

Univ.-Doz.Dr. Peter Bußjäger
em.o.Univ.-Prof.Dr. Peter Pernthaler

Verfassungsbegründung und Verfassungsautonomie
- Beiträge zur Entwicklung des österreichischen Bundesstaates

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Landtagspräsident Manfred Dörler

Grußworte Buchpräsentation „Landesverfassung“ 5

Univ.Doz. Dr. Peter Bußjäger

**„Ein Rückblick auf die Begründung des Bundesstaates
aus Sicht der Peripherie“ 7**

em.o.Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler

**„Die Landesverfassungsnovelle 1984 ein Meilenstein der
Modernisierung des Verfassungsrechts“ 21**

Vorwort

Am 18. Mai 2004 wurde in der Vorarlberger Landesbibliothek meine Arbeit über die „Landesverfassung und Landespolitik in Vorarlberg – Die Verfassungsgeschichte Vorarlbergs und ihre Auswirkungen auf die Landespolitik 1848 – 2002“ (Verlag Neugebauer) der Öffentlichkeit vorgestellt. Zum Zeitpunkt des Erscheinens dieses Werkes waren bereits 20 Jahre verstrichen, seit der Vorarlberger Landtag in einer Novelle zur Vorarlberger Landesverfassung den bemerkenswerten Schritt gesetzt hatte, von der viel beklagten „Uniformität“ der Landesverfassung abzuweichen und die Verfassungsautonomie der Länder auszuschöpfen. Viele Inhalte der Novelle wurden in den folgenden Jahren in mehr oder weniger abgeänderter Form in andere Landesverfassungen Österreichs übernommen; ein schönes Beispiel föderalistischer Innovation und Weiterentwicklung.

Es lag daher nahe, die Buchpräsentation auch für einen Rückblick auf die Verfassungsnovelle des Jahres 1984 zu nutzen. Ich bin gerne der Anregung von em.o.Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler nachgekommen, die bei dieser Veranstaltung gehaltenen Referate in der FÖDOK-Reihe des Instituts für Föderalismus zu veröffentlichen.

Die beiden in diesem Band versammelten Beiträge von em.o.Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler und mir zeigen sehr unterschiedliche Aspekte von Verfassungsgeschichte und Verfassungsautonomie auf:

Im ersten Beitrag „Ein Rückblick auf die Begründung des Bundesstaates aus Sicht der Peripherie“ habe ich versucht, zwei Schnittstellen zwischen der Geschichte der Landesverfassung Vorarlbergs und der Entstehung des österreichischen Staates näher darzulegen. Es wird hinterfragt, welchen Beitrag Vorarlberg in den Länderkonferenzen, die wesentlich an der Begründung des österreichischen Staates mitgewirkt haben, geleistet hat und welche Rolle damit Vorarlberg bei der Begründung des Österreichischen Bundesstaates 1918 – 1920 und bei der Wiedererrichtung 1945 spielte.

In dem von em.o.Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler verfassten zweiten Beitrag „Die Landesverfassungsnovelle 1984 - ein Meilenstein der Modernisierung des Verfassungsrechts“ wird die Novelle aus dem Jahre 1984 vor ihrem verfassungspolitischen Hintergrund sowie in Hinblick auf ihre Reformziele und die dahinter liegenden Motive untersucht.

Den beiden Beiträgen vorangestellt seien die von Landtagspräsident Manfred Dörler anlässlich der Veranstaltung vom 18. Mai gehaltenen Grußworte. Nicht einmal zwei Monate später, am 16. Juli 2004, ist Manfred Dörler einem Krebsleiden erlegen. Er war ein engagierter Politiker, dem Föderalismus und Subsidiarität weder hohle Phrasen noch Selbstzweck waren. Ich bin froh, dass ich ihn als Direktor des Landtages von Vorarlberg ein Stück seines Weges begleiten durfte.

Innsbruck, im Juli 2004

Peter Bußjäger

Grußworte Buchpräsentation „Landesverfassung“

Dienstag, 18.05.2004, 18.30 Uhr, Vorarlberger Landesbibliothek

von

Landtagspräsident Manfred Dörler

Meine Damen und Herren,

der heutige Abend hat im Grunde zwei, miteinander allerdings sehr eng verbundene Themen:

Zum einen präsentieren wir heute das neue Buch von Herrn Landtagsdirektor Dr. Bußjäger zur Geschichte der Landesverfassung.

Zum anderen referiert Herr Professor Peter Pernthaler über einen wichtigen Aspekt dieser Verfassungsgeschichte, nämlich die Novelle zur Landesverfassung aus dem Jahre 1984.

Die Geschichte einer Landesverfassung zu schreiben, das klingt nach einer trockenen Angelegenheit. Ich bin jedoch überzeugt, dass es unserem Landtagsdirektor gut gelungen ist, diese Geschichte in einer Weise darzustellen, in der die politischen Hintergründe schön zum Ausdruck gebracht werden.

Ich bedanke mich für die fachkundige Aufarbeitung dieses Aspektes der Zeitgeschichte unseres Landes, deren Bearbeitung offenbar ein erfreulich großes Interesse findet. Der Autor selbst wird uns ja noch einen Ausschnitt aus seinem Werk vortragen.

Wie ich schon erwähnt habe, bildet die Verfassungsnovelle des Jahres 1984 eine wichtige Zäsur: Vor 20 Jahren wurde vom Vorarlberger Landtag eine Änderung der Landesverfassung beschlossen, die für Österreich beispielgebend sein sollte:

Die bis dahin viel beklagte Uniformität und Einfallslosigkeit der Landesverfassungen war nun für Vorarlberg Geschichte.

Ein abgerundetes Konzept von Staatszielen wurde eingeführt, die direkte Demokratie ausgebaut und ein Landesvolksanwalt eingeführt.

Der Vorarlberger Landtag hatte den Mut gefunden, gegen eine Flut von Einwänden und Bedenken des Bundes eine moderne Landesverfassung zu beschließen.

Damit war ein Zeichen gesetzt, dem andere Länder Österreichs folgten. Die Verfassungsnovelle von 1984 ist ein schönes Beispiel dafür, wie sich Innovationen in einem föderalen System durchsetzen. Dass die Vorarlberger Landesverfassung auch ein international anerkanntes Werk ist, darf ich bei dieser Gelegenheit ebenfalls erwähnen.

Ich möchte aber dem interessanten Vortrag von Prof. Pernthaler, der auf die Aktualität dieser Novelle Bezug nehmen wird, nicht vorgreifen.

Danach wird der Autor des Buches selbst zu Wort kommen. Wir werden von ihm hören, wie sich Vorarlberg zweimal auf den Weg nach Wien gemacht hat, um an der Begründung des Bundesstaates mitzuwirken. Wir sind alle schon sehr gespannt!

Ein Rückblick auf die Begründung des Bundesstaates aus Sicht der Peripherie

von

Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger

Wenn man die Geschichte der Landesverfassung betrachtet, stößt man immer wieder auf Schnittstellen mit der gesamtstaatlichen Entwicklung. Die interessantesten Schnittstellen bilden jene, in denen sich das Recht mit bestimmten historisch-politischen Fakten vermengt, wie es vor allem bei der Begründung des österreichischen Staates deutlich wird. Diese Begründung hat (auch) in mehreren Länderkonferenzen stattgefunden, was den Gründungsmythos, wonach es die Länder waren, die den Staat errichtet haben, trägt. Es ist nun interessant zu erfahren, welchen Beitrag Vorarlberg in den Länderkonferenzen geleistet hat, worauf ich im Folgenden näher eingehen werde.

„Wir sind immer Föderalisten gewesen!“ – Die Rolle Vorarlbergs bei der Begründung des österreichischen Bundesstaates 1918 – 1920

Am 3. November 1918, einem Sonntag, versammelten sich auf Grund des Stärkeverhältnisses bei den Reichsratswahlen in Bregenz 30 Männer, 19 davon Christlichsoziale, 6 Deutschfreiheitliche und 5 Sozialdemokraten. Nach der Wahl *Dr. Otto Enders* zum Präsidenten der Provisorischen Landesversammlung, verlas *Dr. Johann Josef Mittelberger* folgende, von allen Parteien getragene, Erklärung:

„Die Vorarlberger Landesversammlung erklärt sich als die gesetzgebende Körperschaft für das Land Vorarlberg. Ihre Mitglieder wurden von den politischen Parteien entsendet und vertreten das Land an Stelle des früheren Landtages, bis eine aus Neuwahlen hervorgegangene Vertretung bestellt ist. Die Vorarlberger Landesversammlung führt durch einen aus ihrer Mitte gewählten Landesrat die Verwaltung des Landes. Wie in anderen Kronländern wurde die Führung der politischen und autonomen Verwaltung in einer Hand vereinigt; damit hat sich das Land Vorarlberg jene Selbständigkeit gegeben, die es schon lange einmütig anstrebte. Vorarlberg bildet von nun an nicht mehr ein gemein-

sames Verwaltungsgebiet mit Tirol, sondern erklärt sich auf Grund des Selbstbestimmungsrechtes als eigenes, selbständiges Land im Rahmen des deutsch-österreichischen Staates ...“

Vorarlberg war nicht mehr länger eine Selbstverwaltungseinheit des dezentralisierten Einheitsstaates, sondern ein eigener Staat, der sich selbst von Beginn an als Teil eines anderen, nämlich des deutsch-österreichischen Staates verstand.

Eine wesentliche Rolle bei der Begründung des österreichischen Bundesstaates bildeten die Länderkonferenzen. Während die Republik in der Fassung des Gesetzes vom 12. November 1918 über die Staats- und Regierungsform von Deutsch-Österreich in der Theorie (wohl nur) als dezentralisierter Einheitsstaat konzipiert war¹, übten die Länder die einzig effektive Staatsgewalt aus².

Die auch staatsrechtlich verworrene Situation verlangte ein Zusammenwirken zwischen der Zentralregierung und den Ländern. Eine erste Besprechung zwischen Vertretern der Staatsregierung und den Landesregierungen fand am 23. November 1918 statt. Sie beschäftigte sich allerdings wie die zweite Länderkonferenz am 4. und 5. Jänner 1919 noch nicht mit Verfassungsfragen³.

