

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

G 235/2017-11

30. November 2017

BESCHLUSS

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des
Präsidenten

Dr. Gerhart HOLZINGER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin

Dr. Brigitte BIERLEIN

und der Mitglieder

Dr. Markus ACHATZ,

Mag. Dr. Eleonore BERCHTOLD-OSTERMANN,

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

DDr. Christoph GRABENWARTER,

Dr. Christoph HERBST,

Dr. Michael HOLOUBEK,

Dr. Helmut HÖRTENHUBER,

Dr. Claudia KAHR,

Dr. Georg LIENBACHER,

Dr. Rudolf MÜLLER und

Dr. Johannes SCHNIZER

sowie des Ersatzmitgliedes

Dr. Nikolaus BACHLER

als Stimmführer, im Beisein der verfassungsrechtlichen Mitarbeiterin

Mag. Manuela NEMETH

als Schriftführerin,

über den Antrag 1. des Dr. Peter PILZ, *****
2. der Daniela HOLZINGER-VOGTENHUBER, BA, *****
3. des Karl ÖLLINGER, *****
4. des Mag. Bruno ROSSMANN, *****
und 5. des Dr. Wolfgang ZINGGL, *****
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Andreas Manak, Stephansplatz 6, 1010 Wien, die Wortfolge "zu Beginn einer Gesetzgebungsperiode, spätestens jedoch einen Monat vom Tag des ersten Zusammentrittes des Nationalrates an gerechnet" in § 7 Abs. 2 GOG-NR als verfassungswidrig aufzuheben, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung beschlossen:

Der Antrag wird zurückgewiesen.

Begründung

I. Antrag

Gestützt auf Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG begehren die Antragsteller mit Individualantrag vom 7. September 2017 (per ERV am 11. September 2017 eingebracht), die Wortfolge "zu Beginn einer Gesetzgebungsperiode, spätestens jedoch einen Monat vom Tag des ersten Zusammentrittes des Nationalrates an gerechnet" in § 7 Abs. 2 GOG-NR als verfassungswidrig aufzuheben.

1

II. Rechtslage

§ 7 des Bundesgesetzes vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975; im Folgenden: GOG-NR), BGBl. 410 idF BGBl. I 131/2013, lautet wie folgt (die angefochtene Wortfolge ist hervorgehoben):

2

"§ 7. (1) Abgeordnete derselben wahlwerbenden Partei haben zu Beginn einer Gesetzgebungsperiode, spätestens jedoch einen Monat vom Tag des ersten Zusammentrittes des Nationalrates an gerechnet, das Recht, sich in einem – einzigen – Klub zusammenzuschließen. Wird von Abgeordneten einer wahlwerbenden Partei dem Präsidenten mehr als ein Zusammenschluss mitgeteilt, so ist die zahlenmäßig größere Gruppe von Abgeordneten als Klub anzuerkennen. Bei

gleicher Personenzahl ist jene Gruppe von Abgeordneten als Klub anzuerkennen, der der Listenerste des jeweiligen Bundeswahlvorschlages angehört.

(2) Abgeordnete, die nicht derselben wahlwerbenden Partei angehören, können sich zu Beginn einer Gesetzgebungsperiode, spätestens jedoch einen Monat vom Tag des ersten Zusammentrittes des Nationalrates an gerechnet, nur mit Zustimmung des Nationalrates in einem Klub zusammenschließen.

(3) Für den Zusammenschluss zu einem Klub und den Bestand eines Klubs ist die Zahl von mindestens fünf Mitgliedern erforderlich.

(4) Die Ergebnisse der Konstituierung eines Klubs sowie Veränderungen derselben sind dem Präsidenten unverzüglich schriftlich mitzuteilen."

III. Antragsvorbringen, Sachverhalt und Vorverfahren

1. Die fünf Antragsteller legen ihre Bedenken in ihrem auf Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG gestützten Antrag vom 7. September 2017 wie folgt dar: 3

1.1. Die Antragsteller seien Abgeordnete zum Nationalrat und einige von ihnen seien aus ihren jeweiligen Klubs ausgeschieden und würden ihr Recht, gemeinsam mit anderen einen neuen Klub zu bilden, wahren wollen. Die Bildung eines neuen Klubs sei ihnen jedoch auf Grund der in § 7 Abs. 2 GOG-NR enthaltenen Frist, wonach sich Abgeordnete, die nicht derselben wahlwerbenden Partei angehören, nur zu Beginn einer Gesetzgebungsperiode, spätestens jedoch einen Monat vom Tag des ersten Zusammentrittes des Nationalrates an gerechnet, in einem Klub zusammenschließen können, verwehrt, ohne dass die Konstituierung eines Klubs einer Genehmigung oder Bestätigung durch ein Verwaltungsorgan bedürfe, sodass § 7 GOG-NR ohne Fällung einer gerichtlichen Entscheidung und ohne Erlassung eines Bescheides direkt für die Antragsteller wirksam sei. 4

