

Verfassungsgesetz

über eine Änderung der Landesverfassung

Der Landtag hat beschlossen:

Die Landesverfassung, LGBl.Nr. 30/1984, wird wie folgt geändert:

1. Im Art. 13 Abs. 2 hat der erste Satz zu lauten:
„Wahl- und stimmberechtigt ist, wer am Stichtag der Wahl oder Abstimmung Landesbürger ist, im Wahl- bzw. Abstimmungsgebiet seinen ordentlichen Wohnsitz hat, vom Wahlrecht nicht ausgeschlossen ist und vor dem 1. Januar des Jahres der Wahl oder Abstimmung das 18. Lebensjahr vollendet hat.“
2. Im Art. 13 hat der Abs. 4 zu lauten:
„(4) Wählbar ist jeder Wahlberechtigte, der vor dem 1. Januar des Jahres der Wahl das 19. Lebensjahr vollendet hat.“
3. Nach Art. 53 ist folgender Art. 53a einzufügen:

„Artikel 53a Staatsverträge

(1) Das Land kann in den Angelegenheiten seines selbständigen Wirkungsbereiches Staatsverträge mit an Österreich angrenzenden Staaten oder deren Teilstaaten abschließen.

(2) Soweit nicht Organe des Bundes einzuschreiten haben, trifft die Entscheidung über den Abschluß von Staatsverträgen die Landesregierung und wird das Land durch den Landeshauptmann vertreten.

(3) Staatsverträge, die auch den Landesgesetzgeber binden sollen, dürfen nur mit Genehmigung des Landtages abgeschlossen werden.

(4) Staatsverträge, die eine Bindung des Landesverfassungsgesetzgebers bewirken sollen, können vom Landtag nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen genehmigt werden. Solche Staatsverträge sind im Genehmigungsbeschluß ausdrücklich als im Verfassungsrang stehend zu bezeichnen.

(5) Der Landtag kann anläßlich der Genehmigung eines Staatsvertrages nach Abs. 3 und 4 beschließen, daß dieser durch die Erlassung von Gesetzen zu erfüllen ist. Die Landesregierung kann, wenn sie zum Abschluß eines weder gesetzändernden noch gesetzergänzenden Staatsvertrages berufen ist, anordnen, daß dieser Staatsvertrag durch Erlassung von Verordnungen zu erfüllen ist.

(6) Staatsverträge, die der Genehmigung des Landtages bedürfen, sind vom Landeshauptmann unter Berufung auf den Genehmigungsbeschluß des Landtages im Landesgesetzblatt kundzumachen.“

Bericht

I. Allgemeines:

Die vorliegende Novelle zur Landesverfassung dient der Anpassung an die mit der Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1988, BGBl.Nr. 685/1988, und der Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle BGBl.Nr. 470/1992, geschaffene Rechtslage im Bundesverfassungsrecht.

1. Mit der B-VG-Novelle 1988 wurde den Ländern die Möglichkeit eingeräumt, in Angelegenheiten, die in ihren selbständigen Wirkungsbereich fallen, Staatsverträge mit an Österreich angrenzenden Staaten oder deren Teilstaaten abzuschließen. Damit wurde einer langjährigen Forderung der Länder entsprochen, wobei allerdings die konkrete bundesverfassungsrechtliche Ausformung dieser Kompetenz die Länder weitgehenden Aufsichts- und Mitwirkungsbefugnissen von Bundesorganen unterwirft und insofern

nicht den im Forderungsprogramm der Bundesländer konkretisierten Vorstellungen der Länder entspricht.

Diese Staatsvertragskompetenz der Länder erfordert Regelungen im Landesverfassungsrecht darüber, welchen Organen des Landes die Vertretung beim Abschluß von Staatsverträgen und die Entscheidung über deren Abschluß obliegt, über die Befugnisse des Landtages und über die Umsetzung von Staatsverträgen im Landesrecht.