Auf der Tagesordnung der dritten Länderkonferenz vom 31. Jänner und 1. Februar 1919 standen ua der Entwurf eines „Gesetzes über den Ablauf der Funktionsdauer der provisorischen Landesversammlungen und Gemeindevertretungen und die Vornahme von Neuwahlen in den Ländern und Gemeinden“ sowie ein Referat Staatskanzler *Renner* über das Verhältnis der Länder zum Staate, wobei er auch auf die Verfassungen Frankreichs, Englands, der USA und der Schweiz Bezug nahm⁴. Im ersten Punkt der Tagesordnung, die auf eine einheitliche Durchführung der Wahlen zu den Landtagen abzielte, stieß *Renner* bereits auf heftigen Widerspruch der Ländervertreter. Dies wurde nicht besser, als er danach in einem fünfviertelstündigen Vortrag seine Vorstellungen von der neuen Staatsorganisation den Ländern darlegte, die nach dem Muster des Englischen „Selfgovernment“ ausgerichtet sein sollte, also einer starken Zentralge-

1 Dazu näher Brauneder, *Deutsch-Österreich 1918* (2000), 94 ff.

2 Ermacora, *Materialien zur österreichischen Bundesverfassung*, Bd. I (1989), 1.

3 Vgl Ermacora, *Materialien*, 2.

4 Ermacora, *Materialien*, 5.

walt mit lokaler Selbstverwaltung. Landeshauptmann *Ender* meldete sich als zweiter Redner zu Wort und gab ein deutliches Bekenntnis zu einem bundesstaatlichen Aufbau der Republik ab⁵. *Enders* Referat erhielt auch von den übrigen Ländern lebhaftere Unterstützung. Er wandte sich gegen die Doppelgleisigkeit der Verwaltung. „*Die Schweiz hat auch nicht eigene Bundesbeamte in den Kantonen, sondern die aus den Kantonswahlen hervorgegangene Regierung vollzieht sowohl die Staatsgesetze als auch die Gesetze des Kantons und so stellen wir es uns auch bei uns vor. Ich vollziehe in Vorarlberg die Staatsgesetze und die Landesgesetze.*“⁶ *Renner* antwortete darauf in einer auch heute noch typischen Reaktion: „*Mit einem Unterschiede! Sie vollziehen sie, aber sie werden nicht überall vollzogen!*“. Auch Landesrat *Mittelberger* meldete sich eindringlich zu Gunsten des Bundesstaates zur Diskussion. Auf eine Widerrede eines Sozialdemokraten⁷, wonach gerade jene sich zum Föderalismus bekennen würden, die früher der Zentralgewalt bedingungsloses Vertrauen entgegen gebracht hätten, äußerte *Ender* in einem Zwischenruf: „*Wir sind immer Föderalisten gewesen!*“, dem der Redner mit dem auch heute nicht untypischen Satz begegnete: „*Bei den Vorarlberger Herren mag das ja anders sein.*“⁸ In seinem ohne klares Ergebnis bleibenden Schlusswort replizierte *Renner* auf die „*umfassenden, erschöpfenden und typischen Ausführungen des Herrn Landeshauptmannes Ender*“⁹. Die Länder hatten einen ersten Erfolg errungen. In den zahlreichen weiteren Länderkonferenzen blieb die Ausarbeitung einer bundesstaatlichen Verfassung weiterhin zentrales Thema. Allerdings wurde in der Folge die Position der Länder geschwächt, nicht zuletzt deshalb, weil der Föderalismus auch zu einem Gegenstand des Parteienstreites zwischen den Christlichsozialen, die ihn befürworteten, und den Sozialdemokraten, die – teilweise auch in den Ländern – einen Einheitsstaat bevorzugten. Das Resultat war der bekannte Verfassungskompromiss, wie er im Grunde auch heute noch in der Bundesverfassung angelegt ist. Dies ändert nichts daran, dass die Vorarlberger

5 Ermacora, Materialien, 22 ff.

6 Ermacora, Materialien, 24.

7 Landeshauptmann-Stellvertreter Preußler aus Salzburg.

8 Ermacora, Materialien, 29.

9 Ermacora, Materialien, 38.

Vertreter bei der Staatsgründung wesentlich zur Konstituierung des Bundesstaates beigetragen haben, insbesondere die glanzvolle „key note“ von Landeshauptmann *Ender* in der Replik auf Staatskanzler *Renner* am 31. Jänner 1919.

In der Folge fanden noch verschiedene weitere Länderkonferenzen statt. Von besonderer Bedeutung war jene vom 15. bis 17. Februar 1920, anlässlich der die Vertreter der einzelnen Parteien in den Ländern ihre Meinung zu einer Konstituierung Österreichs als Bundesstaat bekannt gaben. Es fand eine nach Meinung *Enders* „*nutzlose Generaldebatte des Verfassungsentwurfs*“ statt¹⁰. *Ender* trat der Auffassung entgegen, die sich nicht zuletzt unterstützt durch den Staatsrechtslehrer *Kelsen*, der Experte der konstituierenden Nationalversammlung für den Verfassungsentwurf war, in Wien durchgesetzt hatte, „*dass die Nationalversammlung allein und bedingungslos befugt sei, die Verfassung zu machen.*“ und erhielt dafür nach dem Protokoll Zustimmung¹¹. *Ender* hielt darauf hin fest: „*1. Dass Vorarlberg nach wie vor den Standpunkt der Selbständigkeit und der freien EntschlieÙung des Landes einnimmt und sich nur durch den Friedensvertrag gezwungen sieht, sich vorläufig an Österreich anzuschließen, 2., dass die Länderkonferenz mehr ist als eine bloÙe Enquete und dass sie wichtig ist, deshalb, weil wir 3. nicht der Nationalversammlung allein das Recht lassen, die Verfassung zu machen, sondern für die Landtage das Recht der Mitsprache in Anspruch nehmen.*“ Das Protokoll vermerkt Beifall und Händeklatschen¹². Dennoch prallten die Meinungen scharf aufeinander. Der Tiroler Sozialdemokrat *Abram* warf *Ender* vor, sich „*aus dem Staate Österreich schleichen*“ zu wollen, billigte ihm aber immerhin zu, „*der einzig originelle Davonlaufende*“ zu sein¹³. Anschließend wurde über den Antrag *Enders* abgestimmt, ob Österreich als Bundesstaat oder Einheitsstaat eingerichtet werden soll. Mit Ausnahme der Vorarlberger, Tiroler, Salzburger und Kärntner Sozialdemokraten stimmten alle Parteien der Länder für den Bundesstaat, auch die Wiener Sozialdemokraten. Die oberösterreichischen Sozialdemokraten blieben neutral¹⁴. In der Debatte um den Bundesrat meldete sich auch Landesrat Mittel-

10 Ermacora, Materialien, 125.

11 Ermacora, Materialien, 127.

12 Ermacora, Materialien, 127.

13 Ermacora, Materialien, 138.

14 Ermacora, Materialien, 160 f.

berger zu Wort und verlangte eine gleiche Vertretung aller Länder im Bundesrat¹⁵.

Die weitere Entwicklung verlief jedoch zu Ungunsten der Länder. Sie wurden aus dem Prozess der Verfassungsgebung zunehmend abgedrängt. Der ursprüngliche revolutionäre Impuls ging mit den eher schleppenden Verhandlungen zwischen den Parteien um die neue Verfassung verloren. Auf der Linzer Länderkonferenz vom 20. bis 23. April 1920 übte *Ender* scharfe Kritik am vorliegenden Entwurf des mit der Ausarbeitung der neuen Bundesverfassung betrauten Staatssekretärs *Mayr*. *„Meine Herren, mit dem föderalistischen Aufputz der ersten Artikel der Verfassung ist die Sache ja nicht getan. In anderen Artikeln wird in dreifacher Richtung der Föderalismus getötet und erschlagen. Einmal wird der Föderalismus getötet auf dem Gebiet der Finanzen. Wenn sie den Ländern die Finanzhoheit vollständig nehmen und sie dem Bund zuweisen, wie es hier geschehen ist in diesem Verfassungsentwurf, dann können Sie einen wirklichen und wahren Föderalismus von vornherein nicht mehr erwarten. (...) In zweiter Linie kann man dann den Föderalismus totschiagen durch entsprechenden Aufbau der Artikel 10 – 12 des Entwurfes. (...) Es gibt noch eine Form, den Föderalismus praktisch zu töten (...), dass man die Verwaltung auf dem Gebiete, wo sie dem Staat zusteht, nicht durch die Landesregierungen und die Bezirkshauptmannschaften ausübt, wie es der normale Weg ist, sondern in den Ländern draußen eigene Bundesämter dafür einrichtet.“*¹⁶

Deutlicher lassen sich die Strukturmängel der österreichischen Bundesverfassung die ihnen bis heute anhaften oder sogar noch verschärft worden sind, nicht darstellen. In der Folge entglitt ihnen jede Initiative bezüglich des Verfassungswerkes. Sie vermochten ihre Anliegen nicht mehr durchzusetzen¹⁷. Besonders schmerzlich mussten jedoch die Länder zur Kenntnis nehmen, dass die von ihnen geforderte Zustimmungspflicht der neuen Bundesverfassung durch die Landtage selbst nicht durchzusetzen war.

15 Ermacora, Materialien, 165.

16 Ermacora, Materialien, 212 f.

17 Dazu näher Ermacora, Vorstellungen und Wirklichkeit im österreichischen Föderalismus 1848 – 1970, in: Ermacora et al (Hg), Föderalismus in Österreich (1970), 47.

Die politische Führung Vorarlbergs hat in den Verhandlungen über die Konstituierung der Republik einen betont föderalistischen Standpunkt eingenommen und dadurch auch einen wesentlichen Beitrag zur grundsätzlich bundesstaatlichen Ausrichtung der Verfassung geleistet. Die Vorarlberger Sozialdemokraten standen dazu in bemerkenswerter Opposition. Die Tatsache der föderalistischen Orientierung der deutlich überwiegenden Mehrheit der landespolitischen Akteure darf daher den Blick darauf nicht verstellen, dass der Bundesstaat auch in Vorarlberg keineswegs unumstritten war.

„Entweder ein föderalistisches Österreich oder keines“ – Die Rolle Vorarlbergs in der Wiedererrichtung des österreichischen Bundesstaates

Die staatsrechtlichen Vorgänge des Jahres 1945 waren ähnlich wie 1918/19. Wieder bildete sich eine Zentralgewalt in Wien, zu der parallel eine Staatsgewalt in den Ländern entstand. Diesmal wurde der Vorgang jedoch noch dadurch verkompliziert, dass die am 27. April 1945 ausgerufene Regierung von Staatskanzler *Renner* zunächst nur von den Sowjets anerkannt wurde. Die besondere Situation, die durch die Aufteilung Österreich in vier Besatzungszonen entstanden war, bedingte, dass die Verhältnisse in den einzelnen Ländern völlig unterschiedlich waren. So erlangte die Staatsgewalt der Regierung *Renner* zunächst überhaupt nur in der Sowjetischen Besatzungszone Effektivität.

