde einbringen). Hier ist jedoch erst das Stadium des

Sammelns von Unterstützungserklärungen gemeint; erst in einem weiteren Schritt kann die Bürgerinitiative rechtswirksam „vorgelegt“ werden. Um Missverständnisse möglichst zu vermeiden, wird daher anstelle des Begriffs „einbringen“ der Begriff „übermitteln“ vorgeschlagen.

c) Weitere legislative Anmerkungen

In Z 4 (§ 32a Abs. 1) sollte es anstelle von „des Bundeshaushaltsgesetzes 2013“ richtig „des Bundeshaushaltsgesetzes 2013“ lauten.

In Z 7 (§ 42 Abs. 1 dritter Satz) sollte es anstatt „Sofern den in einem“ besser „Sofern demu in einem“ lauten.

In Z 12 (§ 100) sollte es in Abs. 1 Z 1 statt „Petitionen“ richtig „Petition“ lauten.

In Z 16 (§ 109 Abs. 7) wird § 24 Abs. 4 in der Aufzählung nicht genannt. Weiters sollen § 24 Abs. 2 und 5 bereits mit XX. XX. 2014 in Kraft treten, obwohl in diesen Bestimmungen auf das Volksbegehrengesetz 2015 und auf Art. 141a Abs. 1 B-VG verwiesen wird, die erst mit 1. 1. 2015 in Kraft treten sollen.

→ Zum zentralen Wählerregister und zu datenschutzrechtlichen Aspekten

a) Vermerke im Zentralen Wählerregister (ZeWaeR)

Die ausdrückliche Regelung der Lösungsfristen ist zu begrüßen. Im VoBeG fehlt jedoch eine Lösungsverpflichtung für den Fall, dass ein Einleitungsantrag abgewiesen wurde. Steht die Abweisung unanfechtbar fest, werden die gespeicherten Vermerke nicht mehr benötigt und sind daher zu löschen. Dies sollte auch ausdrücklich gesetzlich geregelt werden.

Die Terminologie sollte vereinheitlicht werden: überwiegend werden die Worte „vermerken“ und „Vermerke“ verwendet, teilweise aber auch das Wort „Vormerkungen“ (in § 100 Abs. 5 und 9 GOG-NR, in § 11 Abs. 4 VoBeG sowie in der Begründung).

b) Verwendung von Daten des ZeWaeR (§ 4 Abs. 1 WEviG)

Der letzte Satz des § 4 Abs. 1 WEviG ist unklar bzw. unvollständig. Der/Die BundesministerIn für Inneres kann nämlich nur dann als DienstleisterIn für die Gemeinden tätig sein, wenn er/sie die Daten in deren Auftrag, d.h. zum Zweck der Führung des ZeWaeR, verwendet. In diesem Fall ergibt sich seine/ihre Eigenschaft als DienstleisterIn aber ohnehin bereits aus dem vorigen Satz, wonach Auftraggeberinnen der Evidenzen die Gemeinden sind. Es scheint aber durch den vorliegenden Entwurf nicht ausgeschlossen, dass der/die BundesministerIn für Inneres

bundesgesetzlich ermächtigt wird, die Daten auch für andere – eigene – Zwecke zu verwenden, die mit der Führung der Wählerevidenzen in keinem Zusammenhang stehen. In einem solchen Fall wäre er/sie aber für die Datenverwendung verantwortlich und somit datenschutzrechtlich AuftraggeberIn. Der letzte Satz des § 4 Abs. 1 sollte daher entfallen. Alternativ müsste klargestellt werden, dass dieser Satz nur Datenverwendungen zum Zweck der Führung des ZeWaeR betrifft.

Wien, 2013-08-19

Für die Parlamentsdirektion

Mag.^a Gerlinde Wagner

Leiterin des Rechts-, Legislativ- und Wissenschaftlichen Dienstes