Studien zu Politik und Verwaltung

Begründet von
Christian Brünner · Wolfgang Mantl · Manfried Welan

Herausgegeben von
Ernst Bruckmüller · Klaus Poier · Gerhard Schnedl · Eva Schulev-Steindl

Band 84

Theo Öhlinger / Klaus Poier (Hg.)

Direkte Demokratie und Parlamentarismus

Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?

2015

Böhlau Verlag Wien · Köln · Graz

ANDREAS KHOL
Zweifel am Allheilmittel Direkte Demokratie 161

WOLFGANG MANTL
Reform als Hürdenlauf 171

GERHART HOLZINGER
Gedanken zur Demokratiereform 179

III. Weiterentwicklung der Instrumente der direkten Demokratie und ihre Grenzen

ANNA GAMPER
Was heißt „mehr direkte Demokratie"?
Versuch einer Sichtung 183

KLAUS POIER
Gegensatz, Ergänzung, Korrektiv:
Welche Funktionen der direkten Demokratie sollen gestärkt werden? . . 201

SIEGLINDE ROSENBERGER/JEREMIAS STADLMAIR
Direkte Demokratie –
Regierungstechnik oder Instrument der BürgerInnen? 227

CHRISTOPH KONRATH
Das Recht geht vom Volk aus? – Anmerkungen zu
Vorschlägen für Demokratiereformen in Österreich 2011–2013 253

THEO ÖHLINGER
Möglichkeiten und Grenzen der direkten Demokratie 289

CLEMENS JABLONER
Schrankenloses Plebiszit? 303

FRANZ MERLI
Themenbeschränkungen der direkten Demokratie 311

HARALD EBERHARD
Auf dem Weg zu mehr direkter Demokratie? 325

CHRISTOPH BEZEMEK
In der Mittlerrolle –
Vom Diskurs zwischen Repräsentanten und Repräsentierten 339

PETER BUSSJÄGER/NIKLAS SONNTAG
Zur Bundesverfassungskonformität des Veto-Referendums 349

WERNER PLESCHBERGER
Kommunale direkte Demokratie in Österreich –
Strukturelle und prozedurale Probleme und Reformvorschläge 359

KLAUS POIER
Direkte Demokratie und Parlamentarismus:
Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?
Zusammenfassende Bemerkungen 397

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren 405

CLEMENS JABLONER

Schrankenloses Plebiszit?*

I. Das „qualifiziert unterstützte Volksbegehren"

In der XXIV. Gesetzgebungsperiode wurde ein „Demokratiepaket" präsentiert:[1] In seinem verfassungspolitischen Zentrum steht ein neues „qualifiziert unterstütztes Volksbegehren" (im Folgenden „VolksbegehrenQ"), dem ein neuer Art. 49c B-VG gewidmet wird. Damit soll das verfassungsrechtliche Instrumentarium der unmittelbaren Demokratie wesentlich erweitert werden: Die Neuerung liegt darin, dass über ein erfolgreiches Volksbegehren, wenn ihm der Nationalrat nicht ohnedies entspricht, eine Volksbefragung stattzufinden hat.

Richtet sich das VolksbegehrenQ auf die Erlassung eines Bundesgesetzes, muss es von zehn Prozent, richtet es sich auf die Erlassung eines Verfassungsgesetzes oder auf eine in einem einfachen Bundesgesetz enthaltene Verfassungsbestimmung von 15 % der Stimmberechtigten unterstützt werden.

Nach Art. 49c Abs. 4 des Entwurfs ist die Volksbefragung allerdings unzulässig, wenn sie verfassungsändernd wäre, ohne entsprechend bezeichnet zu sein, „offenkundig" gegen das Unions- oder Völkerrecht verstieße, verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte verletzen oder abschaffen würde oder schließlich eine „erhebliche finanzielle Belastung des Bundes" bewirkte, ohne vorzuschlagen, wie der Mehraufwand zu decken sei.