Keiner Wiederholung in der Landesverfassung bedürfen die die Organe des Landes unmittelbar verpflichtenden, bundesverfassungsrechtlichen Bindungen in Art. 16 B-VG, welche das Land zur Information der Bundesregierung vor der Aufnahme von Verhandlungen über einen Staatsvertrag verpflichten, den Abschluß eines solchen Staatsvertrages von der Zustimmung der Bundesregierung abhängig machen, die Bevollmächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen

61. Beilage im Jahre 1993 des XXV. Vorarlberger Landtages

und den Vertragsabschluß dem Bundespräsidenten – auf Vorschlag der Landesregierung – vorbehalten (Art. 16 Abs. 2) sowie der Bundesregierung die Möglichkeit, vom Land abgeschlossene Staatsverträge zu kündigen, einräumen (Art. 16 Abs. 3).

Trotz dieser engen bundesverfassungsrechtlichen Bindung der Länder ist die Einführung der Staatsvertragskompetenz von erheblicher föderalistischer Bedeutung, da es dem Charakter der Länder als Teilstaaten entspricht, für die in ihre Kompetenz fallenden Angelegenheiten völkerrechtliche Verträge mit fremden Staaten und Teilstaaten abschließen zu können. Damit wird anerkannt, daß den Ländern mit ihrer unabgeleiteten Teilstaatlichkeit ein Anteil an der staatlichen Souveränität zukommt, die nunmehr auch in den internationalen Beziehungen ihren Niederschlag findet.

Aus wirtschafts- und sozialpolitischer Sicht ist festzuhalten, daß die zunehmende Integration der Staaten Europas (auch außerhalb von EG und EWR) einen wachsenden Bedarf an Koordination und Kooperation zwischen Gebietskörperschaften aneinander angrenzender Staaten entstehen läßt. Diesem Bedarf wurde von den Ländern, besonders aber seitens Vorarlbergs, bislang dadurch Rechnung getragen, daß ein dichtes Netz von grenzüberschreitenden Institutionen (Kontaktgespräche, Konferenzen) sukzessiv ausgebaut wurde. Aufgrund der bis zur B-VG Novelle 1988 verfassungsrechtlich gebotenen Beschränkung auf eine informelle Koordination und Kooperation und privatrechtliche Verträge, konnten diese Maßnahmen aber nur beschränkte Wirkung entfalten.

Gerade die durch die Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 bedingte Nichtteilnahme der Schweiz am EWR kann Nachteile auch für Vorarlberg mit sich bringen. Diese könnten allenfalls in Teilbereichen durch Abkommen mit Nachbarkantonen, wie sie durch die nunmehrige Novellierung der Landesverfassung ermöglicht werden sollen, verringert werden.

Zu beachten ist auch die Bedeutung, die den grenzüberschreitenden Beziehungen zwischen Regionen auf europäischer Ebene eingeräumt wird: Neben einer in den letzten Jahren verstärkten Förderung durch die EG ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften vor allem durch den Europarat schon seit geraumer Zeit unterstützt worden und hat schließlich in dem am 21. Mai 1980 beschlossenen „Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften“ auch eine gewisse völkerrechtliche Absicherung gefunden.

Die Intensivierung der grenzüberschreitenden Beziehungen zwischen aneinander angrenzenden Teilgebieten verschiedener Staaten, bis hin zu ihrer Integration zu transnationalen Regionen,

ist auch als Motor einer europäischen Integration, die von der Basis ausgeht, anzusehen. Das „Europa der Regionen“ läßt sich ohne eine solche Vertragsschließungskompetenz der Teilstaaten kaum verwirklichen. Damit wird eine Ergänzung zu einer zentralisierten nationalstaatlichen Außenpolitik und eine Integration in überschaubaren regionalen Rahmen, die die jeweiligen länderspezifischen Besonderheiten berücksichtigt, ermöglicht.

