

An das
Amt der Vorarlberger Landesregierung
Abt. Gesetzgebung (PrsG)
E-Mail: land@vorarlberg.at
Fax: +43(0)5574/511-920095

BKA - V (Verfassungsdienst)
verfassungsdienst@bka.gv.at

Dr. Christoph HOFSTÄTTER, Bakk.phil., assoz. Prof.
Sachbearbeiter

Christoph.HOFSTAETTER@bka.gv.at
+43 1 53 115-203943
Ballhausplatz 2, 1010 Wien

E-Mail-Antworten sind bitte
unter Anführung der Geschäftszahl an
verfassungsdienst@bka.gv.at zu richten.

Geschäftszahl: 2021-0.328.405

Ihr Zeichen: PrsG-100-3/LG-168

Entschließung des Vorarlberger Landtages betreffend „Direkt-demokratische Elemente im Bundesverfassungsrecht stärken“ (Beilage 12/2021); Verfassungsrechtliche Beurteilung

Mit Schreiben der Landesstatthalterin Dr. Barbara Schöbi-Fink vom 8. Februar 2021 wurde der Bundesregierung z.H. Herrn Bundeskanzler Sebastian Kurz folgende Entschließung (Beilagennummer 12/2021; 31. Landtagsperiode; Sitzung 2021-01) des Vorarlberger Landtages mit der Bitte um entsprechende Veranlassung zur Kenntnis gebracht:

*„Die Vorarlberger Landesregierung wird ersucht, sich bei der Bundesregierung dafür einzusetzen,
- sich in dieser Gesetzgebungsperiode (in Ergänzung des aktuellen Regierungsprogramms) mit der Stärkung der direktdemokratischen Elemente im Bundesverfassungsrecht zu befassen,
- insbesondere zu prüfen, wie die Artikel 117 Absatz 8 und 118 Absatz 5 B-VG geändert werden müssen, damit der Landesgesetzgeber tatsächlich ermächtigt wird, eine Volksabstimmung im eigenen Wirkungsbereich auch auf Initiative des Gemeindevolkes vorzusehen und
- dem National- und Bundesrat eine entsprechende Regierungsvorlage zuzuleiten.“*

Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst nimmt dazu wie folgt Stellung:

Der Entschließungsantrag ist offenkundig eine politische Reaktion auf ein rezentes Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes (VfGH 6.10.2020, G 166/2020 ua), mit der Bestimmungen (Wortfolgen) des VlbG GemeindeG und des VlbG Landes-VolksabstimmungsG als verfassungswidrig aufgehoben wurden. Die Aufhebung tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2021 in Kraft.

Es solle geprüft werden, „wie die Artikel 117 Absatz 8 und 118 Absatz 5 B-VG geändert werden müssen, damit der Landesgesetzgeber tatsächlich ermächtigt wird, eine Volksabstimmung im eigenen Wirkungsbereich auch auf Initiative des Gemeindevolkes vorzusehen“.

Nach (noch) geltender Rechtslage ist in Vorarlberg in den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde eine Volksabstimmung abzuhalten, wenn dies von einer bestimmten Anzahl der Stimmberechtigten der Gemeinde verlangt wird. Durch das Ergebnis der Volksabstimmung werden sämtliche Gemeindeorgane gebunden. Es kann dadurch der Fall eintreten, dass diese Gemeindeorgane gegen ihren Willen oder gegen den Willen des ihnen gegenüber weisungsberechtigten Gemeinderates (Art. 118 Abs. 5 B-VG) durch eine vom Gemeindevolk eingeleitete Volksabstimmung zur Erlassung eines verbindlichen Rechtsaktes und zur Unterlassung entgegenstehender Rechtsakte verpflichtet werden.

Der Verfassungsgerichtshof erkannte darin eine Verletzung von Art. 117 Abs. 8 B-VG, der die Landesgesetzgebung ermächtigt, in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde die unmittelbare Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten vorzusehen. Diese Bestimmung sei im Lichte des repräsentativ-demokratischen Systems der Gemeindevolksabstimmungen auszulegen, in welchem dem allgemeinen Vertretungskörper Gemeinderat die zentrale Stellung (oberstes Organ) zukomme. Verfassungsrechtlich unbedenklich seien demnach nur solche verbindlichen Gemeindevolksabstimmungen, denen eine Willensbildung des Gemeinderates zugrunde liegt.

Hätte der Verfassungsgerichtshof die Aufhebung allein auf Art. 117 Abs. 8 B-VG (in Verbindung mit Art. 118 Abs. 5 B-VG) gestützt, wäre eine Änderung dieser beiden Verfassungsbestimmungen unter Einhaltung des Verfahrens gemäß Art. 44 Abs. 1 B-VG in Erwägung zu ziehen.

Der Verfassungsgerichtshof hat allerdings in Rz 36 des Erkenntnisses VfGH 6.10.2020, G 166/2020 ua auch einen Vergleich zu seiner früheren Rechtsprechung hergestellt, mit

der er der in dieselbe Richtung gehenden Vorarlberger „Volksgesetzgebung“ auf Landesebene vor dem Hintergrund des repräsentativ-demokratischen Grundprinzips der Bundesverfassung bereits Schranken gesetzt hat (VfSlg. 16.241/2001). Der Ansicht der Vorarlberger Landesregierung, dass ein Vergleich bereits deshalb nicht in Betracht komme, weil die Rechtsetzung im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde weder Gesetzgebung im formellen noch im materiellen Sinn sei, sondern als Verwaltungshandeln dem Legalitätsprinzip unterworfen sei und der Aufsicht des Bundes und des Landes unterliege, ist der Verfassungsgerichtshof ausdrücklich nicht gefolgt. Vielmehr macht er deutlich, „dass die Bundesverfassung [...] auch für die Gemeindeselbstverwaltung ein repräsentativ-demokratisches System vorsieht“.

Auf Basis dieser Rechtsprechung stünde dementsprechend zu befürchten, dass der Verfassungsgerichtshof die vom Vorarlberger Landtag in seiner Entschließung angestoßene Änderung der Art. 117 Abs. 8 B-VG und Art. 118 Abs. 5 B-VG am Maßstab des repräsentativ-demokratischen Grundprinzips messen und mangels Einhaltung des Verfahrens gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG für eine Gesamtänderung der Bundesverfassung als verfassungswidrig aufheben könnte. Dass der Verfassungsgerichtshof diesen Schritt gehen könnte und bereits in der Vergangenheit gegangen ist, lässt sich anhand von VfSlg. 16.327/2001 belegen (von der Lehre mit dem Schlagwort „verfassungswidriges Verfassungsrecht“ versehen).

Im Ergebnis ist dem Vorarlberger Landtag zu antworten:

Nach derzeitigem Stand der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes ist davon auszugehen, dass die vom Vorarlberger Landtag angeregte Verfassungsänderung allein im Rahmen einer Gesamtänderung der Bundesverfassung gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG zulässig wäre. Danach ist jede Gesamtänderung der Bundesverfassung einer Abstimmung des gesamten Bundesvolkes zu unterziehen.

Wien, am 19. Mai 2021

Für die Bundesministerin für EU und Verfassung:

Mag. Dr. Albert POSCH, LL.M.

Elektronisch gefertigt