1.2. Die Antragsteller äußern das Bedenken, dass die Regelung des § 7 GOG-NR mit dem demokratischen Prinzip nicht in Einklang zu bringen sei. Der Zusammenschluss von Abgeordneten zu einem Klub und auch die spätere Trennung von diesem sei eine Konsequenz aus dem Prinzip des freien Mandats. Die im Jahr 2013 geschaffene zeitliche Beschränkung der Klubbildung auf den ersten Monat nach der Konstituierung des Nationalrates schränke die Möglichkeit der Klubbildung willkürlich ein. Dadurch seien die Antragsteller von der Willensbildung in der Präsidiale ausgeschlossen; sie könnten nicht zum Ausschussmitglied 5

gewählt werden, hätten keinen Anspruch auf Klubförderung, könnten keine Abgeordneten zum Europäischen Parlament für Einladungen nach § 19a GOG-NR namhaft machen, keine Anträge nach § 28b GOG-NR im Zusammenhang mit Berichten der Bundesregierung stellen und sich nicht nach § 31c Abs. 10 GOG-NR vertreten lassen. Der Gesetzgeber akzeptiere jedoch einen Wechsel von Abgeordneten zwischen verschiedenen Klubs während der Gesetzgebungsperiode, weil in § 5 Abs. 3 und 5 Klubfinanzierungsgesetz 1985 eine Regelung hinsichtlich der Erhöhung bzw. einer Reduktion der Anzahl der Abgeordneten pro Klub getroffen werde. Zudem würde die Regelung gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen, weil Abgeordnete des Nationalrates im Wesentlichen über die gleichen Rechte verfügen müssten. Für die Schaffung von zwei verschiedenen Klassen von Abgeordneten, solchen, die einem Klub angehören würden und solchen, denen dies auf Grund einer zeitlichen Beschränkung – mit den angeführten Nachteilen – verwehrt sei, gebe es keine sachliche Rechtfertigung. Es sei kein nachvollziehbarer sachlicher Grund für die zeitliche Beschränkung des Zusammenschlusses von Abgeordneten eines Klubs ersichtlich und sei dies auch den Erläuterungen zum Initiativantrag, mit dem die zeitliche Beschränkung der Klubgründung lanciert worden sei, nicht zu entnehmen.

2. Dem Antrag liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

6

2.1. Der Erstantragsteller, die Zweitantragstellerin, der Viert- und der Fünftantragsteller waren auf Grund der Wahl vom 29. September 2013 seit der konstituierenden Sitzung des Nationalrates am 29. Oktober 2013 Abgeordnete zum österreichischen Nationalrat. Der Drittantragsteller zog am 28. April 2016 in den Nationalrat ein, sodass im Zeitpunkt der Antragstellung alle fünf Antragsteller Abgeordnete zum österreichischen Nationalrat waren. Der Erst-, der Dritt-, der Viert- und der Fünftantragsteller gehörten in der 25. Gesetzgebungsperiode (im Folgenden: GP) (zunächst) "De[m] Grüne[n] Klub im Parlament – Klub der Grünen Abgeordneten zum Nationalrat, Bundesrat und Europäischen Parlament" an. Die Zweitantragstellerin gehörte zu Beginn der 25. GP "[Der] Sozialdemokratische[n] Parlamentsfraktion – Klub der sozialdemokratischen Abgeordneten zum Nationalrat, Bundesrat und Europäischen Parlament" an. Der Erstantragsteller, die Zweitantragstellerin, der Viert- und der Fünftantragsteller traten zwischenzeitig aus den jeweiligen Klubs aus und waren im Zeitpunkt der Antragstellung ohne Klubzugehörigkeit.

7

2.2. Am 15. Oktober 2017 wurde ein neuer Nationalrat gewählt. Die konstituierende Sitzung des neu gewählten Nationalrates fand am 9. November 2017 statt. Die Zweitantragstellerin, der Viert- und der Fünftantragsteller zogen über die wahlwerbende Partei "Liste Peter Pilz" in den Nationalrat ein und gehören seit der 26. GP des Nationalrates dem Klub "Liste Pilz" an. Der Erst- und der Drittantragsteller gehören seit der konstituierenden Sitzung am 9. November 2017 nicht mehr dem Nationalrat an.