Allerdings schmälert ein anderer, struktureller Mangel der österreichischen Bundesstaatlichkeit den praktischen Wert der Staatsvertragskompetenz der Länder: Die im selbständigen Wirkungsbereich der Länder verbliebenen Zuständigkeiten zur Gesetzgebung und Vollziehung sind derart eingeschränkt und zersplittet, daß die Möglichkeiten, das Instrument des Art. 16 Abs. B-VG nützlich einzusetzen, außerordentlich beschränkt sind. Namentlich sind in der Zeit nach dem Forderungsprogramm der Bundesländer 1976, das die Forderung der Länder nach einer Staatsvertragskompetenz aufstellte, deren Zuständigkeiten im Umweltbereich massiv beschränkt worden. Es bleibt zu hoffen, daß die derzeit laufenden Bemühungen um eine Strukturreform der österreichischen Bundesverfassung dem Subsidiaritätsprinzip zum Durchbruch verhelfen und daß es gelingt, abgerundete, in sich geschlossene Kompetenz- und Verantwortungsbereiche zu schaffen.

2. Mit der B-VG Novelle BGBl.Nr. 470/1992, wurde das Eintrittsalter für das aktive Wahlrecht auf das – vor dem 1. Januar der Wahl vollendete – 18. Lebensjahr und für das passive Wahlrecht auf das 19. Lebensjahr herabgesetzt. Diese Änderung der Bundesverfassung trat am 1. Mai 1993 in Kraft.

Da gemäß Art. 95 Abs. 2 B-VG die Landtagswahlordnungen die Bedingungen des aktiven und passiven Wahlrechtes nicht enger ziehen dürfen als die Bundesverfassung für die Wahlen zum Nationalrat, ist eine Anpassung der Landesverfassung an die neuen Regelungen über das Wahlalter in der Bundesverfassung geboten.

Nach Art. 13 der Landesverfassung ist wahl- und stimmberechtigt, wer am Stichtag der Wahl oder Abstimmung das 19. Lebensjahr vollendet hat. Wählbar ist, wer am Stichtag der Wahl das 21. Lebensjahr, bei Gemeindevertretungswahlen das 19. Lebensjahr vollendet hat. Diese Regelung entspricht materiell jener der Verfassungsbestimmungen in §§ 19 und 21 des Landtagswahlgesetzes in der Fassung LGBI.Nr. 16/1979, und in §§ 4 und 6 des Gemeindewahlgesetzes in der Fassung LGBI.Nr. 17/1979. Damals war der Landesgesetzgeber durch die Bundesverfassungsgesetz-Novelle BGBl.Nr. 92/1979 gezwungen worden, das aktive und passive Wahlrecht vom Alter am Stichtag der Wahl abhängig zu machen. Vorher war das vor dem 1. Januar des Jahres der Wahl erreichte Alter maßgeblich

61. Beilage im Jahre 1993 des XXV. Vorarlberger Landtages

gewesen. Diese Regelung wurde mit der B-VG-Novelle BGBl.Nr. 470/1992 wieder eingeführt.

Die nun vorzunehmende Änderung bewirkt durch den Übergang vom Stichtag auf den Tag vor dem 1. Januar des Jahres der Wahl als Anknüpfungspunkt für das Wahlrecht eine Verwaltungsvereinfachung. Sie bewirkt beim passiven Wahlrecht für Landtagswahlen eine deutliche Herabsetzung (von 21. auf 19.), beim aktiven Wahlrecht eine Herabsetzung von etwa bis zu einem Jahr. Bei Gemeindevertretungswahlen ist das passive Wahlalter nach der geltenden Landesverfassung und nach der zu übernehmenden bundesverfassungsrechtlichen Regelung gleich, nämlich beim vollendeten 19. Lebensjahr. Durch den Übergang vom Stichtag auf den Tag vor dem 1. Januar des Wahljahres tritt hier eine geringfügige Erhöhung des Wahlalters ein. Dazu wäre der Landesverfassungsgesetzgeber durch die Bundesverfassung nicht verpflichtet. Dennoch soll die Änderung wegen der unbedingt wünschenswerten Einheitlichkeit des Systems auch für das passive Wahlrecht für Gemeindevertretungswahlen Platz greifen.