Gegenüber weiterreichenden Vorstellungen im politischen Vorfeld sieht Art. 49c des Entwurfs also nicht mehr vor, dass der Nationalrat dem Resultat einer auf Grund eines VolksbegehrensQ erfolgten Volksabstimmung zu folgen hat. Vielmehr tritt an die Stelle der Volksabstimmung nur mehr eine „Volksbefragung", deren Ergebnis für den Nationalrat nicht bindend ist.[2] Damit handelt es sich auch nicht mehr um eine Initiative zur „Gesamtänderung der Bundesverfassung" im Sinne des Art. 44 Abs. 3 B-VG, die einer zwingenden Volksabstimmung zu unterziehen wäre. Verfassungspolitisch gesehen wird aber ungeachtet dieser sehr beachtlichen Differenz doch damit zu rechnen sein, dass sich ein Nationalrat – trotz der eingebauten

---

* Die folgenden Ausführungen basieren teilweise auf der Stellungnahme des VwGH im Begutachtungsverfahren, Zl. VwGH-1790/0014-Praes/2013 vom 12.8.2013.

1 2177/A und Antrag gemäß § 27 Abs. 1 GOG-NR.

2 Vgl. näherhin Art. 49c Abs. 5 bis 7 des Entwurfs.

Sicherungen (Alternativentwurf, Begutachtungsverfahren) – nur schwerlich über das Ergebnis einer (positiven) Volksbefragung hinwegsetzen kann, ist die Dynamik einmal ausgelöst.

II. Ein verfassungshistorischer Rückblick

Das B-VG 1920 richtet Österreich als parlamentarische, also repräsentative Demokratie ein. Die Instrumente der unmittelbaren Demokratie – Volksabstimmung, Volksbegehren, Volksbefragung – haben deutlich ergänzenden Charakter.[3] In Bezug auf das Referendum (Art. 43 B-VG) bestand ein klarer politischer Wille, den die Kommentatoren so zum Ausdruck brachten: „Die außerordentliche Einschränkung des obligatorischen Referendums und damit die Zurückdrängung des Referendums überhaupt hat in den Erfahrungen ihren Grund, die man in der Schweiz mit diesem Institut gemacht hat. Insbesondere die konservative Tendenz der Volksabstimmung hat den Ausschuß diesem Institut nicht allzu geneigt gemacht. Dazu kam noch die Rücksicht auf das Bedürfnis einer raschen Gesetzgebung, wie sie die gegenwärtige Zeit braucht. Man wollte dem retardierenden Element, das mit der Volksabstimmung notwendigerweise verbunden ist, keinen allzu großen Raum gewähren."[4] Es waren die Sozialdemokraten, die nicht mehr wollten.

Hans Kelsen, der die parlamentarische Demokratie theoretisch analysierte und verfassungspolitisch vertrat,[5] war keineswegs ein Gegner plebiszitärer Elemente, schon im Hinblick auf den von ihm ja herausgearbeiteten fiktiven Charakter der parlamentarischen Repräsentation. So war es auch nicht überraschend, dass er jenen Teil der Regierungsvorlage zur B-VG-Novelle 1929 „sehr zu begrüßen" fand, der bei der Erlassung von einfachen Bundesgesetzen vorsehen wollte, dass über ein von 200.000 Stimmberechtigten unterstütztes Volksbegehren – wenn ihm der Nationalrat nicht Rechnung trägt – eine Volksabstimmung stattzufinden habe.[6] Für das Misstrauen der Sozialdemokratie hatte er wenig Verständnis.[7]

3 Vgl. nur Kelsen/Froehlich/Merkl, Die Bundesverfassung v. 1.Oktober 1920 (Neudruck 2003), III: Volksbegehren und Volksabstimmung sind Mittel, durch die die parlamentarische Demokratie „an die Formen der unmittelbaren Demokratie angenähert zu werden pflegt".

4 Vgl. a.a.O., 121.

5 Vgl. nur Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie (1920, zweite Auflage 1929).

6 § 23 d. RV 382 d. Blg. Sten.Prot. NR, III. GP (abgedruckt bei Berchtold, Die Verfassungsreform von 1929 [1979], I, 285) und dazu Kelsen, Die Verfassungsreform, JBl. 1929, 446 (448).

7 Vgl. Kelsen, Die Verfassungskrisis in Österreich, Frankfurter Zeitung v. 6. Oktober 1929: „Die Sozialdemokraten hatten sich – seltsamerweise – gegen die unmittelbare, zugunsten der mittelbaren Demokratie … entschieden."

Allerdings enthielt die Regierungsvorlage noch eine zweite plebiszitäre Neuerung von ungleich größerer Brisanz. Art. 44 Abs. 2 B-VG sollte dergestalt geändert werden, dass Gesetzesvorschläge auf Änderung der Bundesverfassung, die keine Zweidrittelmehrheit im Nationalrat erlangen, einer Volksabstimmung zuzuführen wären. Falls diese eine unbedingte Mehrheit ergebe, sollte der Gesetzesvorschlag als Bundesverfassungsgesetz kundgemacht werden.[8] Tendenziell richtete sich dieser Plan gegen die verfassungsrechtliche Sperrminorität der Sozialdemokraten. Inhaltlich ging es vor allem um die Eigenständigkeit Wiens als Bundesland.[9] Dieses Konzept lehnte Kelsen vehement ab.[10] Dieses Konzept hätte auch eine „Gesamtänderung der Bundesverfassung (Art. 44 Abs. 2 [heute: 3] B-VG) bedeutet.[11] Letztlich wurde keine der beiden Änderungen positives Verfassungsrecht.

III. Plebiszitär erzeugte Bundesgesetze

Im Verhältnis zur ersten Republik hat sich nun freilich die österreichische Rechtsordnung qualitativ sehr verändert: Der Spielraum des einfachen Bundesgesetzgebers ist ganz erheblich schmäler geworden: Die völkerrechtlichen Verbindlichkeiten sind unvergleichlich dichter und auch unmittelbarer geworden – denken wir nur an die EMRK. Das umfangreiche und vorrangige Unionsrecht ist dazugekommen, es gibt viel mehr formelles Verfassungsrecht und der Kontrollmaßstab des VfGH ist strenger geworden. Gewiss mag noch genug übrig bleiben, die Höchstgeschwindigkeit auf den Autobahnen, ein allgemeines Rauchverbot außerhalb der Privatsphäre, aber ohne Zweifel hat die einfache Gesetzgebung an Bedeutung verloren. Damit droht dem Instrument zwar mangelnde Relevanz, durchschlagende verfassungspolitische Bedenken gegen ein auf die Erzeugung einfacher Bundesgesetze beschränktes VolksbegehrenQ bestehen aber nicht.

8 § 23 d. RV (bei Berchtold [Fn. 6], 287).

9 Vgl. näher Berchtold, Verfassungsgeschichte der Republik Österreich, Bd. I: 1918-1933 (1998), 537.

10 Kelsen [Fn. 6], 447: „Diktatur der Majorität!" In seinen einschlägigen Äußerungen spielt Kelsen wiederholt darauf an, dass die Sozialdemokraten – im Lichte der politischen Verhältnisse um 1920 – in der Lage gewesen wären, etwa das Privateigentum abzuschaffen. Dies gibt Kelsen der bürgerlichen Seite mahnend zu bedenken – vgl. Kelsen, Der Drang zur Verfassungsreform, Neue Freie Presse v. 6. Oktober 1929.

11 So Merkl, Das rechtliche Ergebnis des Verfassungskampfes, JBl. 1930, 1.

IV. Plebiszitär erzeugtes Verfassungsrecht

In realistischer Sicht sollte jedoch bedacht werden, dass sich ein – entsprechend emotional unterfütterter – plebiszitärer Wille gerade doch in jenen Politikfeldern bilden wird, die Art. 49c Abs. 4 des Entwurfs verpönt. Es wäre weltfremd anzunehmen, dass sich die Initiativen nicht etwa gegen Minderheiten richten würden. Erfolgt dann bei massiv unterstützen Volksbegehren keine Volksbefragung, weil der Verfassungsgerichtshof ihren Gegenstand für verfassungswidrig erkennt, kann dies zu einer heftigen Frustration weiter Kreise und damit zur Umlenkung ihrer Energien auf verfassungsrechtliche Institutionen führen. Dazu kommt, dass die geforderte Erklärung, wie ein finanzieller Mehraufwand abgedeckt werden soll, geradezu eine Einladung zu willkürlichen Verknüpfungen darstellt, der Phantasie sind hier keine Grenzen gesetzt.

Hier ist das Augenmerk daher ganz darauf zu richten, dass qualifizierte Volksbegehren – mit nur geringfügig erhöhtem Quorum – statt zehn: 15 % Unterstützung durch die Stimmberechtigten – auch die Änderung des Verfassungsrechts verlangen können. Selbst eine Gesamtänderung ist in Reichweite![12]

Der Zugriff auf das Verfassungsrecht bedeutet zunächst, dass auch die derzeit vorgesehenen Schranken reversibel sind. Dies gilt sowohl für die in Art. 49c Abs. 4 des Entwurfs festgelegten Grenzen als auch für die in Art. 41 Abs. 2 des Entwurfs enthaltene Einschränkung auf eine „durch Bundesgesetz zu regelnde Angelegenheit". Ein qualifiziertes Volksbegehren auf die Beseitigung der materiellen Schranken oder für eine Immunisierung gegen eine spätere verfassungsgerichtliche Prüfung derart zustande gekommener Bundesgesetze ist somit durchaus möglich.

Darüber hinaus könnte eine solche Bewegung auch zu einer „Gesamtänderung" der Bundesverfassung führen, etwa zur Beseitigung der föderalen Struktur Österreichs, zur Abschaffung zentraler rechtsstaatlicher Einrichtungen wie der Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts oder zumindest zur Schwächung des Rechtsschutzes für bestimmte Personengruppen, etwa für Ausländer oder zum Wechsel zu einer deutlich autoritäreren Staatsform. Hier fällt schwer ins Gewicht, dass für die Volksbefragung kein Teilnahmeminimum vorgesehen ist, mithin eine Minderheit eine beträchtliche Wirkung auslösen kann. Zudem ist der in Art. 49c Abs. 2 des Entwurfs genannte Gesetzesbeschluss des Nationalrats nicht näher determiniert. Es ist

12 Hier geht der Entwurf sogar noch über Art. 138 i.V.m. Art. 193 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft hinaus, wonach eine Volksinitiative nur vorschlagen kann, dass ein Verfahren zur Totalrevision der Bundesverfassung eingeleitet wird, ohne dass bestimmte Inhalte verlangt werden können – vgl. Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft[3] (2011), 538.

zwar anzunehmen, dass dafür die auch sonst gegebenen Quoren maßgebend sind, aber es sollte ganz eindeutig sein, dass die Zweidrittelmehrheit für Verfassungsgesetze und -bestimmungen auch hier gilt. Ganz unklar ist, ob über einen Gesetzesbeschluss dann noch eine Volksabstimmung stattfinden kann rsp. muss (Art. 43, 44 Abs. 3 B-VG).

Man könnte nun einwenden, dass diese Szenarien zu weit hergeholt seien. Aber Verfassungsrecht ist eben Recht für den Ernstfall, bewährt sich in diesem oder kann missbraucht werden. Verfassungsrechtliche Instrumente dürfen daher nicht in eine relativ statische politische und gesellschaftliche Szene gestellt werden, sondern müssen auch auf ihre Wirkung unter gänzlich anderen Bedingungen bedacht werden. Gerade Verfassungsbestimmungen, die zu einem Staatsumbau führen können, werden aller Erfahrung nach in späteren Situationen auch zu diesem Zweck herangezogen, man denke nur an das „Kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz" oder an die Anwendung des formalen Verfassungsrechts in einem Nachbarstaat Österreichs.

Für den Ausbau der unmittelbaren Demokratie kann zweifellos die Schweiz als positives Beispiel dienen.[13] Doch wurde anderwärts in der staatsrechtlichen Diskussion – insbesondere zwischen den beiden Weltkriegen – das plebiszitäre Element seit jeher auch mit einer Verstärkung caesaristischer Elemente verbunden.[14] So hätte die schon erwähnte B-VG-Novelle 1929 nach Absicht der damaligen Bundesregierung dazu dienen sollen, mittels eines Ausbaus der Zuständigkeiten des Bundespräsidenten einerseits und eines starken plebiszitären Elements andererseits den Nationalrat gleichsam „in die Zange zu nehmen". Man kann daran aber gut erkennen, wohin die Reise auch gehen könnte. Die massiven Kompetenzen des Bundespräsidenten – Art. 29 Abs. 1, Art. 70 Abs. 1 B-VG – sind mitnichten „totes Recht". In der Hand einer entsprechend autoritären Persönlichkeit könnten sie gerade im Zusammenhang mit einer entgrenzten plebiszitären Demokratie einen Staatswandel herbeiführen. Umso bedenklicher ist, dass die Stimmberechtigten ein Volksbegehren nach Art. 41