8

3. Die Bundesregierung hat von der Erstattung einer Äußerung Abstand genommen. Die vom Verfassungsgerichtshof zur Abgabe einer Stellungnahme eingeladene Präsidentin des Nationalrates erstattete am 8. November 2017 eine Äußerung, in der sie sowohl der Zulässigkeit als auch der Begründetheit des Antrages entgegentritt. Zur Frage der Zulässigkeit führt die Präsidentin des Nationalrates insbesondere aus, dass im Antrag nicht einmal behauptet worden sei, dass die angefochtene Norm des § 7 Abs. 2 GOG-NR in die Rechtssphäre aller antragstellenden Abgeordneten unmittelbar eingreife. Es werde lediglich unspezifisch ausgeführt, dass "einige" der Antragsteller aus ihren jeweiligen Klubs ausgeschieden seien und ihr Recht auf Klubbildung wahren wollten. Eine nähere Darlegung der Betroffenheit fehle im Antrag zur Gänze; dabei handle es sich um einen nicht verbesserbaren inhaltlichen Mangel des Antrages, der nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zur Zurückweisung des Antrages mangels Legitimation führe. Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes müsse die Legitimation des Antragstellers nicht nur bei der Antragsbringung, sondern auch im Zeitpunkt der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes gegeben und die angefochtene generelle Norm daher noch im Entscheidungszeitpunkt für den Antragsteller wirksam sein. Während die Antragsteller im Zeitpunkt der Antragstellung noch ihr Mandat der 25. GP inne gehabt hätten, werde sich die Sachlage zum Zeitpunkt der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes maßgeblich geändert haben: Entweder hätten die Antragsteller im Zeitpunkt der Entscheidung kein Mandat oder ein neues Mandat als Mitglied des Nationalrates der 26. GP inne. Nach dem Informationsstand im Zeitpunkt der Abgabe der Stellungnahme seien zwei Antragsteller im Entscheidungszeitpunkt durch das Ausscheiden aus dem Nationalrat nicht mehr Normadressaten. Bei den übrigen Antragstellern sei fraglich, ob die Antragslegitimation mit dem Erlöschen des Mandats am Ende der 25. GP untergegangen sei und die betreffenden Abgeordneten nunmehr ein anderes, neues Mandat innehätten.

9

Sie seien aber seit der konstituierenden Sitzung des Nationalrates am 9. November 2017 "Abgeordnete derselben wahlwerbenden Partei" und somit nicht mehr Normadressaten der angefochtenen Regelung in § 7 Abs. 2 GOG-NR. Zudem sei anzumerken, dass gemäß § 7 Abs. 3 GOG-NR für den Zusammenschluss zu einem Klub und den Bestand eines Klubs die Zahl von mindestens fünf Mitgliedern erforderlich sei. Es fehle somit allen Antragstellern die Legitimation zur Antragstellung nach Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG.

IV. Erwägungen

Der Antrag ist nicht zulässig: 10

1. Voraussetzung der Antragslegitimation gemäß Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG ist einerseits, dass der Antragsteller behauptet, unmittelbar durch das angefochtene Gesetz – im Hinblick auf dessen Verfassungswidrigkeit – in seinen Rechten verletzt worden zu sein, dann aber auch, dass das Gesetz für den Antragsteller tatsächlich, und zwar ohne Fällung einer gerichtlichen Entscheidung oder ohne Erlassung eines Bescheides wirksam geworden ist. Grundlegende Voraussetzung der Antragslegitimation ist also, dass das Gesetz in die Rechtssphäre des Antragstellers nachteilig eingreift und diese – im Falle seiner Verfassungswidrigkeit – verletzt. 11

Es ist darüber hinaus erforderlich, dass das Gesetz selbst tatsächlich in die Rechtssphäre des Antragstellers unmittelbar eingreift. Ein derartiger Eingriff ist nur dann anzunehmen, wenn dieser nach Art und Ausmaß durch das Gesetz selbst eindeutig bestimmt ist, wenn er die (rechtlich geschützten) Interessen des Antragstellers nicht bloß potentiell, sondern aktuell beeinträchtigt und wenn dem Antragsteller kein anderer zumutbarer Weg zur Abwehr des – behaupteterweise – rechtswidrigen Eingriffes zur Verfügung steht (VfSlg. 11.868/1988, 15.632/1999, 16.616/2002, 16.891/2003). 12

Nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes muss die Antragslegitimation gemäß Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG nicht nur im Zeitpunkt der Antragseinbringung, sondern auch im Zeitpunkt der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes gegeben und die angefochtene Norm daher noch im Entscheidungszeitpunkt für die Antragsteller wirksam sein (vgl. zB 13

VfSlg. 12.413/1990, 13.794/1994, 17.474/2005, 17.826/2006, 18.888/2009 und 19.541/2011; VfGH 16.6.2016, G 65/2016 ua.).