Im Mai 1945 und auch in den folgenden Monaten gab es zunächst noch keine Einrichtung des Bundes, die in Vorarlberg eine Tätigkeit ausüben konnte. Die Beschlüsse der Provisorischen Staatsregierung entfalteten in Vorarlberg überhaupt keine Wirkung und dürften in den meisten Fällen gar nicht bekannt gewesen sein¹⁸. Insbesondere entfaltete auch das 1. Verfassungs-Überleitungsgesetz¹⁹ der Provisorischen Staatsregierung Renners und deren Vorläufige Verfassung²⁰, die Österreich als Einheitsstaat einrichtete, in Vorarlberg wie auch in den anderen Bundesländern außerhalb der Sowjetischen Besatzungszone überhaupt keine Rechtswirkung.

18 Siehe auch Nachbaur, Gesetzgebung und Verwaltung, in: Mathis/Weber (Hg), Geschichte der österreichischen Bundesländer seit 1945 (2000), 466.

19 StGBI Nr 4/1945.

20 StGBI Nr 5/1945.

Mittels der „*Verordnung des Vorarlberger Landesausschusses vom 24. Mai 1945 über die vorläufige Ausübung der öffentlichen Gewalt im Lande Vorarlberg*“²¹ wurde deklariert, dass bis zur endgültigen gesetzlichen Regelung über die Einrichtung des österreichischen Staates die öffentliche Gewalt im Lande Vorarlberg nach den Bestimmungen der Vorarlberger Landesverfassung ausgeübt werde (§ 1). Der Vorarlberger Landesausschuss sollte demnach die Funktion der Landesregierung und des Landtages ausüben (§ 2). Es existierte somit vorderhand keine Gewaltenteilung: Gesetzgebung und Exekutive waren in einer Hand vereinigt. Staatsrechtlich bemerkenswert war weiters der Umstand, dass § 6 bestimmte, dass in Angelegenheiten, die im Rahmen der österreichischen Bundesverfassung 1929 (!)²² in die Zuständigkeiten des Bundes fielen, der Vorarlberger Landesausschuss nur soweit vorläufig tätig werden sollte, „*als es zur Vermeidung von Schäden notwendig ist.*“

Mit der Verordnung des Landesausschusses hatte das Land Vorarlberg nach 1918 zum zweiten Mal seine Eigenstaatlichkeit nicht nur beansprucht, sondern auch effektiv ausgeübt²³. Ein zweites Mal wurde jedoch die Eingliederung in den österreichischen Staat gleichsam in Aussicht gestellt („bis zur endgültigen Regelung über die Einrichtung des österreichischen Staates“). Darüber hinaus spielte die nachträglich erlassene Verordnung die tatsächliche Rolle des Landes in den ersten Monaten nach Kriegsende herab. Wie oben erwähnt, übte die Landesregierung die alleinige (freilich von der Besatzungsmacht stark beschränkte) Souveränität aus.

Allerdings suggeriert die Verordnung auch einen Vorgang, der in dieser Form nicht stattgefunden hat: Sie wurde nämlich gerade nicht, wie sie im Titel vorgibt, am 24. Mai 1945 beschlossen, sondern Monate später ohne formelle Beschlussfassung publiziert! Wie von *Brandtner/Hämmerle/Müller*²⁴ dargestellt,

21 LABI Nr 2/1945.

22 Es handelte sich um die österreichische Bundesverfassung von 1920 in der Form ihrer Wiederverlautbarung im Jahre 1929. Die – auf verfassungsmäßigem Wege zustande gekommene – stärkere autoritäre Ausrichtung durch die B-VG-Novelle des Jahres 1929 und ihre starke Beschneidung der Länder wurde somit in Vorarlberg, wenige Wochen nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges als gegeben hingenommen. Ein Anknüpfen an das B-VG in der Fassung der Novelle von 1925 wäre prinzipiell genauso denkbar gewesen.

23 Pernthaler, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer (1979), 35 f.

24 Brandtner/Hämmerle/Müller, Der Vorarlberger Landtag, in: Schambeck (Hg), Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich (1992), 564 f.

enthält weder die Niederschrift über die 1. Sitzung des Landesausschusses vom 24. Mai 1945 noch jene der nachfolgenden Sitzungen einen Hinweis auf die Beschlussfassung der Verordnung, ebenso wenig wie die nachfolgenden Sitzungen. Angeblich geht die Verordnung auf den Militärgouverneur für Vorarlberg, Oberst *Jung* bzw seinen juristischen Mitarbeiter Leutnant *Halter* zurück. Unter Berufung auf den Zeitzeugen *Grabherr*, damals Sekretär des Landesausschusses, berichten *Brandtner/Hämmerle/Müller*²⁵, dass die Militärverwaltung von Landeshauptmann *Ilg* persönlich verlangt habe, diese Verordnung zu erlassen. Der Landesausschuss genehmigte die Verordnung formell erst nach ihrer Erlassung und zwar, als nach der ersten Länderkonferenz vom 24. bis 26. September 1945 die Wiedererrichtung des Bundesstaates vereinbart worden war²⁶. Damit wurde das bisherige Vorgehen gleichsam rückwirkend legitimiert.

Wie bereits dargelegt, wurde die am 27. April 1945 ausgerufene Regierung *Renner* zunächst nur von den Sowjets anerkannt. Die Akte dieser Regierung besaßen außerhalb des von den Sowjets besetzten Raumes keinerlei Effektivität, ihre Anordnungen wurden nicht verbreitet. Ein bezeichnendes Beispiel der völkerrechtlichen Ineffektivität der *Renner* Regierung (und damit ihrer mangelnden Souveränität in Vorarlberg) bildet die Tatsache, dass erstmals mit der Einladung zur ersten Länderkonferenz am 24. September 1945 der Vorarlberger Landesregierung die von der Renner-Regierung bis zu diesem Zeitpunkt erlassenen Staatsgesetzblätter übermittelt wurden²⁷. Auch der provisorischen Staatsregierung war dieses Faktum bekannt, berichtete doch Staatskanzler Dr. Renner am 3. Juli 1945 im Kabinettsrat von seiner Absicht, eine große mehrtägige Länderkonferenz der Landeshauptmänner und ihrer Fachreferenten in Wien einzuberufen. Zuvor müssten die Länder allerdings „*alle unsere Gesetze bekommen ...*“.²⁸

Innerhalb Vorarlbergs übte die Landesregierung die gesamte staatliche Gewalt aus, freilich durch die Französische Besatzungsmacht eingeschränkt. Nicht

25 Brandtner/Hämmerle/Müller, Vorarlberger Landtag, 565.

26 Nachbaur, Gesetzgebung und Verwaltung, 466.

27 Dies berichten übereinstimmend die Zeitzeugen Eugen Leissing bei Weber, Interview mit Bundesrat aD Eugen Leissing, in: Bezemek et al, Die Länderkonferenzen 1945 (1995), 129, und Elmar Grabherr bei Feichtenberger, Die Länderkonferenzen 1945 – Die Wiedererrichtung der Republik Österreich (1965), 173.

28 Mulley, Staatsgründung 1945, in: Bezemek et al, Länderkonferenzen 1945 (1995), 26.

anders verhielt sich der Sachverhalt im Prinzip in den anderen Ländern außerhalb der Sowjetischen Besatzungszone.

Der Bundesstaat wurde neuerlich in Länderkonferenzen begründet, nämlich am 24. und 25. September, am 9. und 10. Oktober sowie schließlich am 25. Oktober 1945.

Gerade die westlichen Bundesländer standen der Regierung *Renner* noch längere Zeit kritisch gegenüber. Über Initiative Tirols, dessen Landeshauptmann *Karl Gruber*²⁹ der maßgebliche Protagonist einer eher separatistischen Haltung Tirols war, fand am 29. Juli 1945 in Salzburg eine Konferenz der westlichen Länder (Vorarlberg, Tirol, Salzburg, Oberösterreich) statt, an der allerdings nur ÖVP-Vertreter teilnahmen. Eine Zustimmung der Alliierten für die Durchführung der Konferenz zu bekommen, war Gruber offenbar gar nicht leicht gefallen³⁰.

Laut Protokoll dieser Konferenz äußerte sich „Landespräsident *Ilg*“: *„Wir wollen Österreich als freien Staat aufbauen. Eine Aktivierung der österreichischen Regierung sollte möglichst bald erreicht werden, wobei die Bundesländer entsprechend berücksichtigt werden müssen.“*³¹ Eine ausdrückliche Forderung nach Wiederbegründung des Bundesstaates kann dem Protokoll nicht entnommen werden, doch waren sich die Teilnehmer einig, dass das neue Österreich wiederum von den Ländern getragen sein musste. Eine weitere Bundesländerkonferenz der ÖVP-Vertreter, diesmal jedoch unter Beteiligung fast aller Bundesländer, fand wiederum in Salzburg am 19. August 1945 statt, an der jedoch offenbar kein Vertreter der Vorarlberger Landesregierung teilnahm³². Bei einer dritten Konferenz der ÖVP-Vertreter der Bundesländer am 23. September

29 Karl Gruber (1909 – 1995); 1945 führend in der Widerstandsbewegung und verantwortlich dafür, dass sich Innsbruck vor dem Einmarsch der Amerikaner bereits selbst von den Nationalsozialisten befreit hatte, war kurzfristig (vom 4. Mai 1945 bis 20. Oktober 1945) Landeshauptmann von Tirol, danach Unterstaatssekretär für Äußeres, ab Dezember 1945 bis November 1953 Außenminister, später Botschafter in Washington.

30 Bezemek et al, Länderkonferenzen, 36. Dem Protokoll kann die Anwesenheit eines Vertreters der Militärregierung nicht explizit entnommen werden, es gibt jedoch einige Hinweise, wie insbesondere die Wortmeldungen von Rehr (Salzburg).

31 Bezemek et al, Länderkonferenzen, 37. Diese Äußerung unterstreicht, dass eine Separation für die offizielle Landespolitik in Vorarlberg kein Thema war. Laut Angaben des Zeitzeugen Elmar Grabherr liefen die Separationsbestrebungen in Tirol mit Vorarlberg nicht parallel (Feichtenberger, Länderkonferenzen, 32).

32 Bezemek et al, Länderkonferenzen, 45.

1945 in Salzburg wurde erstmals wörtlich die Wiederherstellung der Bundesverfassung von 1929/30 gefordert.³³

Von entscheidender Bedeutung sollte jedoch die am folgenden Tag beginnende Länderkonferenz in Wien, die von der Regierung Renner selbst einberufen worden war, sein: Das Aviso, eine solche einzuberufen, war am 15. September 1945 an die Alliierten ergangen. Die (offenbar wenige Tage im Voraus avisierte³⁴) Einberufung wurde erst am 20. oder 21. September 1945, also unter Berücksichtigung des schwierigen Postlaufes und der erforderlichen Zustimmungen zu den Reisebewegungen durch die Alliierten, äußerst knapp versendet³⁵. Der Kurier langte mit der Einladung und einem Stapel Staatsgesetzblätter erst am 22. September 1945 in Bregenz ein³⁶.