13 Bei aller Bejahung der unmittelbaren Demokratie kämpft die Schweiz doch zunehmend mit der Vereinbarkeit des Volkswillens mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen. So ist gegenwärtig – im Herbst 2014 – eine von der rechtspopulistischen Blocher-Partei getragene Initiative im Gange, die die Festschreibung des Vorrangs des Landesrechts gegenüber dem Völkerrecht in der Bundesverfassung anstrebt. Dies richtet sich hauptsächlich gegen bestimmte Urteile des EGMR, aber letztlich gegen die EMRK überhaupt. Zwar ist der EGMR an dieser Spannungslage nicht unbeteiligt, doch könnte eine solche Vorrangregel nicht anders denn als ein gravierender rechtszivilisatorischer Rückschritt gewertet werden. Zu verweisen ist auf die fast tägliche Diskussion darüber in der Neuen Zürcher Zeitung: Vgl. zuletzt nur Thürer, Landesrecht und entgrenzte Demokratie (am 29.9.2014) und Nay, Rechte der Bürger schützen (am 6.10.2014).

14 Siehe vor allem den von Carl Schmitt geprägten Begriff des „Konsenses des Volkes" – Machtpositionen des modernen Staates, in: Schmitt, Verfassungsrechtliche Aufsätze (1957), 367 (369).

Abs. 2 des Entwurfs auch elektronisch unterstützen können sollen, wobei nach dieser Bestimmung bloß zu gewährleisten ist, dass die elektronische Unterstützung „nur persönlich und nur einmal erfolgt"; andere Sicherungen, etwa zur Geheimhaltung und damit auch zur Freiheit der Stimmabgabe müssen also nicht erfolgen?

V. Sonstige Fragen

Der Verfassungsentwurf wirft auch darüber hinaus eine Reihe von schwierigen Rechtsfragen auf, die im Ernstfall erhebliche Instabilität herbeizuführen vermögen. Hier können im Folgenden nur einige Punkte herausgegriffen werden:

Was nun zunächst die Formulierung der Schranken betrifft, so fällt schon prima vista auf, dass zwar die verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte, nicht aber die sie garantierenden Rechtsschutzeinrichtungen, also insbesondere die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts, geschützt sind. Auch führt die Bedachtnahme auf bloß „offenkundige Verstöße gegen das Unionsrecht" zu gravierenden Problemen, wenn es nicht zu einer sowohl zeitlich vorgelagerten als auch zwingenden Befassung des Verfassungsgerichtshofes kommt.

Der Verfassungsgerichtshof kommt nur dann ins Spiel, wenn er von den Initiatoren des Volksbegehrens angerufen wird. Trifft die Bundeswahlbehörde hingegen eine positive Entscheidung, hat der Bundespräsident – ob auf Vorschlag der Bundesregierung, ist unklar – die weiteren Verfahrensschritte zu setzen. Das ja ohnedies ungelöste Problem, ob dem Bundespräsidenten ein bloß formelles oder auch ein materielles Prüfungsrecht hinsichtlich des verfassungsmäßigen Zustandekommens von Bundesgesetzen zukommt, findet hier eine Wiederholung bei der Beurteilung, ob etwa ein Volksbegehren nicht richtigerweise unter Art. 49c Abs. 4 Z. 2 des Entwurfs zu subsumieren gewesen wäre.

Ferner ist festzustellen, dass für die Reaktion des Nationalrats keine Fristen vorgesehen sind. Es steht daher letztlich im Ermessen (der Bundesregierung rsp.) des Bundespräsidenten, zu welchem Zeitpunkt sie zur Feststellung gelangen, dass der Nationalrat „keinen dem qualifiziert unterstützten Volksbegehren entsprechenden Gesetzesbeschluss" gefasst hat.

Zumindest missverständlich ist weiters, dass der Bundespräsident nach Art. 49c Abs. 6 des Entwurfs eine Volksbefragung u.a. dann anordnet, wenn „der Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 141a Abs. 2 des Entwurfs festgestellt hat, dass der Nationalrat keinen dem qualifiziert unterstützten Volksbegehren entsprechenden Gesetzesbeschluss gefasst hat". Im verwiesenen Art. 141a Abs. 2 des Entwurfs wird der Verfassungsgerichtshof zu einer solchen Feststellung nämlich gar nicht ermächtigt; er soll nach dieser Vorschrift vielmehr feststellen, „ob der Gesetzesbeschluss

des Nationalrates nicht bloß unwesentlich vom Volksbegehren abweicht". Missverständlich ist auch, dass ein stattgebendes Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes nach dem letzten Satz des Art. 141a Abs. 2 des Entwurfs „den bekämpften Beschluss des Nationalrates [beseitigt]", was sich im Kontext auf den im vorangehenden Satz erwähnten „Gesetzesbeschluss des Nationalrates" zu beziehen scheint. Gemeint ist aber wohl der nach Art. 49c Abs. 3 des Entwurfs vom Nationalrat zu fassende Beschluss, dass ein Gesetzesbeschluss bloß unwesentlich vom qualifiziert unterstützten Volksbegehren abweicht.

VI. Unbehagen an der parlamentarischen Demokratie?

Es bleibt freilich eine genuin politische Frage, in welche Richtung sich die österreichische Demokratie entwickeln soll. Da die Initiative zu einer Stärkung der plebiszitären Elemente aus dem Nationalrat selbst kommt, darf zunächst die Frage gestattet sein, weshalb zwischen 1920 und 1933 und seit 1945 von der Möglichkeit einer fakultativen Volksabstimmung über Gesetzesbeschlüsse des Nationalrats erst in einem einzigen Fall Gebrauch gemacht wurde. Nichts würde dagegen sprechen, derartige Volksabstimmungen häufiger durchzuführen. Auch wäre es möglich, Volksbegehren einer gewissen Stärke schon unter den derzeit bestehenden parlamentarischen Regeln größere Beachtung zu widmen.

Insgesamt stellt sich die Frage, ob die neue Vorkehrung in der Tat das geeignete Mittel gegen das – unstreitig vorhandene – Unbehagen an der parlamentarischen Demokratie ist. Stellt man in Rechnung, dass ein beträchtlicher Teil der Rechtserzeugung heute im Rahmen der Europäischen Union erfolgt, so wäre die demokratische Komponente dieser Rechtserzeugung zu stärken. Das könnte durch einen weiteren Ausbau der Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments erreicht werden, insbesondere aber auch dadurch, dass in Hinkunft in der Tat europäische Parteien zur Wahl anstehen. Auf rein österreichischer Ebene könnte das Persönlichkeitswahlrecht weiter ausgebaut werden, und es könnten – auch im Fall von Koalitionen – größere „koalitionsfreie Räume" bestimmt werden, allesamt alte Vorschläge.

Zusammenfassend ist also die Einführung des neuen Instruments gründlich zu überdenken. Dabei sollte auch vor Augen stehen, dass mächtige Medien und auch das schiere Gold beträchtlichen Einfluss auf die Stimmungslage der Menschen ausüben können. Nicht unter den Tisch fallen sollte auch, dass es der allgemeinste demokratische Wert ist, dass jene Menschen, die von rechtlichen Regeln betroffen sind, an deren Erzeugung mittelbar oder unmittelbar beteiligt sein sollen. In Österreich leben aber dauerhaft auch viele Menschen, die noch nicht Staatsbürger und daher auch nicht Stimmbürger sind.

Wenn sich der Nationalrat aber doch dazu bestimmt sieht, ein „besonders qualifiziertes Volksbegehren" einzuführen, so sollten die Sicherungen ausgebaut werden. Initiativen zu einer Änderung der Bundesverfassung oder gar zu ihrer Gesamtänderung sollten nicht zulässig sein. Keinesfalls darf zu einem Zugriff auf die in Art. 49c des Entwurfs enthaltenen Erzeugungsbedingungen für besonders qualifizierte Volksbegehren ermächtigt werden.