2. Die angefochtene Bestimmung des § 7 Abs. 2 GOG-NR normiert, dass sich Abgeordnete, die nicht derselben wahlwerbenden Partei angehören, zu Beginn einer Gesetzgebungsperiode, spätestens jedoch einen Monat vom Tag des ersten Zusammentrittes des Nationalrates an gerechnet, nur mit Zustimmung des Nationalrates in einem Klub zusammenschließen können. Von den Antragstellern wurde jedoch nicht dargelegt, über welche konkreten (unterschiedlichen) wahlwerbenden Parteien sie in der 25. GP in den Nationalrat eingezogen sind. Das Erfordernis solcher Darlegungen besteht jedoch auch dann, wenn bestimmte Annahmen auf die sonst geschilderte Situation dies nahelegen mögen, sodass der Antrag schon aus diesem Grund als unzulässig zurückzuweisen ist (vgl. VfSlg. 14.309/1995, 14.817/1997). 14

2.1. Selbst bei hinreichender Darlegung der Angaben zur Betroffenheit im Einzelnen wäre die Legitimation der Antragsteller iSd Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG nicht (mehr) gegeben: Wie dargelegt, gehören der Erst- und der Drittantragsteller seit der konstituierenden Sitzung am 9. November 2017 nicht mehr dem Nationalrat an. Mangels Abgeordneteneigenschaft entfaltet die angefochtene Bestimmung gegenwärtig für den Erst- und den Drittantragsteller keine Wirksamkeit mehr. Der Antrag des Erst- und des Drittantragstellers, die angefochtene Wortfolge des § 7 Abs. 2 GOG-NR als verfassungswidrig aufzuheben, erweist sich (nunmehr) auch aus diesem Grund als unzulässig. 15

2.2. Wenngleich die Zweitantragstellerin, der Viert- und der Fünftantragsteller seit der konstituierenden Sitzung am 9. November 2017 weiterhin dem Nationalrat angehören, mangelt es auch diesen Antragstellern im Zeitpunkt der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes hinsichtlich der angefochtenen Wortfolge des § 7 Abs. 2 GOG-NR an der aktuellen Betroffenheit in einer Rechtsposition: Die Zweitantragstellerin, der Viert- und der Fünftantragsteller sind über die wahlwerbende Partei "Liste Peter Pilz" in den Nationalrat eingezogen, sodass eine Betroffenheit durch die angefochtene Bestimmung im Zeitpunkt der Entscheidung durch den Verfassungsgerichtshof ausgeschlossen ist, weil sich § 7 Abs. 2 GOG-NR nur auf Abgeordnete bezieht, die nicht derselben wahlwerbenden Partei angehören und die sich zu einem Klub zusammenschließen möchten. 16

Zudem gehören die Zweitantragstellerin, der Viert- und der Fünftantragsteller seit der 26. GP des Nationalrates dem Klub "Liste Pilz" an. Die Antragsteller sind daher im Zeitpunkt der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes nicht mehr Normadressaten der angefochtenen Bestimmung und es fehlt somit die nicht nur im Zeitpunkt der Antragseinbringung, sondern auch im Zeitpunkt der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes erforderliche Antragslegitimation, sodass auch der Individualantrag der Zweitantragstellerin, des Viert- und des Fünftantragstellers mangels Legitimation als unzulässig zurückzuweisen ist.

V. Ergebnis

1. Der Individualantrag ist daher schon aus diesen Gründen mangels Legitimation im Zeitpunkt der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes als unzulässig zurückzuweisen. Bei diesem Ergebnis erübrigt sich die Prüfung der Frage, ob einer sachlichen Erledigung des Antrages auch noch andere Prozesshindernisse entgegenstünden. 17
2. Diese Entscheidung konnte gemäß § 19 Abs. 3 Z 2 lit. e VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden. 18

Wien, am 30. November 2017

Der Präsident:
Dr. HOLZINGER

Schriftführerin:
Mag. NEMETH