Die Vorarlberger Delegation mit Landeshauptmann *Ilg*, dem Sekretär des Landesausschusses *Dr. Elmar Grabherr*, die Landesräte der ÖVP *Eugen Leissing*, *Adolf Vögel*, *Karl Zerlauth*, *Eduard Ulmer* und der Sozialist *Jakob Bertsch* sowie der Kommunist *Max Haller*³⁷ reisten am 23. September nach Wien. Ursprünglich war geplant, einen Teil der Delegierten am 23. September

33 Die 1929 erfolgte Änderung der Bundesverfassung war am 1. Jänner 1930 in Kraft getreten. Ein Vertreter der Vorarlberger Landesregierung war bei dieser Konferenz nicht anwesend. Der niederösterreichische Landesamtsdirektor Vanura berichtet allerdings gegenüber Feichtenberger, Länderkonferenzen, 179, von der Anwesenheit Winsauers in Salzburg.

34 Elmar Grabherr berichtet bei Feichtenberger, Länderkonferenzen, 173, dass die Mitteilung über die Einberufung im Wege der Besatzungsmacht wenige Tage vorher in Vorarlberg eintraf.

35 Sitzungsprotokoll des Kabinettrates der Provisorischen Regierung Nr 31 vom 19. September 1945, in: Bezemek et al, Länderkonferenzen, 57 f.

36 So die Darstellung von Elmar Grabherr bei Feichtenberger, Länderkonferenzen, 173.

37 Max Haller (1895 – 1971) war auf Grund des Verlangens, dass aus jedem Land alle drei Parteien vertreten sein sollten, in die Länderkonferenz entsandt worden. Laut Angaben von Elmar Grabherr bei Feichtenberger, Länderkonferenzen, 175, suchten die Vorarlberger „also verzweifelt einen Kommunisten“, was freilich insoweit übertrieben sein dürfte, als Haller in Vorarlberg durchaus über ein gewisses Renommee verfügte. Die Anwesenheit Hallers wird von Eugen Leissing im Interview mit Wolfgang Weber, Interview mit Bundesrat aD Eugen Leissing, in: Bezemek et al, 129, bestätigt. Feichtenberger, Länderkonferenzen, 44, nennt hingegen lediglich folgende Teilnehmer: „Landeshauptmann Ilg, Landesamtsdirektor Dr. Grabherr (Grabherr war zu diesem Zeitpunkt noch nicht Landesamtsdirektor, sondern Sekretär der Landesregierung, Anm d A), Landesrat Leissing, Landeshauptmannstellvertreter Bertsch, Landesrat Vogel (sic!, gemeint wohl: Vögel, Anm d A) und Sekretär Dr. Grabhard. Eine solche Person ist jedoch unbekannt, gemeint ist vermutlich Landesamtsdirektor Dr. Grabmayr. Bezeichnend, dass die Funktionen von Grabherr und Grabmayr verwechselt wurden!

von Salzburg mit dem Flugzeug nach Wien zu transportieren, was jedoch offenbar infolge Schlechtwetters nicht möglich war³⁸.

Die Vorarlberger kamen auf Grund eines Unfalles in Oberösterreich, bei dem ein Fahrzeug der Vorarlberger so schwer beschädigt wurde, dass die Aushilfe der Oberösterreichischen Landesregierung mit einem PKW in Anspruch genommen wurde, etwas verspätet zur Konferenz, wo die Vorarlberger jedoch mit großem Applaus empfangen wurden³⁹. Die Länder waren nun komplett in der Konferenz zur Wiederbegründung der Republik. Die Stimmung in der Versammlung war dem Zeitzeugen Leissing zufolge sehr herzlich, ja geradezu euphorisch⁴⁰. Seitens der Länder wurde entschieden auf die Wiedererrichtung eines Bundesstaates gedrängt⁴¹. Auch war es Renner im Gegensatz zu 1918 schon vorhinein klar, dass nur eine föderale Lösung ein Erfolg versprechendes Konzept für die Länderkonferenz darstellen konnte. Auf der anderen Seite war die Begeisterung der Länder für den Föderalismus unterschiedlich stark ausgeprägt. Insgesamt war aber doch klar: Entweder ein föderalistisches Österreich oder keines⁴². Auf der anderen Seite war die Frage einer möglichen Separation des Westens vom Tisch: Der „unsicherste Kantonist“⁴³ Karl Gruber verhielt sich jedoch völlig staatstragend⁴⁴.

38 Siehe dazu Bezemek et al, Länderkonferenzen, 69. Nach der Darstellung von Elmar Grabherr bei Feichtenberger, Länderkonferenzen, 173, war dieser Sonderflug nur für die Delegierten aus Tirol und Vorarlberg vorgesehen.

39 So der Bundesrat aD Eugen Leissing im Interview gegenüber Wolfgang Weber, Interview mit Bundesrat aD Eugen Leissing, in: Bezemek et al, Länderkonferenzen, 129 f (hinsichtlich der Schilderung des Unfalles explizit im Widerspruch zu den Schilderungen Ulrich Ilgs in seinen Lebenserinnerungen, 61, wonach sich dieser erst auf der Rückreise zugetragen habe).

40 So Bundesrat aD Eugen Leissing gegenüber Wolfgang Weber, Interview mit Bundesrat aD Eugen Leissing, in: Bezemek et al, 128 ff.

41 Siehe auch das Interview mit Bundesrat aD Eugen Leissing gegenüber Wolfgang Weber, Interview mit Bundesrat aD Eugen Leissing, in: Bezemek et al, Länderkonferenzen, 132 ff.

42 Elmar Grabherr trifft diese Aussage im Gespräch mit Feichtenberger, Länderkonferenzen, 174. Seine Bemerkungen lauten im Kontext wie folgt: „Im Westen wurde diese Verfassung (die Provisorische Verfassung der Staatsregierung Renner, Anm d A) nicht anerkannt. Dann sollte die Bundesstaatlichkeit erst später behandelt werden. Da stellten wir die Forderung: Entweder ein föderalistisches Österreich oder keines.“ Diese Forderung, so sie denn tatsächlich formuliert wurde, war aber jedenfalls keine, die nur von Vorarlberg oder Tirol ausgegangen wäre.

43 Angelehnt an die Äußerungen von Alfred Migsch gegenüber Feichtenberger, Länderkonferenzen, 192: „Die Tiroler Volkspartei war der unsicherste Kantonist.“

44 Siehe dazu die Unterredungen verschiedener Zeitzeugen bei Feichtenberger, Länderkonferenzen, 173 ff; siehe auch Gehler, Dr. Ing. Karl Gruber – Erster Landeshauptmann von

Die Länderkonferenz wurde in drei Kommissionen aufgeteilt: Eine „politische Kommission“, die Grundfragen des neuen Staatsaufbaues behandeln sollte, eine „judizielle Kommission“, die verschiedene dringliche Rechtsfragen klären sollte und eine „ökonomische Kommission“. Die Delegierten konnten offenbar wählen, für welche Kommission sie sich entscheiden wollten. Der Jurist *Elmar Grabherr* meldete sich für die politische Kommission, wurde aber mit der Begründung nicht zugelassen, dass Beamte in dieser Kommission nicht vertreten sein dürften⁴⁵. Landeshauptmann *Ilg* hingegen wurde in die politische Kommission aufgenommen und spielte dort offenbar eine maßgebliche Rolle unter den Ländervertretern, die vehement die Wiederbegründung des Bundesstaates forderten⁴⁶.

Dass Landeshauptmann *Ilg* jedenfalls eine beachtliche Rolle spielte, geht daraus hervor, dass er der Berichterstatter der politischen Kommission zu Fragen der Verfassung war. Er empfahl namens der Kommission am 26. September 1945 eine Aufteilung der Staatsfunktionen zwischen Bund und Ländern. In Ausführung dieser Empfehlung, die in der zweiten Länderkonferenz am 9.

Tirol nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Höbelt/Huber (Hg), Für Österreichs Freiheit (1991), 57 ff.

45 Feichtenberger, Länderkonferenzen, 47.

46 So übereinstimmend Grabherr bei Feichtenberger, Länderkonferenzen, 174; Leissing bei Weber, Interview mit Bundesrat aD Eugen Leissing, in: Bezemek et al, 131. Dass die wieder gewonnene Bundesstaatlichkeit „ein hauptsächliches Verdienst Ilgs“ (Grabherr, Einleitung zur Vorarlberger Landesverfassung, in: Land Vorarlberg (Hg), Verfassung des Landes Vorarlberg (1960), 174) ist, wird man so nicht behaupten können. Der föderalistische Erfolg der Länderkonferenz geht mindestens genauso auf das Konto des Tiroler Landeshauptmannes Karl Gruber (vgl Gehler, Karl Gruber, 59). Nach Leissing bei Weber, Interview mit Bundesrat aD Eugen Leissing, in: Bezemek et al, Länderkonferenzen, 131, „hat sich also Ilg sehr stark durchgesetzt und natürlich die anderen Ländervertreter, Tiroler, Steirer, Oberösterreicher, hinter sich gehabt. Deshalb hat dann der Herr Renner müssen einen Rückzieher antreten und müssen einiges in seinem Konzept, vorgesehenen Konzept streichen müssen.“ Demgegenüber hält jedoch der Zeitzeuge Fritz Molden im Gespräch mit Josef Prinz, Die Länderkonferenz 1945: Geburtsstunde der Zweiten Republik?!, in: Bezemek et al, Länderkonferenzen, 114 f fest: „In den Verhandlungen während der Länderkonferenz hat er (Landeshauptmann Ilg, Anm d A) sich nicht besonders bemerkbar gemacht, da gab es eine geschlossene Front der Westösterreicher. Unter den west- und südösterreichischen Delegationen wurden etwaige Differenzen, die es natürlich auch in großer Zahl gegeben hat, so unterspielt, so dass für die Ostösterreicher der Eindruck erweckt wurde, dass der Westen und der Süden als ein einheitlicher Block auftritt. Die Ostösterreicher sind hingegen nie als ein Block aufgetreten. Da gab es den Renner mit den Sozialisten, die Kommunisten und da gab es die ÖVP mit Figl, die ein bisschen unter dem Rock des Westens Schutz gesucht hat, wenn ich das pointiert ausdrücken darf“. Freilich ist im Widerspruch zu Moldens Aussage festzuhalten: Die Tatsache, dass Landeshauptmann Ilg als Berichterstatter aus der Politischen Kommission auftrat, zeigt, dass er sich doch stark in die Diskussion eingebracht haben musste.

und 10. Oktober 1945 bestätigt wurde, erging am 12. Oktober eine Abänderung der Vorläufigen Verfassung, die im Grunde den Bundesstaat wiederherstellte⁴⁷.

Damit hatte sich der Kreis geschlossen, eine weitere Schnittstelle der Geschichte war bereinigt.

47 StGBI Nr 196/1945.

Literaturverzeichnis

- Bezemek Ernst et al*, Die Länderkonferenzen von 1945, 1995
- Brandtner Werner/Hämmerle Franz/Müller Johannes*, Der Vorarlberger Landtag, in: Schambeck, Herbert (Hg), Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich, 1992
- Brauneder Wilhelm*, Deutsch-Österreich 1918, 2000
- Ermacora Felix*, Vorstellungen und Wirklichkeit im österreichischen Föderalismus 1848 – 1970, in: Ermacora Felix et al (Hg), Föderalismus in Österreich, 1970, 11 – 98
- Ermacora Felix*, Materialien zur österreichischen Bundesverfassung, Teil I, 1989
- Feichtenberger Franz Josef*, Die Länderkonferenzen 1945 – Die Wiedererrichtung der Republik Österreich, 1965
- Gehler Michael*, Dr. Ing. Karl Gruber – Erster Landeshauptmann von Tirol nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Höbelt/Huber, Für Österreichs Freiheit, 1991, 11 – 70
- Grabherr Elmar*, Einleitung zur Vorarlberger Landesverfassung, in: Land Vorarlberg (Hg), Verfassung des Landes Vorarlberg (1960)
- Mulley Klaus-Dieter*, Staatsgründung 1945, in: Bezemek Ernst et al (Hg), Die Länderkonferenzen 1945, 1995
- Nachbaur Ulrich*, Gesetzgebung und Verwaltung, in: Mathis Franz/Weber Wolfgang (Hg), Geschichte der österreichischen Bundesländer seit 1945, 2000, 464 – 521
- Pernthaler Peter*, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer, 1979
- Prinz Josef*, Die Länderkonferenzen 1945: Geburtsstunde der Zweiten Republik?! – Interview mit Fritz Molden, in: Bezemek et al (Hg), Länderkonferenzen 1945, 103 – 127
- Weber Wolfgang*, Interview mit Bundesrat aD Eugen Leissing, in: Bezemek Ernst et al (Hg), Die Länderkonferenzen 1945, 1995, 127 – 134

Die Landesverfassungsnovelle 1984 ein Meilenstein der Modernisierung des Verfassungsrechts*

von

em.o.Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler, Innsbruck

Einleitung

Die Vorarlberger Landesverfassung wurde seit ihrer erstmaligen Erlassung 1923 immer nur novelliert und wiederverlautbart.¹ In diesem organischen Prozess der ständigen Weiterentwicklung stellt die Novelle 1984² einen wichtigen Meilenstein dar: *Äußerlich* wurden mehr als drei Viertel des Gesetzestextes neu gefasst; *innerlich* wurde die Verfassungsautonomie der Länder zum ersten Mal bewusst ausgeschöpft und für die damalige Zeit „revolutionär“ neuartige Einrichtungen geschaffen.

I. Der verfassungspolitische Hintergrund

Die Verfassungsnovelle 1984 ist nur verständlich im Gesamtzusammenhang des zeitgenössischen föderalistischen Reformprozesses. Zwar war die kooperative Föderalismusreform durch die *Forderungsprogramme der Bundesländer* wegen des Widerstandes des Bundes ins Stocken geraten.³ In Vorarlberg herrschte aber im Zusammenhang mit der von den Medien unterstützten

* An der Ausarbeitung der Fußnoten hat mit besonderer Umsicht und Sachkunde Frau Dr. Barbara Gstir mitgewirkt.

1 *Brandtner/Hämmerle/Müller*, Der Vorarlberger Landtag, in: Schambeck (Hg), Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich (1992) 539 ff; *Bußjäger*, Landesverfassung und Landespolitik in Vorarlberg (2004) 53 ff; letzte Wiederverlautbarung: LGBl 1999/9; letzte Novelle: LGBl 2004/14.

2 LGBl 1984/24; RV 4. Blg 1984 SiBer XXIII Vbg LT, 1 ff; 2. Sitzung 1984 SiBer XXIII Vbg LT, 18 ff.

3 *Pernthaler*, Das Forderungsprogramm der Österreichischen Bundesländer (1980); *derselbe*, Bundesstaatsreform als kooperativer Einigungsvorgang. Die „Forderungsprogramme der österreichischen Bundesländer“ als Versuch systemimmanenter Erneuerung des Bundesstaates aus den Ländern (1956 - 1980), ZNR 1980, 132 ff.

Bürgerbewegung „*Pro Vorarlberg*“⁴ und der davon beeinflussten *Volksabstimmung* vom 15. Juni 1980 eine föderalismuspolitische Aufbruchsstimmung, von der die Verfassungsnovelle zweifellos geprägt ist.

Theoretisch unterstützt wurde die Formulierung der neuartigen Einrichtungen und Normen in der Landesverfassung durch die Vorarbeiten im *Institut für Föderalismusforschung* und in der zeitgenössischen Staatsrechtslehre.⁵ Gleichzeitig bahnte sich auch ein deutlicher Wandel in der *Verfassungsrechtsprechung* an: Der von der Lehre entwickelte Begriff der „Verfassungsautonomie“⁶ wurde vom Verfassungsgerichtshof übernommen und inhaltlich ausgebaut;⁷ in der Grundrechtsjudikatur setzte sich ein materielles Verfassungsdenken durch;⁸ Staatsziele wurden zum ersten Mal als rechtlich verbindliche Normen anerkannt.⁹

Die Landesverfassungsnovelle setzte aber auch einen deutlichen Kontrapunkt zur Stagnation der Verfassungsreform auf Bundesebene: Hier stockte nicht nur die Bundesstaatsreform sondern auch die mit viel Aufwand begonnene Grundrechtsreform und der Ausbau des Demokratiesystems in Richtung mehr Mitbestimmung und Bürgerrechte. Alle diese Themen griff die Landesverfassungsnovelle auf und brachte sie – im Gegensatz zum Bund, wo sie bis heute nicht gelöst sind – zu einem erfolgreichen Abschluss.

4 *Institut für Föderalismusforschung* (Hg), 6. Föderalismusbericht (1982) 144 ff; *Institut für Föderalismusforschung* (Hg), Parlamentarische Enquete des Vorarlberger Landtages zum Thema „Föderalismus“, Föderalismusdokumente, Bd 2 (1999); *Morscher*, Pro Vorarlberg, in: Kohl/Stirnemann (Hg), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1980 (1981) 31 ff.

5 Vgl etwa: *Brünner/Mantl/Welan* (Hg), Verfassungspolitik (1985); *Rack* (Hg), Landesverfassungsreform (1982).

6 *Koja*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer² (1988) 23 ff; *Pernthaler*, Die Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer, JBl 1986, 477 ff; *Novak*, Art 99 B-VG, in: Korinek/Holoubek, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1999).

7 Zur Entwicklung der Verfassungsrechtsprechung: *Novak*, Bundes-Verfassungsgesetz und Landesverfassungsrecht, in: Schambeck (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (1980) 111 ff (129 ff); *derselbe*, Die relative Verfassungsautonomie der Länder, in: *Rack* (Hg), Landesverfassungsreform (1982) 35 ff (42 f).

8 *Berka*, Der Freiheitsbegriff des „materiellen Grundrechtsverständnisses“, in: FS Schambeck (1994) 339 ff; *derselbe*, Die Grundrechte (1999) 70 ff.

9 Siehe die Beispiele bei *Klecatsky/Morscher*, B-VG¹⁰ (2002) 16 f.

II. Die großen Reformziele

Der Motivenbericht¹⁰ und zeitgenössische wissenschaftliche Untersuchungen¹¹ weisen auf die vier Schwerpunkte der Verfassungsnovelle hin:

1. Es sollte eine bewusste *inhaltliche Anreicherung* des Verfassungsrechts durch *Grundsätze und Ziele* des Staatshandelns, der Staatsorganisation und des Gesellschaftsaufbaues erfolgen. Weiters sollte in die Landesverfassung *Grundrechte* aufgenommen werden, was bis dahin in keiner Landesverfassung der Fall war. Aus diesen beiden Elementen sollten die Wertgrundlagen der Verfassung und der gesamten Landesrechtsordnung deutlich werden.
2. Die Verfassungsnovelle sollte aber auch ein deutliches Signal der *Demokratiereform* setzen. In diesem Zusammenhang wurden die traditionellen Einrichtungen der direkten Demokratie auf Landesebene erweitert und umgestaltet; die Rechte der Stimmbürger grundlegend verstärkt und eine neuartige Bindung des parlamentarischen Gesetzgebers an die Volksentscheidung eingeführt.
3. Gleichzeitig verstärkte die Verfassungsnovelle aber auch die im System der Mehrheitsregierung besonders wichtigen *Kontrollrechte des Parlamentes*. Teilweise wurden neuartige Ermächtigungen der Bundesverfassung ausgenutzt; teilweise aber auch selbständig die Oppositionsrechte verstärkt und umgestaltet.
4. Schließlich schuf die Verfassungsnovelle eine Reihe *neuartiger Einrichtungen*. Teilweise gab es hierfür bundesverfassungsrechtliche Ansätze und Grundlagen, wie zB für die staatsrechtlichen Vereinbarungen und den Landes-Volksanwalt; teilweise wurden auch hier völlig neue Institutionen geschaffen, wie zB die Bürgerbegutachtung von Gesetzentwürfen oder die verfassungsrechtliche Verankerung des Gemeindeverbandes.

10 4. Blg 1984 SiBer XXIII Vbg LT, 11 ff.

11 *Brandtner*, Die reformierte Landesverfassung (1984), Vierteljahresschrift für Geschichte und Gegenwart Vorarlbergs (Montfort) 1984, 111 ff; *Pernthaler/Lukasser*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer – Vorarlberg (1995) 17.

Von diesen großen Reformzielen möchte ich aus Zeitgründen nur die ersten beiden – materielle Anreicherung des Verfassungsrechts und Demokratie-reform – näher beleuchten.

III. Grundsätze und Ziele des Staates

1. Allgemeine Motive

Der verfassungspolitische Grund für die Aufnahme dieser neuartigen Bestimmungen in die Landesverfassung, vor allem in Art 1 und 7 LV, liegt einerseits in der Betonung der Verfassungsautonomie, weil man damit eine volle „*Staatsverfassung*“ neuen Typs schaffen wollte. Andererseits sollte sich die Landesverfassung damit aber auch bewusst vom „*Verfassungstil*“ der Bundesverfassung (1920) abheben: Die Landesverfassung sollte ein Instrument materiel-ler Verfassungsstaatlichkeit und nicht ein bloßes Organisationsstatut („*Spielregelverfassung*“) sein.¹²

2. Die Verfassungsgrundsätze des Artikel 1 LV

Die Grundsätze des Art 1 LV („*Staatsform, Staatshoheit*“) stimmen zum Teil mit denen der Bundesverfassung überein; zum Teil gehen sie aber darüber hinaus und sind auch anders formuliert als in der Bundesverfassung. So findet sich hier etwa ausdrücklich das freiheitliche und rechtsstaatliche Prinzip, was inhaltlich wohl der Bundesverfassung entspricht; diese normiert aber beide Prinzipien nicht ausdrücklich, sie gelten als „*ungeschriebenes Verfassungsrecht*“.¹³ Probleme der bundesstaatlichen Homogenität tauchen vor allem bei der Verankerung des Sozialstaatsprinzips, der Bedeutung der Kirchen und der eigenständigen Formulierung des bundesstaatlichen Prinzips auf; weniger kritisch sind in dieser Hinsicht die sehr allgemeinen Grundsätze der Demokratie auf Landesebene.

Artikel 1 bezieht seine Prinzipien nicht ausschließlich auf den Staat, sondern auf die *öffentliche Ordnung* schlechthin. Gemeint sind damit offenbar alle

12 Zu den Auseinandersetzungen zwischen Vorarlberg und dem Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes über den „*Verfassungstil*“ vgl. *Pernthaler*, Verfassungsautonomie (FN 6) 482 f.

13 *Öhlinger*, Verfassungsrecht⁵ (2003) 54 ff.

Staatsfunktionen und Staatsorgane aber auch die Selbstverwaltung, ausgegliederte Träger öffentlicher Aufgaben, die Landespolitik und die Privatwirtschaftsverwaltung;¹⁴ nicht dagegen richten sich diese Prinzipien – anders als die des Art 7 LV – an den Einzelnen, die Wirtschaft oder die Gesellschaft. Dieser Begriff der öffentlichen Ordnung entspricht der modernen Realität der öffentlichen Aufgabenerfüllung durch staatliche und nichtstaatliche Ebenen und Institutionen, wie er sich auch im EU-Recht findet (Daseinsvorsorge, Gemeinwohlfunktionen).

Das in Art 1 LV verankerte „*soziale Prinzip*“ entspricht inhaltlich dem Grundsatz der *ausgleichenden Gerechtigkeit*.¹⁵ Der Staat ist danach verpflichtet, Schutz und Hilfe zu Gunsten gesellschaftlicher und wirtschaftlich Schwacher, Unterdrückter oder Diskriminierter zu leisten, was auch im Grundsatz der „*Solidarität*“ in Art 7 LV angesprochen ist.¹⁶ Der Sozialstaat ist in Österreich vor allem einfachgesetzlich verwirklicht; viele Bereiche davon fallen auch in Landeskompetenz wie Sozialhilfe, Krankenfürsorge, Behindertenhilfe, Jugend- und Kinderschutz, Umweltschutz und viele andere. Die Landesverfassung konkretisiert die Sozialstaatlichkeit auch ausdrücklich in einzelnen Staatszielen und Grundrechten sowie im Prinzip der Solidarität. Die *Bundesverfassung* verankert das Sozialstaatsprinzip nicht ausdrücklich, wohl aber nach meiner Auffassung als ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz.¹⁷ Selbst wenn man nicht dieser Auffassung ist, wäre die Verankerung des Sozialstaatsprinzips auf Landesebene verfassungskonform, vor allem weil dieses Prinzip auch auf Landesebene gleichzeitig mit dem liberalen und rechtsstaatlichen Prinzip verankert und dadurch bundesverfassungskonform begrenzt wird.

Den *Bundesstaat* normiert die Landesverfassung ausdrücklich im Sinne der „*Staatenstaatstheorie*“¹⁸, indem sie das Land als „*Staat*“ bezeichnet und von einer *Staatshoheit* des Landes ausgeht.¹⁹ Damit sind die Teilung der innerstaatlichen Souveränität zwischen Bund und Ländern und gleichzeitig die Volks-

14 *Pernthaler/Lukasser*, Verfassungsrecht (FN 11) 33.

15 *Pernthaler*, Über Begriff und Standort der Leistenden Verwaltung in der österreichischen Rechtsordnung, JBl 1965, 57 ff.

16 *Pernthaler/Lukasser*, Verfassungsrecht (FN 11) 57 f.

17 *Pernthaler*, Raumordnung und Verfassung, Bd 2 (1978) 42.

18 *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 297 f.

19 Art 1 Abs 2 LV.

souveränität des Landesvolkes verankert. Wenn die Landesverfassung in diesem Zusammenhang Vorarlberg als „*selbständigen Staat*“ bezeichnet, so ist damit – ebenso wie mit der „Souveränität“ der Schweizer Kantone²⁰ – die *gliedstaatliche* Selbständigkeit des Landes angesprochen, von der auch die Bundesverfassung ausgeht.²¹ Gleichzeitig wird durch Art 1 LV der Bundesstaat auch von der Landesverfassung „*anerkannt*“ und damit klar die doppelte Wurzel des Bundesstaates in der Souveränität des Bundesvolkes und der Selbstbestimmung des Landesvolkes ausgedrückt. Auch die Bundesverfassung enthält einen Ansatz in diese Richtung durch die Bindung der *Änderung des Landesgebietes* an übereinstimmende Verfassungsgesetze des Bundes und der Länder (Art 3 Abs 2 B-VG).

Art 1 LV anerkennt schließlich ausdrücklich die Bedeutung der *gesetzlich anerkannten Kirchen- und Religionsgesellschaften* im Landesbereich. Auch hier stellt sich die Frage nach der Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung und dem Staatskirchenrecht des Bundes. Während die Schweizer Kantone sehr unterschiedliche Systeme des Staatskirchenrechtes verankern, wäre dies in Österreich völkerrechtlich (Konkordat!) und bundesverfassungsrechtlich zweifellos unzulässig. Meines Erachtens trifft dies aber für die Vorarlberger LV nicht zu, weil die Bestimmung sich geradezu wörtlich auf das geltende System des Staatskirchenrechts des Bundes („*Koordinationsystem*“) bezieht und daher insbesondere auch keine Abweichung vom Grundsatz der *Säkularität* des Staates bedeutet: Durch Art 1 LV wird weder die Staatsgewalt des Landes in der Religion begründet, noch wird „*Gott in der Verfassung*“ verankert. Die Bestimmung bedeutet eine konkrete Zielsetzung für die Staatstätigkeit des Landes, nämlich die *öffentlichen Funktionen und Aufgaben* der gesetzlich anerkannten Kirchen- und Religionsgesellschaften im Rahmen des Art 17 B-VG und der Landeskompetenzen zu berücksichtigen. Darin liegt gewiss kein Widerspruch zur gleichartigen Situation der Kirchen und Religionsgesellschaften auf Bundesebene.

20 Art 3 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft: „*Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.*“

21 Vgl dazu die Formulierung der Art 2 und 15 Abs 1 B-VG.

3. Grundrechte und Staatsziele in Artikel 7 LV

Entgegen seiner Überschrift enthält die Kernbestimmung des Art 7 LV vier unterschiedliche Inhalte, welche die Landesverfassung inhaltlich völlig neu geprägt haben.²²

- *Staatsziele* – sie legen den Zweck des Staatshandelns, seine Aufgaben und Richtungen fest und bewirken dadurch eine „finale Determinierung“ auf Verfassungsebene;
- *Staatsgrundsätze* – sie betreffen die Art der Verwirklichung und geben Richtlinien über die Ausübung der Staatsgewalt;
- *Menschenrechte* – sie gewährleisten (unabhängig von der Formulierung) subjektive Rechte, wenn das Schutzgut der Rechtsnorm der einzelne Mensch ist; Menschenrechte sind vor allem im Absatz 2 des Art 7 LV verankert;
- *Institutsgarantien* – sie gewährleisten einfachgesetzliche Einrichtungen wie die Selbstverwaltung und die Selbstorganisation auf Verfassungsebene.

Der gesamte Art 7 LV richtet sich nicht nur an den Staat, sondern gewährleistet auch eine bestimmte Struktur des „*Gemeinschaftslebens*“, das heißt aller gesellschaftlichen Gliederungen und Beziehungen der Menschen, aber auch aller staatlichen und autonomen Einrichtungen des Landes.²³ Dieses Gemeinschaftsleben soll auf drei obersten Wertgrundlagen des Landesrechts beruhen:

- *Freiheit der Persönlichkeit*
- *Subsidiarität*
- *Solidarität aller gesellschaftlichen Gruppen*

Dem Land kommt dabei nach der ausdrücklichen Formulierung des Art 7 LV nur die Funktion der „*Sicherung*“ zu. Damit sind wiederum drei unterschiedliche Funktionen der Staatsgewalt angesprochen:

- Das Land kann hier nur *unterstützend* („*subsidiär*“) tätig werden, nicht aber ein so strukturiertes Gemeinschaftsleben der Bürger selbst herstellen.

22 *Pernthaler/Lukasser*, Verfassungsrecht (FN 11) 53 ff.

23 *Pernthaler/Lukasser*, Verfassungsrecht (FN 11) 62.

- Sicherung bedeutet aber auch die Staatsaufgabe der „Gefahrenabwehr“; Gefahren drohen dem freiheitlichen Gemeinschaftsleben durch die Expansion und Zentralisierung der Staatlichkeit, aber auch durch einen schrankenlosen Konkurrenzkampf in der Gesellschaft (Wirtschaft).²⁴
- Die Staatsfunktion der „Sicherung“ ist schließlich „Rechtsform-neutral“; es sind damit Gesetzgebung, Verwaltung, Politik, Information, Beratung und ähnliche Formen der staatlichen Unterstützung angesprochen.