Es versteht sich von selbst, daß das Wahlrecht und das Stimmrecht in der Landesverfassung weiterhin übereinstimmend geregelt sein sollen.

Die Herabsetzung des Wahl- und Stimmalters soll die Teilnahme der Jugendlichen am politischen Leben verbreitern.

Das Abkommen über den europäischen Wirtschaftsraum und das Recht der Europäischen Gemeinschaften enthalten keine Bestimmungen, die der vorgeschlagenen Änderung der Landesverfassung entgegenstehen.

Mehrkosten sind nicht zu erwarten.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen:

Zu Z. 1:

Die neue Regelung deckt sich mit Art. 26 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 95 Abs. 2 B-VG, soweit sie das Wahlrecht betrifft.

Maßgebend ist nunmehr, daß der Wähler vor dem 1. Januar des Jahres der Wahl das 18. Lebensjahr vollendet hat. Diese Regelung hat gegenüber der geltenden, welche auf den Stichtag der Wahl abstellt, auch den Vorteil der größeren Klarheit und einer Verwaltungsvereinfachung. Sie soll nicht nur für Wahlen, sondern auch für Volksabstimmungen, Volksbegehren und Volksbefragungen gelten.

Zu Z. 2:

Diese Regelung entspricht dem Art. 26 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 95 Abs. 2 B-VG. Das Alter für die passive Wahlberechtigung zu den Gemeindevertretungswahlen lag bereits bisher bei 19. Lebensjahren. Auch hier wird nicht mehr auf den Stichtag der Wahl, sondern auf den 1. Januar des Jahres der Wahl abgestellt.

Zu Z. 3:

Mit der vorgesehenen Regelung erhalten die Bestimmungen des Art. 16 B-VG über die Möglichkeit des Abschlusses von Staatsverträgen des Landes mit den an Österreich angrenzenden Staaten oder deren Teilstaaten ihre Ergänzung in der Landesverfassung.

Abs. 1 des geplanten Art. 53a deckt sich mit Art. 16 Abs. 1 B-VG.

Als Teilstaaten kommen namentlich die Bundesländer Deutschlands und die Kantone der Schweiz in Betracht. Es ist nicht erforderlich, daß die betreffenden Staaten oder Teilstaaten an Vorarlberg angrenzen. Vielmehr reicht es hin, wenn die Staaten selbst an Österreich angrenzen.

Auf die Verträge ist das Völkerrecht, insbesondere das völkerrechtliche Vertragsrecht, anzuwenden.

Einschreitende Organe des Bundes nach Abs. 2 sind der Bundespräsident, der zur Bevollmächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen und zum Abschluß des Staatsvertrages zuständig ist, sowie die Bundesregierung, deren Zustimmung zum Abschluß des Staatsvertrages durch den Landeshauptmann einzuholen ist (Art. 16 Abs. 2 B-VG).

Der Bundespräsident, der im übrigen gemäß Art. 66 Abs. 3 B-VG zum Abschluß eines weder gesetzändernden noch gesetzergänzenden Staatsvertrages die Landesregierung ermächtigen kann, schreitet dabei als funktionelles Organ des Landes ein, die Bundesregierung nimmt als funktionelles Bundesorgan Aufsichtsrechte des Bundes wahr.

Entsprechend dem Art. 42 Abs. 1 L.V. obliegt die Vertretung des Landes dem Landeshauptmann. Diese Aussage schließt allerdings nicht aus, daß der Bundespräsident auf Antrag der Landesregierung eine Bevollmächtigung auch für andere Personen erteilt. Die Vertretungsbefugnis des Landeshauptmannes ist nämlich Ausdruck der „Staatsoberhauptsfunktion“ dieses Organes, sie ist aber keine ausschließliche in dem Sinne, daß nur der Landeshauptmann das Land nach außen rechtswirksam vertreten kann (vgl. Pesendorfer, Der Landeshauptmann, Seite 110 ff.). