jusline®
»» Recht. Schnell

Sie können die QR Codes nützen um später wieder auf die neuste Version eines Gesetzestexts zu gelangen.

TE Vfgh Erkenntnis 2001/6/28 G103/00

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 28.06.2001

Index

L0 Verfassungs- und Organisationsrecht
L0001 Landesverfassung

Norm

B-VG Art1
B-VG Art43
B-VG Art44 Abs3
B-VG Art99
B-VG Art131
B-VG Art140 Abs1 / Präjudizialität
B-VG Art141 Abs3 / Volksabstimmung
B-VG Art144 Abs1 / Allg
Vlbg Landesverfassung Art33 Abs6
Vlbg Landesverfassung Art38
Vlbg Landes-VolksabstimmungsG §10

Leitsatz

Zulässigkeit des Anlassbeschwerdeverfahrens und Präjudizialität der Bestimmung der Vorarlberger Landesverfassung betreffend die Verpflichtung des Landtags zur Fassung eines dem Volksbegehren inhaltlich entsprechenden Gesetzesbeschlusses nach Durchführung einer Volksabstimmung im Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof zur Prüfung eines den Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens abweisenden Bescheides; Widerspruch einer solchen "Volksgesetzgebung" zum repräsentativ-demokratischen Grundprinzip der Bundesverfassung; Gesetzeserzeugung sogar gegen den Willen der Volksvertretung solcherart möglich; Feststellung der Verfassungswidrigkeit der alten Fassung und Aufhebung der neu kundgemachten Bestimmung

Spruch

I.1. Die Wortfolge "oder das Landesvolk durch Volksabstimmung entschieden" in Art33 Abs6 der Vorarlberger Landesverfassung LGBl. Nr. 1984/30 war verfassungswidrig.

I.2. Die Wortfolge "oder das Landesvolk durch Volksabstimmung entschieden" in Art33 Abs6 der Vorarlberger Landesverfassung LGBl. Nr. 1999/9 wird als verfassungswidrig aufgehoben.

Frühere gesetzliche Bestimmungen treten nicht wieder in Wirksamkeit.

I.3. Der Landeshauptmann von Vorarlberg ist verpflichtet, diese Aussprüche unverzüglich im Landesgesetzblatt kundzumachen.

II. Im Übrigen wird nicht ausgesprochen, dass die in Prüfung gezogene Bestimmung verfassungswidrig war, bzw. wird diese Bestimmung nicht als verfassungswidrig aufgehoben.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1. Beim Verfassungsgerichtshof ist zu B1304/98 eine auf Art144 B-VG gestützte Beschwerde gegen einen Bescheid der Vorarlberger Landeswahlbehörde anhängig, mit dem der Antrag der Beschwerdeführer auf Einleitung eines Volksbegehrens gemäß §10 des Landes-Volksabstimmungsgesetzes, LGBl. 1987/60 idF 1997/66 (im Folgenden: LVAG) iVm Art33 der Vorarlberger Landesverfassung, LGBl. 1984/30 (im Folgenden: LV) abgewiesen und die Hälfte des im Zuge der Antragstellung als Kaution erlegten Betrages zu Gunsten des Landes Vorarlberg für verfallen erklärt wird. Der bekämpfte Bescheid wird im Wesentlichen damit begründet, dass die mit diesem Antrag begehrte gesetzliche Regelung bundesverfassungswidrig wäre und daher nicht in die Zuständigkeit des Landes fiele; im Hinblick darauf sei ein solches Volksbegehren aber nach §10 LVAG iVm Art33 LV unzulässig.

2.1. Der Verfassungsgerichtshof hat aus Anlass dieser Beschwerde beschlossen, gemäß Art140 Abs1 B-VG von Amts wegen ein Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Art33 Abs6 LV einzuleiten.

2.2. Art33 LV lautet wie folgt (der in Prüfung gezogene Abs6 ist hervorgehoben):

"Artikel 33

Volksbegehren in Angelegenheiten

der Gesetzgebung

(1) Durch Volksbegehren kann die Erlassung, Änderung oder Aufhebung von Gesetzen, einschließlich der Verfassungsgesetze, verlangt werden.

(2) Volksbegehren in Angelegenheiten der Gesetzgebung können in der Form der einfachen Anregung oder des ausgearbeiteten Gesetzentwurfes gestellt und im einen wie im anderen Falle begründet werden.

(3) Volksbegehren auf Aufhebung oder Änderung eines Gesetzes können erst drei Jahre nach Inkrafttreten desselben gestellt werden.

(4) Volksbegehren in Angelegenheiten der Gesetzgebung, die von wenigstens 5000 Stimmberechtigten oder von wenigstens zehn Gemeinden auf Grund von Gemeindevertretungsbeschlüssen gestellt werden, sind dem Landtag zur Entscheidung darüber vorzulegen, ob er dem Volksbegehren Rechnung tragen will oder nicht.

(5) Lehnt es der Landtag ab, einem Volksbegehren, das von wenigstens 20 v.H. der Stimmberechtigten gestellt wurde, Rechnung zu tragen, so ist es der Volksabstimmung zu unterziehen.

(6) Hat der Landtag beschlossen oder das Landesvolk durch Volksabstimmung entschieden, daß dem Volksbegehren Rechnung zu tragen ist, so hat der Landtag einen dem Volksbegehren inhaltlich entsprechenden Gesetzesbeschluß zu fassen.

(7) Das Verfahren wird durch Gesetz näher geregelt."

2.3. Der Verfassungsgerichtshof geht in seinem Prüfungsbeschluss davon aus, dass das Gesetzesprüfungsverfahren zulässig sein dürfte, weil sich der bekämpfte Bescheid ausdrücklich und der Sache nach auf Art33 LV stütze und auch die übrigen Prozessvoraussetzungen vorzuliegen scheinen. In der Sache äußert der Verfassungsgerichtshof das Bedenken, dass die in Prüfung gezogene Bestimmung, die letztlich darauf hinauslaufe, dass eine von der Mehrheit der Stimmberechtigten unterstützte Gesetzesinitiative auch gegen den Willen (der Mehrheit) des Landtages "zum Gesetz wird", mit dem bundesverfassungsgesetzlich vorgezeichneten repräsentativ-demokratischen Gesetzgebungsverfahren nicht mehr vereinbar sein dürfte; zudem scheine die in Prüfung gezogene Bestimmung im Hinblick auf die danach vorgesehene inhaltliche Bindung jedes einzelnen Mitgliedes des Landtages an den in der Volksabstimmung geäußerten Willen der Mehrheit des Landesvolkes dem bundesverfassungsgesetzlichen Grundsatz des freien Mandates zu widersprechen.

3.1. Die Vorarlberger Landeregierung hat dazu eine Äußerung erstattet, in der sie beantragt, mangels Präjudizialität der in Prüfung gezogenen Bestimmung "von einer Fortsetzung des Gesetzesprüfungsverfahrens abzusehen", in eventu die Bestimmung nicht als verfassungswidrig aufzuheben.

3.2. Der Verfassungsgerichtshof hat auch die übrigen Ämter der Landesregierung sowie das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst eingeladen, zum Prüfungsbeschluss Stellung zu nehmen. Daraufhin haben das Amt der Kärntner Landesregierung und das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst jeweils eine Äußerung erstattet, in der die Zulässigkeit des Gesetzesprüfungsverfahrens bestritten wird; in der Sache hält das Amt der Kärntner Landesregierung die in Prüfung gezogene Bestimmung nicht für verfassungswidrig, das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst meint dagegen, dass die Bestimmung "als dem freien Mandat widersprechend" aufzuheben wäre.

3.3. Auch die Beschwerdeführer in dem zu B1304/98 protokollierten Verfahren haben sich zum Prüfungsbeschluss geäußert. Sie halten die in Prüfung gezogene Bestimmung im Wesentlichen deshalb für verfassungswidrig, weil sie "gegen das Grundprinzip des freien Mandates der Abgeordneten verstößt und sie auch an Volksabstimmungsergebnisse bindet, die nicht einmal in Gesetzesform vorliegen."

II. Der Verfassungsgerichtshof hat erwogen:

1. Abgesehen von Art33 LV, der oben unter Pkt. I.2.2. wiedergegeben ist, sind im vorliegenden Zusammenhang insbesondere auch noch die §§2, 8, 9, 10 und 18 LVAG von Bedeutung. Diese lauten - samt Überschriften - wie folgt:

"§2

Stimmrecht, Antragsrecht

(1) Stimmberechtigt bei Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen sind alle Personen, die am Stichtag Landesbürger sind, im Abstimmungsgebiet ihren Hauptwohnsitz haben und vor dem ersten Januar des Jahres des Volksbegehrens, der Volksabstimmung oder der Volksbefragung das 18. Lebensjahr vollendet haben. Sie dürfen bei Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen nach der Landesverfassung nicht vom Wahlrecht zum Landtag, bei Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen nach dem Gemeindegesetz nicht vom Wahlrecht zur Gemeindevertretung ausgeschlossen sein.

(2) Berechtigt zur Antragstellung auf Durchführung eines Volksbegehrens, einer Volksabstimmung oder einer Volksbefragung (Antragsberechtigte) sind die Landesbürger bzw. die Bürger der Gemeinde, die in die Wählerkartei aufgenommen sind.

...

II. Hauptstück

Volksbegehren nach der Landesverfassung

1. Abschnitt

Volksbegehren auf Antrag von Landtagswählern

1. Unterabschnitt

Vorverfahren

§8

Antrag

(1) Ein Antrag auf Einleitung des Verfahrens für ein Volksbegehren darf jeweils nur ein einziges, genau zu bezeichnendes Begehren enthalten. Im Antrag ist anzugeben, ob es sich um ein Volksbegehren in Angelegenheiten der Gesetzgebung oder in Angelegenheiten der Verwaltung handelt. Der Antrag kann begründet und in Angelegenheiten der Gesetzgebung in Form einer einfachen Anregung oder eines ausgearbeiteten Gesetzentwurfes gestellt werden. Ein Antragsberechtigter ist als Bevollmächtigter und ein weiterer als sein Stellvertreter namhaft zu machen. Im übrigen hat der Antrag dem im Anhang dargestellten Muster zu entsprechen und ist vom Bevollmächtigten und seinem Stellvertreter zu unterschreiben.

(2) Die in den Antrag aufzunehmende Kurzbezeichnung des Volksbegehrens hat auf den Inhalt des Volksbegehrens hinzuweisen und muß sich deutlich von der Kurzbezeichnung anderer Volksbegehren, hinsichtlich derer ein Antrag bei der Landeswahlbehörde anhängig ist, unterscheiden.

(3) Der Antrag auf Einleitung des Verfahrens für ein Volksbegehren ist bei der Landeswahlbehörde einzubringen. Bis zur Entscheidung über den Antrag kann der Bevollmächtigte den Antrag zurückziehen.

§9

Kaution

(1) Gleichzeitig mit der Überreichung des Antrages nach §8 ist ein Betrag von 10.000 S zu hinterlegen, widrigenfalls der Antrag als nicht eingebracht gilt.

(2) Wenn die Landeswahlbehörde gemäß §18 Abs1 entscheidet, daß ein Volksbegehren vorliegt, ist die Kaution unverzüglich zurückzuerstatten. Die Kaution ist ferner zurückzuerstatten, wenn der Antrag gemäß §8 Abs3 zurückgezogen wird. Die Hälfte der Kaution ist zurückzuerstatten, wenn die Landeswahlbehörde den Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens abweist oder wenn im Eintragungsverfahren wenigstens die Hälfte der erforderlichen Eintragungen erreicht wird.

(3) In dem Umfang, in dem die Kaution nach Abs2 nicht zurückzuerstatten ist, verfällt sie zugunsten des Landes.

§10

Zulässigkeit

(1) Die Landeswahlbehörde hat über den Antrag auf Einleitung des Verfahrens für ein Volksbegehren innerhalb eines Monats nach Überreichung zu entscheiden. Dem Antrag ist stattzugeben, wenn das Begehren nach den Bestimmungen der Landesverfassung zulässig ist und die Voraussetzungen der §§8 und 9 erfüllt sind. Andernfalls ist der Antrag abzuweisen. Der Bescheid ist dem Bevollmächtigten zu eigenen Handen zuzustellen. Gegen diesen Bescheid ist ein ordentliches Rechtsmittel nicht zulässig.

(2) Wenn zwei oder mehreren Anträgen mit einem gleichartigen Begehren stattgegeben wird, kann die Landeswahlbehörde mit Zustimmung der Bevollmächtigten die verschiedenen Volksbegehren zu einem einzigen zusammenfassen. In diesem Fall kommt jedem Antragsberechtigten, welcher in den einzelnen Anträgen als Bevollmächtigter namhaft gemacht wurde, die Rechtsstellung eines Bevollmächtigten zu.

...

§18

Ergebnis

(1) Die Landeswahlbehörde hat nach Einlangen der von sämtlichen Gemeindewahlbehörden übermittelten Niederschriften innerhalb von zwei Wochen etwaige Irrtümer in den zahlenmäßigen Ergebnissen zu berichtigen, die Gesamtzahl der Stimmberechtigten sowie die Gesamtzahl der gültigen Eintragungen zu ermitteln und zu entscheiden, ob ein Volksbegehren nach den Bestimmungen der Landesverfassung vorliegt. Bei Volksbegehren in Angelegenheiten der Gesetzgebung ist in der Entscheidung auch festzustellen, ob das Volksbegehren von wenigstens 20 v.H. der Stimmberechtigten gestellt wurde.

(2) Die Landeswahlbehörde hat die Entscheidung im Amtsblatt für das Land Vorarlberg kundzumachen."

2. Zur Zulässigkeit des Gesetzesprüfungsverfahrens

2.1. Die auf Art144 B-VG gestützte Anlassbeschwerde ist zulässig.

Sie ist - anders als in dem mit VfGH 28.9.2000 WI-7/97 entschiedenen, das Ergebnis einer Volksbefragung in einem Bezirk der Landeshauptstadt Graz betreffenden Fall (s. dazu vor allem VfGH 16.6.2000, V103/99 Pkt. II.) - auch nicht als eine Anfechtung des Ergebnisses (hier:) eines Volksbegehrens gemäß Art141 B-VG zu werten. Eine solche Eingabe käme im hier vorliegenden Zusammenhang vielmehr nur dann in Betracht, wenn auf Grund eines einem diesbezüglichen Antrag gemäß §10 Abs1 zweiter Satz LVAG stattgebenden Bescheides der Landeswahlbehörde ein "Verfahren für ein Volksbegehren" tatsächlich eingeleitet und durchgeführt worden wäre und ein (sodann gemäß Art141 B-VG anfechtbares) Ergebnis iSd §18 LVAG gezeitigt hätte. Ein einen Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens gemäß §10

Abs1 dritter Satz LVAG abweisender Bescheid ist dagegen (allein) mit Beschwerde gemäß Art144 B-VG bekämpfbar (s. VfSlg. 13.224/1992); auch für eine Überprüfung durch den Verwaltungsgerichtshof gemäß Art131 B-VG ist in einem solchen Fall kein Raum (s. dazu die insoweit vergleichbare Rechtsprechung in Fällen der rechtswidrigen Verweigerung der Eintragung in das Wählerverzeichnis: zuletzt etwa VfSlg. 15.437/1999 unter Hinweis auf 5148/1965 und 7017/1973 sowie VwSlg. 1222(A)/1950 und 1628(A)/1950).

2.2.1. Der Verfassungsgerichtshof wird daher über die Anlassbeschwerde in der Sache zu entscheiden haben. Dabei wird er unter anderem auch die in Prüfung gezogene Bestimmung anzuwenden haben.

2.2.2. In seinem Prüfungsbeschluss hat der Verfassungsgerichtshof dazu - vorläufig - die Auffassung vertreten, der bekämpfte Bescheid stütze sich ausdrücklich und der Sache nach unter anderem auf Art33 LV und somit auch auf dessen Abs6.

2.2.3. Dem halten die Vorarlberger Landesregierung, das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst und das Amt der Kärntner Landesregierung - auf das Wesentliche zusammengefasst - entgegen, dass die Anwendung des Art33 Abs6 LV durch die belangte Behörde "denkunmöglich" erfolgt sei und somit die Präjudizialität der in Prüfung gezogenen Bestimmung nicht begründen könne.

2.2.4. Der Verfassungsgerichtshof ist ungeachtet dessen der Auffassung, dass die in Prüfung gezogene Bestimmung aus den folgenden Gründen sehr wohl präjudiziell ist:

2.2.4.1. Der Verfassungsgerichtshof erkennt gemäß Art140 Abs1 erster Satz B-VG über die Verfassungswidrigkeit eines Bundes- oder Landesgesetzes von Amts wegen, sofern er ein solches Gesetz in einer anhängigen Rechtssache anzuwenden hätte. Im Sinne dieser Verfassungsnorm sind bei einem vom Verfassungsgerichtshof von Amts wegen einzuleitenden Gesetzesprüfungsverfahren jene gesetzlichen Bestimmungen präjudiziell, die von der Behörde, die den angefochtenen Bescheid erlassen hat, bei der Erlassung dieses Bescheides in denkmöglicher Weise - wenn auch vielleicht zu Unrecht - angewendet wurden (zB VfSlg. 5373/1966, 8318/1978, 8999/1980, 12.677/1991) oder die diese Behörde anzuwenden verpflichtet war (zB VfSlg. 10.617/1985; 11.752/1988, S. 740) und die darum auch der Verfassungsgerichtshof bei der Entscheidung über die gegen den Bescheid erhobene, auf Art144 Abs1 B-VG gestützte Beschwerde anzuwenden hätte (zB VfSlg. 6947/1972). Präjudiziell sind aber auch jene gesetzlichen Bestimmungen, die der Verfassungsgerichtshof anzuwenden hätte, obgleich sie von der belangten Behörde weder angewendet wurden noch anzuwenden waren (zB VfSlg. 8028/1977; 10.292/1984; 10.402/1985; 12.678/1991, S. 422; 13.273/1992; 14.257/1995).

2.2.4.2. Für den Verfassungsgerichtshof steht im Hinblick darauf, dass sich die belangte Behörde bei der Erlassung des bekämpften Bescheides ausdrücklich auf §10 LVAG iVm Art33 LV gestützt hat, fest, dass sie damit auch den in Prüfung gezogenen Abs6 des Art33 LV angewendet hat (vgl. dazu schon VfSlg. 5373/1966, wonach bei Beurteilung der Präjudizialität auf die "faktische Anwendung" der in Prüfung gezogenen Bestimmung abzustellen ist). Dass dies zumindest denkmöglich erfolgte, erweist nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofes die folgende Erwägung:

Gemäß §10 (Abs1 zweiter und dritter Satz) LVAG hat die Landeswahlbehörde einem Antrag auf Einleitung des Verfahrens für ein Volksbegehren dann stattzugeben, wenn das Begehren unter anderem nach den Bestimmungen der Landesverfassung zulässig ist; andernfalls ist der Antrag abzuweisen. Damit ist im Besonderen auf Art33 LV verwiesen. Zu Folge dessen Abs1 kann durch Volksbegehren die Erlassung, Änderung oder Aufhebung von Gesetzen, einschließlich der Verfassungsgesetze, verlangt werden. Vor allem im Hinblick auf Art33 Abs6 LV hat die Landeswahlbehörde bei der von ihr gemäß §10 LVAG zu treffenden Entscheidung aber auch zu erwägen, ob der Gegenstand des Volksbegehrens, dessen Einleitung beantragt wird, auch insoferne der LV entspricht, als er aus bundesverfassungsgesetzlicher Sicht - zulässiger Weise - vom Landesgesetzgeber geregelt werden kann; andernfalls könnte der Landtag nämlich im Hinblick auf Art33 Abs6 LV gehalten sein, einen Beschluss zu fassen, der der Bundesverfassung zuwider liefe: Erst aus der in Art33 Abs6 LV normierten Rechtsfolge ergibt sich, dass die Verfassungsmäßigkeit des begehrten Gesetzes im Gesetzgebungsverfahren nicht mehr geprüft werden kann, weil der Landtag, dem ansonsten eine solche Prüfung - unter der nachprüfenden Kontrolle des Verfassungsgerichtshofes - zukommt, verpflichtet ist, einen dem Begehren inhaltlich entsprechenden Gesetzesbeschluss zu fassen. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen ist somit die Anwendung auch des Abs6 des Art33 LV durch die bescheiderlassende Behörde zumindest denkmöglich erfolgt.

2.2.4.3. Selbst wenn man aber diese Auffassung nicht teilen wollte, gelangte man auf Grund der folgenden Erwägung

zum selben Ergebnis:

Wie oben ausgeführt, sind nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes im Verfahren nach Art140 B-VG auch jene gesetzlichen Bestimmungen präjudiziell, die der Verfassungsgerichtshof anzuwenden hätte, obgleich sie von der belangten Behörde weder angewendet wurden noch anzuwenden waren (VfSlg. 14.257/1995 uva.). Für die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes über die Beschwerde gegen den bekämpften Bescheid der Landeswahlbehörde ist aber Art33 Abs6 LV jedenfalls erheblich. Insoferne nämlich, als die verfassungsgerichtliche Beurteilung der von der belangten Behörde vertretenen Auffassung, ein auf die Erlassung eines (den Kompetenzbestimmungen) der Bundesverfassung widersprechenden Landes(verfassungs)gesetzes gerichteter Antrag für ein Volksbegehren wäre als unzulässig abzuweisen, wesentlich davon abhängt, ob für den Fall der nachfolgenden Einleitung und Durchführung eines solchen Volksbegehrens der Landtag in weiterer Folge verpflichtet sein könnte, einen dem Volksbegehren entsprechenden Gesetzesbeschluss zu fassen.

2.3. Da auch die sonstigen Prozessvoraussetzungen vorliegen, ist das Gesetzesprüfungsverfahren zulässig.

3. In der Sache

3.1.1. Der Verfassungsgerichtshof äußerte im Prüfungsbeschluss zum einen das Bedenken, die in Prüfung gezogene Bestimmung scheine mit dem bundesverfassungsgesetzlich vorgezeichneten repräsentativ-demokratischen Gesetzgebungsverfahren nicht vereinbar zu sein. Im Einzelnen wird dazu Folgendes ausgeführt:

"Durch Volksbegehren kann die Erlassung von Gesetzen, einschließlich der Landesverfassungsgesetze, verlangt werden. Ein solches Volksbegehren kann sowohl in der Form einer einfachen Anregung als auch eines ausgearbeiteten Gesetzesentwurfes gestellt werden; in beiden Fällen kann das Volksbegehren auch begründet werden. Wenn ein solches Volksbegehren von wenigstens 5000 Stimmberechtigten unterstützt wird, dann ist es dem Landtag zur Entscheidung darüber vorzulegen, ob er dem Volksbegehren Rechnung tragen, d.h. einen dem Volksbegehren inhaltlich entsprechenden Gesetzesbeschluss fassen will oder nicht. Wenn es der Landtag aber ablehnt, einem solchen Volksbegehren, soweit es von wenigstens 20 % der Stimmberechtigten gestellt wurde, in der genannten Weise Rechnung zu tragen, dann ist dieses Volksbegehren einer Volksabstimmung zu unterziehen. Wenn das Landesvolk dabei entscheidet, dass dem Volksbegehren Rechnung zu tragen ist, dann hat der Landtag einen dem Volksbegehren inhaltlich entsprechenden Gesetzesbeschluss zu fassen.

Diese Regelungen laufen letztlich darauf hinaus, dass eine von der Mehrheit der Stimmberechtigten unterstützte Gesetzesinitiative auch gegen den Willen (der Mehrheit) des Landtages 'zum Gesetz wird'. Eine derartige 'Volksgesetzgebung' dürfte mit dem in Art95 Abs1 erster Satz B-VG: ('Die Gesetzgebung der Länder wird von den Landtagen ausgeübt.') bundesverfassungsgesetzlich vorgezeichneten repräsentativ-demokratischen Gesetzgebungsverfahren nicht mehr vereinbar sein (in diesem Sinne Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Bd. 2, 1998, 63 f.; Koja, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer2, 1988, 201; Walter/Mayer, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts9, 2000, Rz 810; nicht mit dieser Deutlichkeit: Hammer, Direkte Demokratie im österreichischen Verfassungsrecht: Repräsentative Demokratie und Föderalismus als Strukturbedingungen der Demokratiereform, in: Marko/Stolz (Hrsg.), Demokratie und Wirtschaft, 1987, (89) 113; Merli, Rechtsprobleme des Volksbegehrens in Bundes- und Landesgesetzgebung, JBl 1988 (85) 99 ff). Dieser vorläufigen Annahme scheint es zu entsprechen, dass eine vergleichbare Regelung für die Bundesgesetzgebung wohl in Widerspruch zu den Art24 iVm 42 ff B-VG - im Besonderen zu Art44 Abs3, und zwar insoferne als danach eine Volksabstimmung im Rahmen der Bundesgesetzgebung ausschließlich über Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates, und nicht auch über ein Volksbegehren, vorgesehen ist (s. dazu Oberndorfer, Art1 B-VG, in:

Korinek/Holoubek (Hrsg.), Bundesverfassungsrecht, Rz 14 ...) - stünde. Dieser Gesichtspunkt dürfte über die Bundesgesetzgebung hinaus insoferne auch für die Landesgesetzgebung Bedeutung haben, als gerade durch die genannten Bestimmungen das der Bundesverfassung insgesamt zugrundeliegende Prinzip der mittelbaren (parlamentarischen) Demokratie seine wesentliche Ausgestaltung erfahren haben dürfte. Im Hinblick darauf scheint es - anders als etwa Pernthaler (Die Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer, JBl 1986 (477) 485) meint - für die Bundesverfassungskonformität der in Prüfung gezogenen Regelung nicht auszureichen, dass auch im Falle des Art33 Abs6 der Vorarlberger Landesverfassung ein Landesgesetz erst auf Grund eines Landtagsbeschlusses im Verfahren der Landesgesetzgebung gemäß Art97 B-VG zustande kommt."

3.1.2.1. Die Vorarlberger Landesregierung hält dem in ihrer Äußerung im Wesentlichen Folgendes entgegen:

"...

(a) Es liegt nahe - und das tut auch der zitierte Prüfungsbeschluss des Verfassungsgerichtshofes - bei einer Antwort auf diese Frage von Art95 Abs1 erster Satz B-VG auszugehen. Gemäß dieser Bestimmung wird 'die Gesetzgebung der Länder von den Landtagen ausgeübt'.

Mit diesem Satz werden einige wesentliche Elemente der Verfassungsordnungen der Länder bundesverfassungsgesetzlich vorgegeben: In den Ländern haben volksgewählte ... Parlamente zu bestehen, denen - in Form eines Einkammersystems - die Gesetzgebung zukommt. Was 'Gesetzgebung' bedeutet, normiert die Bundesverfassung an anderer Stelle - Art18 Abs1 und 2 B-VG - in einer für Bund und Länder gleichermaßen verbindlichen Weise: Alle wesentlichen rechtlich verbindlichen (und damit notfalls durch staatliche Zwangsgewalt durchsetzbaren) Regelungen haben durch 'Gesetze' zu erfolgen. Soweit die Kompetenz zur Gesetzgebung den Ländern zukommt (Art15 Abs1 B-VG), ist sie durch den Landtag auszuüben.

Die Tragweite dieser Bestimmung wird deutlich, wenn man potenzielle Alternativen im Lichte einer Verfassungsvergleichung in den Blick nimmt. Ausgeschlossen wird damit nicht nur ein Zweikammernsystem, ausgeschlossen wird vor allem auch jede Form einer Regierungsgesetzgebung. Art95 Abs1 erster Satz B-VG gibt damit den Ländern ein Verfassungssystem vor, das in die Kategorie der rechtsstaatlichen Demokratie passt: Staatliche Herrschaft ist prinzipiell an die Form des Gesetzes und damit an eine Form gebunden, an der die Rechtsadressaten durch Repräsentanten mitwirken.

Ausgeschlossen wird durch diese Bestimmung aber auch - gewissermaßen auf der entgegengesetzten Seite des möglichen Spektrums der Organisation der Gesetzgebung - eine 'Volksgesetzgebung' in dem Sinne, dass die Gesetzgebung ausschließlich oder überwiegend durch das Staatsvolk ausgeübt wird.

...

Nun könnte man gegen die Relevanz des Art95 Abs1 erster Satz B-VG im hier gegebenen Zusammenhang einwenden, dass Art33 Abs6 LV ohnehin den Landtag zur Gesetzgebung beruft: Es ist der Landtag, der - allerdings unter Bindung an das Ergebnis der Volksabstimmung - einen 'entsprechenden Gesetzesbeschluss zu fassen (hat)'. Das Problem liegt jedoch in dieser Bindung des Landtags.

Dem bloßen Wortlaut des ersten Satzes im Art95 Abs1 B-VG lässt sich zu dieser Frage wenig entnehmen. Denn dass ein bestimmtes Organ eine bestimmte Funktion auszuüben hat, sagt über mögliche Bindungen an Anträge etc., für sich gesehen, noch gar nichts. Art95 Abs1 erster Satz B-VG kann im Übrigen schon deshalb nicht streng wörtlich genommen werden, weil aus dem Kontext, in dem sich dieser Satz findet, hervorgeht, dass der Landtag die Landesgesetzgebung keineswegs allein ausüben kann bzw. ausüben darf. Vielmehr bestimmt Art97 Abs1 B-VG, dass zu einem Landesgesetz kumulativ neben dem Beschluss des Landtages auch eine Beurkundung und Gegenzeichnung durch die landesverfassungsgesetzlich vorgesehenen Organe (Landtagspräsident, Landeshauptmann und/oder zuständiges Mitglied der Landesregierung) sowie eine Kundmachung durch den Landeshauptmann erforderlich ist. (Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass auch die Bundesregierung an der Ausübung der Landesgesetzgebung mitzuwirken hat: Art97 Abs2 und 98 B-VG.) Es sind also genau genommen nicht nur die Landtage, die 'die Gesetzgebung der Länder ausüben'; sie können diese Funktion vielmehr nur im Zusammenwirken mit anderen Organen ausüben. Insofern ist es nicht ganz zutreffend, von einem 'Gesetzgebungsmonopol' des Landtages zu sprechen.

Gewiss kann dem Art95 Abs1 erster Satz B-VG entnommen werden, dass dem Landtag in diesem Zusammenwirken eine zentrale Rolle zuzukommen hat. Ginge es etwa um die Frage, ob das zur Beurkundung berufene Organ zu dieser Mitwirkung an der Gesetzgebung verpflichtet ist, so ließe sich aus dem Zusammenhalt von Art95 Abs1 erster Satz und Art97 Abs1 B-VG wohl mit guten Gründen ableiten, dass eine solche Verpflichtung in der Tat besteht (womit bundesverfassungsgesetzlich für die Landesebene eine Frage geklärt erscheint, die für die Bundesebene selbst - auf Grund einer etwas anderen Formulierung der die Beurkundung von Bundesgesetzen regelnden Bestimmung (Art47 Abs1 B-VG) - bekanntlich äußerst umstritten ist).

Aus dem weiteren Zusammenhang, im Besonderen aus dem bereits zitierten Art18 B-VG, lässt sich ferner ableiten, dass die Gesetzgebung nicht von inhaltlich bindenden Anträgen der Verwaltung - und dazu gehört nach dem System der Bundesverfassung auch die Regierung - in der Weise abhängig gemacht werden darf, dass der Landtag (in der

Formulierung des Art33 Abs6 LV) einen 'entsprechenden Gesetzesbeschluss zu fassen (hätte).' Die im Art18 B-VG klar festgelegte Unterordnung der Verwaltung einschließlich der Regierung unter das die Gesetzgebung ausübende Parlament wäre mit einer solchen Bindung an Regierungsvorlagen zweifellos nicht vereinbar.

...

Jene bundesverfassungsgesetzlichen Regelungen, die zwingend eine Beteiligung anderer Organe an der Ausübung der Landesgesetzgebung vorsehen (Art97, 98 B-VG), nennen allerdings nicht auch das (Landes-)Volk. Dennoch wurden diese Regelungen nie dahingehend verstanden, dass sie eine Beteiligung des Volkes an der Landesgesetzgebung überhaupt nicht zuließen. Direktdemokratische Elemente im Verfahren der Landesgesetzgebung sind vielmehr allgemein anerkannt und finden sich heute in allen Landesverfassungen. Insofern enthalten die Art95 ff. B-VG keine abschließende Regelung.

Was den Stellenwert einer solchen Mitwirkung betrifft, so wäre allerdings eine Analogie zum Stellenwert anderer an der Landesgesetzgebung beteiligter Organe - die dabei, wie gezeigt, dem Landtag eindeutig untergeordnet sind - schon wegen der ganz anderen Relation zwischen dem Landesvolk und dem Landtag nicht zulässig. Zwischen dem Parlament als dem Repräsentanten des Volkes und dem Volk selbst besteht keine Über- und Unterordnung der Art, wie sie zwischen dem Landtag und Organen der Vollziehung besteht. Wenn sich in dieser Relation überhaupt eine Hierarchie ausmachen lässt, liegt sie umgekehrt: Das Volk steht über seinen Repräsentanten.

Versteht man also Art95 Abs1 erster Satz B-VG richtigerweise nicht dahingehend, dass er eine Mitwirkung des Volkes an der Landesgesetzgebung überhaupt nicht erlaube, so lassen sich dem isolierten Wortlaut dieser Bestimmung auch keine Aussagen über das dabei bestehende Verhältnis von Landtag und Landesvolk entnehmen.

Kurz: Art95 Abs1 erster Satz B-VG ist nicht der Schlüssel zur Lösung des eingangs skizzierten Problems.

...

(b) Damit führen die bisher angestellten Überlegungen zurück auf das einleitend angesprochene demokratische Grundprinzip der Bundesverfassung. Die Frage, in welchem Ausmaß das Volk an der Gesetzgebung mitzuwirken hat bzw. mitwirken darf, ist in der Tat eine zentrale Frage des (bundes-)verfassungsrechtlichen Demokratiebegriffes.

...

Art1 B-VG, in dessen erstem Satz der verfassungsgesetzliche Demokratiebegriff verortet ist, besagt in seinem zweiten Satz, dass 'alles Recht vom Volk (ausgeht)'. Es ist aber unbestritten, dass damit nicht das Volk als der eigentliche Gesetzgeber eingesetzt wird. Vielmehr ist nach ganz allgemein herrschender Ansicht das Demokratiekonzept der österreichischen Bundesverfassung am Leitbild der repräsentativen (mittelbaren, parlamentarischen) Demokratie orientiert, das mit einzelnen direktdemokratischen Einrichtungen verfassungsrechtlich angereichert ist. Damit ist gemeint, dass das Volk die ihm nach Art1 zweiter Satz B-VG obliegende Rechtserzeugung regelmäßig nicht selbst sondern durch von ihm gewählte allgemeine Vertretungskörper (Nationalrat, Landtage) ausübt und dass alle anderen Staatsorgane - mit Ausnahme des ebenso vom Volk direkt gewählten Bundespräsidenten - dadurch indirekt demokratisch legitimiert sind, dass sie von den allgemeinen Vertretungskörpern abhängig sind.

An dieser allgemein herrschenden Ansicht ist unstreitig richtig, dass die Bundesverfassung, die in ihrem ersten Artikel die demokratische Republik proklamiert und - diese Proklamation erläuternd - das Volk als Quelle allen Rechts benennt, in der Folge für die Bundesebene eine Rechtsetzung institutionalisiert, bei der dem Bundesparlament (Nationalrat gemeinsam mit dem Bundesrat: Art24 B-VG) die zentrale Rolle zukommt. Zum einen ist (wie auch auf der Landesebene ...) dem Parlament mit der Gesetzgebung der Schwerpunkt der Rechtsetzung vorbehalten (Art18 Abs2 B-VG). Zum anderen reichert zwar ... das B-VG das Verfahren der Bundesgesetzgebung um einzelne direktdemokratische Elemente an. Es belässt aber auch dabei dem Parlament einen entscheidenden Stellenwert: Volksbegehren sind eine Form der Gesetzesinitiative, die den Nationalrat rechtlich in keiner Weise binden. Volksabstimmungen sind nach dem B-VG lediglich über Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates zulässig und zwar, soferne es sich nicht um eine Gesamtänderung der Bundesverfassung handelt, lediglich wenn der Nationalrat dies beschließt oder eine entsprechende Mehrheit (Art43 B-VG) oder eine qualifizierte Minderheit des Nationalrates, allenfalls auch des Bundesrates, es verlangt (Art44 Abs3 B-VG). Volksbefragungen schließlich sind nur über Gegenstände zulässig, zu deren Regelung der Bundesgesetzgeber zuständig ist (Art49b B-VG); auch sie haben aber für den Bundesgesetzgeber keine bindende Wirkung.

Man kann aus diesen Regelungen ableiten, dass sich die Bundesverfassung bewusst für ein System der repräsentativen Demokratie entschieden hat. In dieser Systementscheidung steckt mehr als nur eine pragmatische Lösung in dem Sinne, dass es in einem Flächenstaat und einer hoch arbeitsteiligen Sozialordnung praktisch gar nicht möglich ist oder jedenfalls sehr schwierig wäre, die Gesetzgebung im Regelfall durch das Volk selbst ausüben zu lassen. Repräsentative Demokratie, so wie sie in einem Jahrhunderte umfassenden staatstheoretischen Denken konzipiert und seit den Revolutionen in England, den Vereinigten Staaten und Frankreich im westeuropäischen und nordamerikanischen Raum praktisch ausgebildet wurde, ist nicht eine defizitäre, aber praktisch unumgängliche Form der 'Volksherrschaft'. Sie ist vielmehr jene Form der Demokratie, die es ermöglicht, aus dem empirischen Mehrheitswillen des Volkes (volonte de tous) ein am Gemeinwohl orientiertes Gesetz (volonte generale) zu formen, indem der bloßen Abstimmung eine an Formen gebundene Beratung vorgelagert wird, wie dies in einer unmittelbaren Demokratie nicht nur aus vordergründig pragmatischen Gründen, sondern auch theoretisch gar nicht denkbar wäre. Ein essenzielles Element der parlamentarischen Beratung ist aber auch ihre Öffentlichkeit: Dadurch wird sie an das Volk zurückgekoppelt, dem die 'Volksvertreter' letztlich (in der in den Wahlen geltend gemachten Weise) verantwortlich sind. Erst durch diese ständige Rückkoppelung an das Volk wird das Parlament zu einem repräsentativen Organ im Vollsinn dieses Begriffes: Die staatlichen Organe haben erst insofern repräsentativen Charakter, als sie unter dem institutionellen Zwang stehen, ihre politische Leitungsfunktion dauernd vor dem Bürger in einem fortlaufenden Prozess zu verantworten, in welchem getroffene Entscheidungen prinzipiell kontrollierbar und revidierbar sind und erledigte Themen unter neuen Bedingungen je neu aufgegriffen werden können.

Das der Bundesverfassung zugrundeliegende Demokratiekonzept ist in dieser staatstheoretischen und verfassungsrechtlichen Tradition zu sehen und insofern ist es richtig, die repräsentative Demokratie - gewissermaßen trotz der Formulierung des zweiten Satzes im Art1 B-VG - als ihr Strukturprinzip zu begreifen.

Einrichtungen direkter Demokratie finden aber in einer solchen Konzeption durchaus ihren Platz, freilich ... nicht als 'Neben-' oder 'Gegengewalt' zu den Repräsentationsorganen, sondern als Korrekturinstrumente, die es ermöglichen, Mängeln der Repräsentation gegenzusteuern oder solche auszubalancieren. Elemente einer direkten Demokratie, wie sie das B-VG von Anfang an in das Verfahren der Bundesgesetzgebung eingebaut hat, sind daher nicht in einem bloß quantitativen Sinn als Durchbrechungen oder Ausnahmen der prinzipiell repräsentativen Demokratie zu verstehen, die eben deshalb nur in einem begrenzten Umfang zulässig seien. Sie sind vielmehr als Teilelemente des repräsentativen Systems zu begreifen. Ihre Grenzen sind daher aus dem Repräsentationssystem selbst heraus zu bestimmen:

als Gegengewicht gegen potenzielle Mängel und Unzulänglichkeiten, nicht als (quantitativ verstandene) Durchbrechungen oder Ersatz dieses Systems.

...

Als Strukturprinzip der Bundesverfassung bildet die repräsentative Demokratie auch für den Bundesverfassungsgesetzgeber (und ebenso für den Landesverfassungsgesetzgeber ...) eine bindende Vorgabe: Ein Ausbau direkt-demokratischer Gesetzgebungsverfahren, der mit diesem Strukturprinzip nicht mehr kompatibel ist, wäre als eine Gesamtänderung der Bundesverfassung zu qualifizieren, die nach Art44 Abs3 B-VG nur mittels Volksabstimmung zulässig ist.

Das mit dem repräsentativ-demokratischen Strukturprinzip kompatible Ausmaß an direkt-demokratischen Elementen darf freilich nicht einfach mit den im B-VG (in der Fassung von 1920) vorgesehenen Einrichtungen dieser Art identifiziert werden. Weiterentwicklungen der einschlägigen Institute des Volksbegehrens (Art41 Abs2 B-VG) und der Volksabstimmung (Art43, 44 Abs3 B-VG) durch den Bundesverfassungsgesetzgeber sind zulässig, soweit sie das prinzipiell vorgesehene System der repräsentativ-parlamentarischen Gesetzgebung nicht sprengen. Nur ein solches Verständnis entspricht zum einen der Offenheit, die nicht nur jedem politischen Verständnis von Demokratie, sondern auch dem verfassungsrechtlichen Demokratiebegriff unzweifelhaft immanent ist. Es entspricht dies zum anderen auch der Weite des Begriffs der Gesamtänderung der Bundesverfassung, die nur eine tief greifende, die Individualität und mit ihr die spezifische Wesenheit des Staates Republik Österreich verändernde Regelung als solche qualifizieren lässt.

Die genaue Bestimmung jenes Punktes, an dem der Ausbau direkt-demokratischer Elemente die Grenze zur Gesamtänderung der Bundesverfassung überschreitet, ist freilich nicht einfach. Peter Oberndorfer (Art1 B-VG, in Korinek/Holoubek (Hrsg.), Bundesverfassungsrecht, Rz. 14 f.), der sich damit zuletzt auseinander gesetzt hat, postuliert

zwei Elemente, die kumulativ vorliegen müssten, um von einer Gesamtänderung des repräsentativ-demokratischen zum plebiszitär-demokratischen System (oder, wie es Oberndorfer auch benennt: zur Referendumsdemokratie) sprechen zu können: Es muss sich

a. um eine Regelung handeln, die eine Gesetzeserzeugung unter Ausschluss oder sogar gegen den (Mehrheits-)Willen des Parlamentes ermöglicht und

b. um eine so weite Fassung einer solchen Regelung, dass dieser Weg der plebiszitären Rechtserzeugung als Normalfall an die Stelle des oder zumindestens neben die Rechtserzeugung durch das Parlament tritt.

'Solange daher umgekehrt Modelle der direkten Demokratie verfassungsrechtlich verwirklicht werden, bei denen ein vorliegender Gesetzesbeschluss des Nationalrates lediglich durch eine - sei es auch verpflichtend aufgrund eines Volksbegehrens vorgesehene - Volksabstimmung verworfen oder bestätigt werden kann, und/oder ein Gesetzesbeschluss ohne Befassung oder gegen den Willen des Nationalrates durch Volksabstimmung nur unter besonderen, ausnahmehaft formulierten und eng umschriebenen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen zustande kommen kann, liegt noch keine Gesamtänderung der Bundesverfassung vor.' (Oberndorfer, aaO Rz. 14)

An diesem Versuch, die Grenzen einer Gesamtänderung der Bundesverfassung in Bezug auf den Ausbau direkt-demokratischer Einrichtungen näher zu bestimmen, ist richtig, dass er sowohl der zuvor angesprochenen Offenheit des baugesetzlichen Demokratiebegriffs der Bundesverfassung als auch der (ebenfalls zuvor angesprochenen) Weite des Begriffs der Gesamtänderung der Bundesverfassung gerecht wird.

...

Legt man diese Kriterien an den Inhalt des Art33 Abs6 LV an, so ist diese Regelung nicht als Gesamtänderung der Bundesverfassung zu qualifizieren. Zwar handelt es sich um eine Regelung, die eine Gesetzgebung gegen den Mehrheitswillen des Parlaments (hier: des Landtags) durchsetzbar (zumindestens in einem politischen Sinn ...) macht. Das erste der beiden von Oberndorfer postulierten Elemente einer Gesamtänderung liegt insofern vor. Dagegen fehlt ganz eindeutig das zweite, dass nämlich dieser Weg der Gesetzgebung einen Normalfall neben, wenn nicht sogar an Stelle der Rechtserzeugung durch das Parlament bilden könnte.

Ob ein bestimmtes Verfahren unter mehreren möglichen Alternativen einen 'Normalfall' bildet, ist zunächst eine empirische Fage. Dazu ist zu bemerken, dass Art33 Abs6 LV bislang noch nie zur Anwendung gekommen ist. Empirisch gesehen kann also von einem 'Normalfall' keine Rede sein. Für die juristische Argumentation reicht der empirische Befund freilich noch nicht aus. Dafür ist vielmehr maßgebend, dass es rechtliche Hürden gibt, die verhindern, dass eine solche Methode der Gesetzeserzeugung zum Normalfall werden könnte. Solche Hürden enthält Art33 LV. Eine erste Hürde liegt schon darin, dass ein Volksbegehren von wenigstens 20 % der stimmberechtigten Landesbürger unterzeichnet werden muss, um ein Verfahren nach Art33 Abs6 LV auslösen zu können. Volksbegehren sind unter dieser Bedingung schon an sich nur ein Ausnahmefall. Eine weitere Hürde besteht im Erfordernis einer Mehrheit der Stimmberechtigten. Entscheidend ist aber vor allem, dass diese Mehrheit gegen eine Mehrheit der Abgeordneten zustande kommen muss, die sich zuvor mit dem Volksbegehren befassen und darüber abstimmen mussten.

An diesem Erfordernis der Vorschaltung einer parlamentarischen Beratung wird zum einen deutlich, dass Art33 Abs6 LV als Korrektiv für den Fall gedacht ist, dass die Mehrheit der von den Parlamentsabgeordneten gebildeten politischen Elite in einer bestimmten Frage nicht (mehr) im Einklang mit der Mehrheitsmeinung des Volkes steht. So etwas ist denkbar (wie etwa jüngst die Volksabstimmung über den Euro in Dänemark anschaulich belegt hat). Es ist dies aber nicht als 'Normalfall' denkbar, weil es in einer parlamentarischen Demokratie das Volk ist, das auch über die Zusammensetzung des Parlamentes bestimmt. Das Volk wählt die Parlamentarier aufgrund der von diesen, geformt durch Parteien, vorgelegten Programme. Es würde daher der Logik der parlamentarischen Demokratie widersprechen, dass sich die Mehrheit des Volkes und die Mehrheit seiner Repräsentanten in den zur gesetzlichen Regelung anstehenden Fragen im Normalfall widersprechen. Eine Parlamentsmehrheit, die regelmäßig (oder auch nur mehrmals) auf diese Weise von der Mehrheit der Stimmbürger korrigiert würde, würde bei der nächsten Wahl mit Sicherheit 'hinweggefegt' werden. Es schließen also schon die in einer parlamentarischen Demokratie erforderlichen periodischen Wahlen aus, dass ein Weg der Rechtserzeugung, der dem Art33 Abs6 LV entspricht, zum 'Normalfall' werden könnte.

An diesen Überlegungen wird aber auch folgendes deutlich: Die Regelung des Art33 Abs6 LV ist keine Alternative und

kein Ersatz des normalen parlamentarischen Gesetzgebungsprozesses. Sie ermöglicht ferner keine Gesetzgebung, die am Parlament vorbeiläuft ... Sie stellt vielmehr ein Instrument der Korrektur des parlamentarischen Gesetzgebungsprozesses für den Fall zur Verfügung, dass die in der Logik der parlamentarischen Demokratie liegende (durch periodische Wahlen auch rechtlich gesicherte) Übereinstimmung zwischen den Positionen des Volkes und den Positionen der Repräsentanten des Volkes in einem konkreten Fall nicht gegeben ist. Damit fügt sich aber diese Regelung auch in dem zuvor ... umschriebenen qualitativen

Sinn in das System der repräsentativen Demokratie ein: Es handelt sich dabei nicht um ein Gegenmodell zur parlamentarischen Gesetzgebung, sondern um ein Instrument zur Korrektur von Verzerrungen oder Verfälschungen der Repräsentation - ein Aspekt, auf den in einem späteren Zusammenhang noch genauer eingegangen werden wird ... Art33 Abs6 LV ersetzt in diesem Sinn nicht die Grundentscheidung des B-VG für die repräsentative Demokratie, sondern ergänzt sie.

Aus all diesen Überlegungen ergibt sich wohl mit Eindeutigkeit, dass der Inhalt des Art33 Abs6 LV nicht als 'Gesamtänderung des repräsentativ-demokratischen zum plebiszitär-demokratischen System'(Oberndorfer, aaO Rz. 15) qualifiziert werden kann...

...

(c) Die zuvor ... skizzierte Argumentation bezog sich auf die Ebene der Bundesverfassungsgesetzgebung - gewissermaßen unter der fiktiven Annahme, dass eine dem Art33 Abs6 LV gleichartige Regelung auf Bundesebene geschaffen werden sollte. Im konkreten Fall geht es jedoch um eine landesverfassungsgesetzliche Bestimmung.

Der Landesverfassungsgesetzgeber ist in seiner Regelungsfreiheit gewiss um einiges begrenzter als der Bundesverfassungsgesetzgeber: Er unterliegt nicht nur den Schranken, die sich aus den Grundprinzipien der Bundesverfassung auch für den 'einfachen' Bundesverfassungsgesetzgeber ergeben, sondern darüber hinaus und vor allem den Schranken, die ihm dieser 'einfache' Bundesverfassungsgesetzgeber selbst setzt. Er steht, insoweit, im Stufenbau der Rechtsordnung unterhalb des Bundesverfassungsrechts und wird daher durch dieses bedingt und begrenzt.

Auf eine Bestimmung der Bundesverfassung, die im gegebenen Zusammenhang auf den ersten Blick durchaus einschlägig erscheint, wurde bereits zuvor ... eingegangen: Art95 Abs1 erster Satz B-VG. Dieser Bestimmung kann, wie gezeigt, nicht unterstellt werden, dass sie eine Beteiligung des Landesvolkes am Gesetzgebungsprozess - mit anderen Worten: direkt-demokratische Elemente des Gesetzgebungsverfahrens auf Landesebene - ausschließt. Sie besagt auch nichts über die Relation von Landesvolk und Landesparlament in diesem Zusammenhang.

Fehlt eine diese Relation determinierende bundesverfassungsgesetzliche Regelung, so ist der Landesgesetzgeber im Prinzip frei, diese Relation selbst zu bestimmen. Das ist der Sinn der Verfassungsautonomie der Länder.

Diese findet ihren positiv-rechtlichen Ausdruck in einer Formulierung des Art99 Abs1 B-VG, die diesen Gehalt nicht auf Anhieb erkennen lässt. Danach kann die durch Landesverfassungsgesetz zu erlassende Landesverfassung durch Landesverfassungsgesetz abgeändert werden, insoweit dadurch die Bundesverfassung nicht berührt wird. Der Terminus 'berühren' ist merkwürdig und könnte zu Zweifeln über das Ausmaß und die Dichte der Bindung des Landesverfassungsgesetzgebers Anlass geben. Die neuere Judikatur (des VfGH) hat klargestellt, dass 'nicht berühren' soviel bedeutet wie 'nicht widersprechen' und dass innerhalb des so gezogenen Rahmens die Landesverfassungsgesetzgebung zur freien Gestaltung ermächtigt ist. Eben das ist der Sinn der Verfassungsautonomie der Länder. Sie findet ihre Grundlage nicht allein im Art99 B-VG, sondern im bundesstaatlichen Grundprinzip der Bundesverfassung (Art2 B-VG), in dessen Licht das 'einfache' Bundesverfassungsrecht - hier also: Art99 B-VG - zu interpretieren ist. Denn für einen Bundesstaat ist die Teilstaatlichkeit der Länder, zu der wiederum eine Verfassungsautonomie gehört, essenziell.

Die Verfassungsautonomie der Länder wird allerdings nicht nur durch jene ausdrücklich auf die Länder bezogenen Bestimmungen begrenzt, die im Vierten Hauptstück des B-VG ('Gesetzgebung und Vollziehung der Länder') enthalten sind. In viel stärkerem Umfang wird diese Verfassungsautonomie durch jene Regelungen der Bundesverfassung eingeschränkt, die sich auf Bund und Länder gleicherweise beziehen. Das wurde bereits am Beispiel des Legalitätsprinzips illustriert.

Dazu gehören auch die Grundprinzipien der Bundesverfassung. Ihre Verbindlichkeit für die Landesverfassungen kann

ernsthaft nicht in Frage gestellt werden. Im Schrifttum finden sich freilich Ansätze, die diese Bindung an 'Grundsätze' der Bundesverfassung weit über die Grundprinzipien im Sinne des Art44 Abs3 B-VG hinaus ausdehnen. Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes ist dieser Tendenz gelegentlich gefolgt, doch sind die Ergebnisse, um es mit Richard Novak (Art99 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hrsg.), Bundesverfassungsrecht, Rz. 5) auszudrücken, 'nicht überzeugend'. Eine Bindung des Landesverfassungsgesetzgebers über die Grundprinzipien der Bundesverfassung hinaus an sonstige 'Grundsätze', die aus Regelungen des B-VG abgeleitet werden, die nicht erkennbar für Bund und Länder gleicherweise gelten oder die vielleicht sogar explizit nur auf den Bundesbereich (z.B. die Bundesgesetzgebung) bezogen sind, verkennt die im bundesstaatlichen Grundprinzip verankerte Verfassungsautonomie der Länder und widerspricht somit ihrerseits einem der leitenden Grundsätze der Bundesverfassung.

In der Ausgestaltung direkt-demokratischer Elemente der Landesgesetzgebung ist daher der Landesverfassungsgesetzgeber keinesfalls auf das dürftige Bundesmuster eingeschworen. Die einschlägigen Regelungen des B-VG sind ausdrücklich nur auf die Bundesebene bezogen und daher für den Landesverfassungsgesetzgeber nicht unmittelbar verbindlich. Sie geben natürlich Hinweise auf das, was 'Demokratie' im Sinne des einschlägigen Strukturprinzips des B-VG (Art1) bedeutet. Aber sie füllen, wie schon gezeigt ..., den Gehalt dieses Grundprinzips nicht zur Gänze in der Weise aus, dass sie nicht durch den Bundesverfassungsgesetzgeber im Detail verändert und auch ausgebaut werden dürften. Lediglich soweit damit die Grenze einer Gesamtänderung überschritten würde, ist dabei der Bundesverfassungsgesetzgeber beschränkt.

Es ist genau diese - und nur diese - Grenze, die auch dem Landesverfassungsgesetzgeber in der Ausgestaltung direkt-demokratischer Elemente der Landesgesetzgebung gesetzt ist. Jede weitere aus dem Bundesverfassungsrecht abgeleitete Schranke verkennt den Sinn der Verfassungsautonomie der Länder. Wie zuvor ... gezeigt wurde, überschreitet eine dem Art33 Abs6 LV gleichartige Regelung diese Grenze nicht.

...

(d) Bemerkenswert ist, dass Art33 Abs6 LV den Landtag auch noch nach der Volksabstimmung in den Gesetzgebungsprozess einschaltet: Es ist erst der Landtag, der einen entsprechenden Gesetzesbeschluss zu fassen hat - dies freilich unter Bindung an das Ergebnis der Volksabstimmung. Zwar spricht einiges dafür, dass auch ohne diese neuerliche Einschaltung des Landtages das repräsentativ-demokratische Baugesetz der Bundesverfassung noch nicht verletzt würde. Aber selbstverständlich schwächt dieses Element des Art33 Abs6 LV in diese Richtung gehende Bedenken noch mehr ab. Es macht auch durchaus einen guten Sinn, die endgültige Beschlussfassung dem Landtag vorzubehalten, der zwar einen 'dem Volksbegehren inhaltlich entsprechenden' Gesetzesbeschluss zu fassen hat, aber dabei über einen legistischen Spielraum verfügt: Der Landtag ist an die politische Substanz des von einer Volksabstimmung bestätigten Volksbegehrens gebunden, kann aber im übrigen das Gesetz einer in legistischen Kriterien sowie verfassungsgesetzlichen Anforderungen entsprechenden Weise gestalten. Die Grenzen dieser Gestaltungsmöglichkeiten unterliegen der verfassungsgerichtlichen Kontrolle.

Letztlich kann der Landtag gar nicht rechtlich gezwungen werden, einen 'entsprechenden' Gesetzesbeschluss überhaupt zu fassen. Diese Unterlassung könnte auch nicht vom Verfassungsgerichtshof aufgegriffen werden. Die einzige daran geknüpfte Sanktion ist das Risiko einer Abwahl der für diese Unterlassung verantwortlichen Landtagsmehrheit bei der nächsten Landtagswahl. Der Landtag kann aber auch der im Art33 Abs6 LV verfassungsrechtlich angeordneten Verpflichtung, ohne diese zu verletzen, dadurch ausweichen, dass er sich nach einer einschlägigen Volksabstimmung selbst auflöst (siehe Art27 Abs1 LV). In diesem Fall wird die Divergenz zwischen Landtagsmehrheit und Volksmehrheit zu einer Frage des Wahlkampfes und auf diese Weise an das 'Volk' zurückdelegiert. Eine rechtliche Bindung des neugewählten Landtages gemäß Art33 Abs6 LV ist nicht mehr anzunehmen. Schließlich bliebe auch die einen 'entsprechenden Gesetzesbeschluss' fassende Landtagsmehrheit in der Folge an diesen Gesetzesbeschluss nicht gebunden und kann ihn nach (wohlerwogenem) Ermessen jederzeit wieder abändern.

An all dem wird deutlich, dass die zentrale, aber vom Volk nicht völlig losgelöste Position des Parlaments in einer repräsentativen Demokratie ... durch die Regelung des Art33 Abs6 LV zwar tangiert, aber nicht wirklich erschüttert wird: Vorarlberg ist trotz - um nicht zu sagen: gerade wegen - Art33 Abs6 LV eine repräsentativ-parlamentarische Demokratie."

3.1.2.2. Das Amt der Kärntner Landesregierung führt dazu Folgendes aus:

"Im Art95 Abs1 erster Satz B-VG wird 'die Gesetzgebung der Länder' als 'von den Landtagen ausgeübt' festgeschrieben. Was nach der österreichischen Verfassungsordnung unter 'Gesetzgebung' verstanden wird, ist in Art18 Abs1 und 2 B-VG in einer für Bund und Länder gleichermaßen verbindlichen Weise normiert. Die Gesetzgebung stellt demnach die Handlungsgrundlage für die gesamte staatliche Verwaltung dar. Sie umfasst alle wesentlichen rechtlich verbindlichen (und damit notfalls durch staatliche Zwangsgewalt durchsetzbaren) Regelungen. Die staatliche Herrschaft ist damit prinzipiell an die Form des Gesetzes und damit an eine Form gebunden, an der die Rechtsadressaten im Weg

Quelle: Verfassungsgerichtshof VfGH, http://www.vfgh.gv.at

© 2025 JUSLINE
JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.
www.jusline.at