In Art 7 LV wird eine grundlegende Wertentscheidung gegen die ständige Expansion des Staates und für die Freiheitlichkeit und Autonomie des Individuums und seiner gesellschaftlichen Beziehungen getroffen. Darin liegt eine frühe Verankerung der heute herrschenden gesellschaftlichen Wertvorstellungen des *Kommunitarismus*²⁵ und des *integralen* (dh staatsübergreifenden) *Föderalismus*.²⁶ Vorbild für diese verfassungsrechtliche Verankerung war die tatsächliche Entwicklung der Gesellschaft und der öffentlichen Aufgabenerfüllung in Vorarlberg, vor allem im Bereich des Gesundheitswesens und der Sozialfürsorge (Modell „Lebensraum Vorarlberg“).²⁷

IV. Grundrechte und Grundpflichten in der Landesverfassung

Art 7 Abs 2 LV verankert neben dem Gleichheitsgrundsatz vor allem *ungeschriebene Grundrechte* der Bundesverfassung wie die Menschenwürde, Treu und Glauben und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, ausdrücklich in der Landesverfassung. Daneben enthalten die Art 8 – 11 und 13 LV eine Reihe von liberalen und sozialen Grundrechten, die teilweise über die Bundesgrundrechte hinausgehen, teilweise aber völlig neue Ansprüche darstellen.

Das Problem der Aufnahme von Grundrechten in die Landesverfassung war nach der damaligen Auffassung des Bundes vor allem die *Kompetenzfrage*. Der Verfassungsgerichtshof hatte nämlich im Erkenntnis VfSlg 3314/1958 die Auffassung vertreten, dass Grundrechte kompetenzmäßig Bundessache nach

24 *Pernthaler*, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre² (1996), 79 f und 131 ff.

25 *Brugger*, Liberalismus, Pluralismus, Kommunitarismus (1999); *Honneth*, Kommunitarismus² (1994); *Reese-Schäfer*, Kommunitarismus (2001).

26 *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht (FN 18) 310.

27 *Pernthaler/Stefani*, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg (1990).

Art 1 Abs 1 Z 1 B-VG („*Bundesverfassung*“) und damit der Landesverfassung entzogen seien. Nach heute herrschender Auffassung trifft dies aber in dieser allgemeinen Form nicht zu;²⁸ Grundrechte können vielmehr auch durch die Landesverfassung im Rahmen der Landeskompetenzen erlassen werden, soweit sie nicht in Widerspruch zu Bundesgrundrechten stehen. Dem Vorarlberger Vorbild sind daher in der Folge eine Reihe weiterer Landesverfassungen gefolgt, die Grundrechte auf Landesebene verankerten.²⁹

Die Regierungsvorlage³⁰ hatte ursprünglich auch eine Reihe von *sozialen Grundrechten*, wie Ansprüche auf Behinderten- und Sozialhilfe sowie Spitalpflege enthalten (geplanter Art 6c LV); diese sind allerdings im Rahmen der parlamentarischen Verhandlungen entfallen.³¹

Nach dem Gesetzestext scheint fraglich, ob die Art 8 (Ehe und Familie) und 9 (Bildung und Kultur) echte Grundrechte mit subjektiven Ansprüchen, oder nur objektive „*institutionelle Garantien*“ sind.³² Eine, nicht am Wortlaut klebende Interpretation muss den Grundrechtscharakter aber bejahen, weil die Bestimmung offenkundig individuelle Rechtsgüter der Menschen im Lande schützen will. Die klassischen liberalen Grundrechte der Art 10 (Petitionsrecht) und Art 11 (Enteignung) knüpfen zwar an die gleichartigen Bundesgrundrechte an, gehen aber in ihrem Garantiegehalt über diese hinaus und haben daher selbständige Bedeutung. Bemerkenswert ist auch, dass Art 11 LV ausdrücklich die „*soziale Funktion*“ des Eigentums anerkennt und insofern zwar über die rein liberale Formulierung des Art 5 StGG hinausgeht, wohl aber in der Judikatur – insbesondere des Menschengrichtshofes – gedeckt ist.³³

Die Landesverfassung verankert auch ausdrücklich die verfassungsrechtliche *Grundpflicht der allgemeinen Hilfeleistung* (Art 12); die frühere verfassungs-

28 *Koja*, Verfassungsrecht (FN 6) 71 ff; *Novak*, Das Verhältnis der Bundesverfassung zu den Landesverfassungen im Hinblick auf die Grundrechte, in: derselbe/Sutter/Hasiba (Hg), Der Föderalismus und die Zukunft der Grundrechte (1982) 63 ff (68 ff).

29 Oö LV, Sbg LV, TLO.

30 RV 4. Blg 1984 SiBer XXIII Vbg LT, 1 ff.

31 Die Ausschussberichte im Rahmen der parlamentarischen Verhandlungen sind nicht öffentlich.

32 *Pernthaler/Lukasser*, Verfassungsrecht (FN 11) 68 ff.

33 *Frowein/Peukert*, Europäische Menschenrechtskonvention² (1996) 800 ff.

rechtliche Wahlpflicht wurde dagegen jüngst³⁴ – wie in anderen Ländern – aufgehoben. Die Grundpflichten sollten ein verfassungsrechtliches Gegengewicht zur „*freien Entfaltung der Persönlichkeit*“ (Art 7 LV) sein und die Gemeinschaftsverantwortung und Gemeinschaftsverpflichtung der Menschen im Lande verfassungsrechtlich zum Ausdruck bringen. Im selben Sinne ordnete etwa die Kärntner Landesverfassung im Zusammenhang mit einer Staatszielbestimmung des Umweltschutzes eine *ökologische Grundpflicht* der Landesbürger an.³⁵ Die verfassungsrechtliche Grundpflicht der allgemeinen Hilfeleistung steht unter Gesetzesvorbehalt und wird durch zahlreiche Bundes- und Landesgesetze näher ausgeführt.³⁶

V. Demokratiereform

1. Grundsätzliche Verstärkung der unmittelbaren Demokratie

Im Sinne des ursprünglichen Konzepts der historischen Landesverfassung von 1919,³⁷ aber auch entsprechend den neueren politischen Bewegungen der Bürgerbeteiligung und Mitbestimmung³⁸ ordnet die Landesverfassungsnovelle 1984 eine grundsätzliche Verstärkung der direkten Demokratie an.³⁹ In diesem Sinne wird schon die allgemeine Verankerung der Demokratie auf Landesebene bewusst gegenüber Art 1 B-VG konkreter formuliert und auf alle Staatsfunktionen des Landes bezogen, die ausdrücklich der „*Staatshoheit*“ (*Souveränität*) des Landesvolkes zugeordnet werden.

Bemerkenswert ist aber auch die Neueinführung einer Art „*Gesamtänderung der Landesverfassung*“, die durch das Erfordernis einer zwingenden Volksabstimmung (Art 35 Abs 2 LV) qualifiziert wird und damit – analog zu Art 44 Abs 3 B-VG – eine Schicht des *höherrangigen Verfassungsrechts* auch auf Landes-

34 LGBl 2004/14.

35 Kärntner Umweltverfassungsgesetz, LGBl 1986/42; zwischenzeitlich außer Kraft getreten (LGBl 2002/57).

36 *Pernthaler/Lukasser*, Verfassungsrecht (FN 11) 88 f.

37 *Brandtner/Hämmerle/Müller*, Landtag (FN 1) 539 ff (545 ff).

38 *Pernthaler*, Raumordnung (FN 17) 227 ff; *derselbe*, Raumordnung und Verfassung, Bd 3 (1990) 360 ff und 368 ff.

39 *Bußjäger*, Landesverfassung (FN 1) 103 ff; *Purtscher*, Die erneuerte Vorarlberger Landesverfassung, in: Kohl/Stirnemann (Hg), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1984 (1985) 387 ff (395 ff).

ebene begründet. Im Unterschied zur Bundesverfassung werden aber nicht alle Baugesetze der Landesverfassung unter den Schutz der Volksabstimmung des Landesvolkes gestellt, sondern nur die Rechtsgüter der *Selbständigkeit des Landes*, der *Integrität des Landesgebietes* und der *Rechte der Wahl- und Stimmbürger*. Die Landesverfassung erfasst allerdings nur die Beeinträchtigung durch Landesgesetze und lässt damit – wie der Motivenbericht⁴⁰ klarstellt – die Frage einer Beeinträchtigung durch andere Rechtsnormen, insbesondere durch das Bundesverfassungsrecht, offen. Meines Erachtens hätte diese Bestimmung dennoch eine Rolle beim EU-Beitritt spielen sollen: Die damit verbundene Schmälerung der „*Staatshoheit*“ Vorarlbergs und der plebiszitären Rechte seiner Landesbürger hätte einer zusätzlichen landesverfassungsrechtlichen Ermächtigung – verbunden mit einer Volksabstimmung im Lande – bedurft. Bestärkt werde ich durch diese Auffassung auch durch den Motivenbericht, der davon spricht, dass Art 35 Abs 2 LV eine „*veränderte bundesverfassungsrechtliche Situation*“ zur Voraussetzung habe. Es wäre in diesem Fall also – ähnlich wie bei Änderungen der Schweizer Bundesverfassung – „*ein doppeltes Mehr*“ im Bund und im Land erforderlich gewesen. Aktuell ist diese Auffassung vor allem auch für weitere tiefgreifende Änderungen des Primärrechtes der EU, die eine neuerliche Volksabstimmung wegen „*Gesamtänderung der Landesverfassung*“ notwendig machen, möglicherweise also auch schon für die kommende EU-Verfassung.

2. Reform des Volksbegehrens

Das Volksbegehren auf *Bundesebene*⁴¹ leidet daran, dass auch stärkste Beteiligung der Stimmbürger politisch und rechtlich ohne Folgen bleibt und daher zur Entwertung dieser demokratischen Einrichtung im Bewusstsein der Bürger führen muss. Die Landesverfassung führt daher die Einrichtung eines „*qualifizierten Volksbegehrens*“ ein (Art 33 Abs 5 LV): Ab einer Beteiligung von 20% der Stimmbürger hat über das Volksbegehren – wenn der Landtag keinen inhaltlich entsprechenden Gesetzesbeschluss fasst – zwingend eine *Volksabstimmung* stattzufinden, wodurch das rechtliche und politische Gewicht dieser

40 4. Blg 1984 SiBer XXIII LT, 11 ff.

41 Art 41 Abs 2 B-VG; VolksbegehrenG 1973, BGBl 1973/344; §§ 21, 23, 24, 35, 37 und 42 GOG-NR, BGBl 1975/410.

Einrichtung im Sinne der Volkssouveränität deutlich verstärkt wird. Außerdem wird das Volksbegehren – anders als im Bundesbereich – ausdrücklich auf die Staatsfunktion der Verwaltung ausgedehnt (Art 57 LV). Darüber hinaus wird auch noch die Möglichkeit einer „*Volksbefragung*“ in Angelegenheiten der Verwaltung eingeführt (Art 58 LV), meines Erachtens eine weit sinnvollere Einrichtung als die Volksbefragung auf der Ebene der Gesetzgebung, wie sie der Bund in Art 49b B-VG anordnet.

3. Neuordnung der Volksabstimmung

Die Vorarlberger Landesverfassung kennt – wie vier andere Bundesländer⁴² – das so genannte „*Vetoreferendum*“, wodurch das Inkrafttreten eines Gesetzesbeschlusses verhindert werden kann (Art 35 Abs 1 und 4 LV): Wenn diese Gelegenheit allerdings versäumt wird, darf frühestens drei Jahre nach Inkrafttreten eines Gesetzes ein Volksbegehren auf Aufhebung dieses Gesetzes gestellt werden (Art 33 Abs 3 LV).

Die Volksabstimmung über ein Volksbegehren wurde durch die Landesverfassungsnovelle 1984 rechtlich entscheidend dadurch aufgewertet, dass der Landtag verpflichtet wurde, im Falle einer positiven Volksabstimmung ein dem Volksbegehren inhaltlich entsprechendes Gesetz zu erlassen (Art 33 Abs 6 LV). Der Verfassungsgerichtshof hat in einem grundlegenden Erkenntnis⁴³ dies als „*Volksgesetzgebung*“ bezeichnet und mit dem Gesetzgebungsmonopol des Landtages (Art 97 B-VG) und der repräsentativen Demokratie als unvereinbar und damit bundesverfassungswidrig qualifiziert.⁴⁴ Dies entspricht der Auffassung der herrschenden österreichischen Verfassungslehre,⁴⁵ gegen die *Öhlinger* und ich vergeblich aufgetreten sind.⁴⁶ Bedeutsam ist das Erkenntnis

42 Art 33 Bgld LV; Art 27 Nö LV; Art 60 Oö LV; Art 39 TLO.

43 VfSlg 16.241/2001.

44 Zu diesem Erkenntnis siehe weiters *Gamper*, Direkte Demokratie und bundesstaatliches Homogenitätsprinzip, ÖJZ 2003, 441 ff; *Marko*, Direkte Demokratie zwischen Parlamentarismus und Verfassungsautonomie, in: FS Mantl (2004) 335 ff (346 ff); *Novak*, Demokratisches Prinzip und Verfassungswandel, in: FS Mantl (2004) 117 ff (124 ff).

45 *Oberndorfer*, Art 1 B-VG, in: Korinek/Holoubek, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2000) Rz 14 f mwN.

46 *Öhlinger*, Bundesverfassungsrechtliche Grenzen der Volksgesetzgebung, Montfort 2000, 402 ff; *Pernthaler*, Demokratische Identität oder bundesstaatliche Homogenität der Demokratiesysteme in Bund und Ländern, JBl 2000, 808 ff; *derselbe*, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 84 ff; *derselbe*, Das System der semidirekten Demokratie in Österreich, in: FS v Arnim (im Druck).

vor allem auch deshalb, weil damit wohl auch eine Ausdehnung der plebisziären Rechte auf Bundesebene verhindert werden sollte. Im Lichte des Art 35 Abs 2 LV stellt das Erkenntnis eine demokratiepolitisch bedenkliche *Entrechtung der Stimmbürger* des Landesvolkes dar, weil nach dieser Bestimmung ihre Rechte nur durch Volksabstimmung eingeschränkt werden können. Richtiger Weise hätte daher über die gravierende rechtliche Änderung des qualifizierten Volksbegehrens eine Volksabstimmung auf Landesebene stattfinden müssen; diese könnte allerdings durch Landesgesetz nur so in verfassungsmäßiger Weise angeordnet werden, dass dadurch der Spruch des Verfassungsgerichtshofes nicht in Frage gestellt würde.

Schluss

Die Landesverfassungsnovelle 1984 ist das Beispiel einer zukunftsweisenden, wohl gelungenen „*nachführenden Gesamterneuerung*“.⁴⁷ Die Novelle zeigt, wie man verfassungspolitisch heiße Eisen erfolgreich anpacken und grundlegende Neuerungen auch in einem politisch konservativen Umfeld durchsetzen kann. Alle wichtigeren Reformvorhaben der Landesverfassungsnovelle 1984 haben unmittelbare Vorbildwirkung für andere Landesverfassungen erlangt; in der Bundesverfassung konnten sie bis heute nicht durchgesetzt werden. Bemerkenswert ist auch die – teilweise durch einen „*Juristen-Handstreich*“⁴⁸ wieder vernichtete – grundlegende Aufwertung der direkten Demokratie, die das Herrschaftsmonopol der politischen Parteien relativieren könnte. Ob diese „Sternstunde der Vorarlberger Verfassungsreform“ – die ihrerseits von der Volksbewegung „*Pro Vorarlberg*“ inspiriert wurde – durch die Reform der Bundesverfassung im „*Österreich-Konvent*“ wiederholt werden kann, darf füglich bezweifelt werden.

47 Dieser Ausdruck wurde im Zusammenhang mit der Totalreform der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft im Jahre 1999 geprägt; vgl dazu *Ehrenzeller*, Reformprozesse im Verfassungsrecht von Bund und Kantonen, in: Thürer/Aubert/Müller (Hg), *Verfassungsrecht der Schweiz* (2001) 207 ff (213 ff).

48 VfSlg 16.241/2001 und die Hinweise in FN 44 und 46.

Literaturverzeichnis

- Berka*, Der Freiheitsbegriff des „materiellen Grundrechtsverständnisses“, in: FS Schambeck (1994) 339 ff
- Berka*, Die Grundrechte (1999)
- Brandtner/Hämmerle/Müller*, Der Vorarlberger Landtag, in: Schambeck (Hg), Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich (1992) 539 ff
- Brandtner*, Die reformierte Landesverfassung (1984), Vierteljahresschrift für Geschichte und Gegenwart Vorarlbergs (Montfort) 1984, 111 ff
- Brugger*, Liberalismus, Pluralismus, Kommunitarismus (1999)
- Brünner/Mantl/Welan*, (Hg) Verfassungspolitik (1985)
- Bußjäger*, Landesverfassung und Landespolitik in Vorarlberg (2004)
- Ehrenzeller*, Reformprozesse im Verfassungsrecht von Bund und Kantonen, in: Thürer/Aubert/Müller (Hg), Verfassungsrecht der Schweiz (2001) 207 ff
- Frowein/Peukert*, Europäische Menschenrechtskonvention² (1996)
- Gamper*, Direkte Demokratie und bundesstaatliches Homogenitätsprinzip, ÖJZ 2003, 441 ff
- Honneth*, Kommunitarismus² (1994)
- Institut für Föderalismusforschung* (Hg), 6. Föderalismusbericht (1982)
- Institut für Föderalismusforschung* (Hg), Parlamentarische Enquete des Vorarlberger Landtages zum Thema „Föderalismus“, Föderalismusdokumente, Bd 2 (1999)
- Klecatsky/Morscher*, B-VG¹⁰ (2002)
- Koja*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer² (1988)
- Marko*, Direkte Demokratie zwischen Parlamentarismus und Verfassungsautonomie, in: FS Mantl (2004) 335 ff
- Morscher*, Pro Vorarlberg, in: Kohl/Stirnemann (Hg), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1980 (1981) 31 ff
- Novak*, Art 99 B-VG, in: Korinek/Holoubek, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1999)
- Novak*, Bundes-Verfassungsgesetz und Landesverfassungsrecht, in: Schambeck (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (1980) 111 ff
- Novak*, Das Verhältnis der Bundesverfassung zu den Landesverfassungen im Hinblick auf die Grundrechte, in: derselbe/Sutter/Hasiba (Hg), Der Föderalismus und die Zukunft der Grundrechte (1982) 63 ff
- Novak*, Demokratisches Prinzip und Verfassungswandel, in: FS Mantl (2004) 117 ff
- Novak*, Die relative Verfassungsautonomie der Länder, in: Rack (Hg), Landesverfassungsreform (1982) 35 ff

- Oberndorfer*, Art 1 B-VG, in: Korinek/Holoubek, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2000)
- Öhlinger*, Bundesverfassungsrechtliche Grenzen der Volksgesetzgebung, Montfort 2000, 402 ff
- Öhlinger*, Verfassungsrecht⁵ (2003)
- Pernthaler*, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre² (1996)
- Pernthaler*, Bundesstaatsreform als kooperativer Einigungsvorgang. Die „Förderungsprogramme der österreichischen Bundesländer“ als Versuch systemimmanenter Erneuerung des Bundesstaates aus den Ländern (1956 - 1980), ZNR 1980, 132 ff
- Pernthaler*, Das Förderungsprogramm der Österreichischen Bundesländer (1980)
- Pernthaler*, Das System der semidirekten Demokratie in Österreich, in: FS v Arnim (in Druck).
- Pernthaler*, Demokratische Identität oder bundesstaatliche Homogenität der Demokratiesysteme in Bund und Ländern, JBI 2000, 808 ff
- Pernthaler*, Die Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer, JBI 1986, 477 ff
- Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004)
- Pernthaler*, Raumordnung und Verfassung, Bd 2 (1978)
- Pernthaler*, Raumordnung und Verfassung, Bd 3 (1990)
- Pernthaler*, Über Begriff und Standort der Leistenden Verwaltung in der österreichischen Rechtsordnung, JBI 1965, 57 ff
- Pernthaler/Lukasser*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer – Vorarlberg (1995)
- Pernthaler/Stefani*, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg (1990)
- Purtscher*, Die erneuerte Vorarlberger Landesverfassung, in: Kohl/Stirnemann (Hg), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1984 (1985) 387 ff
- Rack*, (Hg) Landesverfassungsreform (1982)
- Reese-Schäfer*, Kommunitarismus (2001)

Abkürzungsverzeichnis

Abs	Absatz
Art	Artikel
Bd	Band
BGBI	Bundesgesetzblatt
Bgld	Burgenland
Blg	Beilage
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
EU	Europäische Union
FN	Fußnote
FS	Festschrift
G	Gesetz
GOG-NR	Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates
Hg	Herausgeber
JBl	Juristische Blätter
LGBI	Landesgesetzblatt
LT	Landtag
LV	Landesverfassung
Nö	Niederösterreich
ÖJZ	Österreichische Juristenzeitung
Oö	Oberösterreich
RV	Regierungsvorlage
Rz	Randziffer
Sbg	Salzburg
SiBer	Sitzungsbericht
StGG	Staatsgrundgesetz
TLO	Tiroler Landesordnung
Vbg	Vorarlberg
VfSlg	Sammlung der wichtigsten Erkenntnisse und Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes
ZNR	Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte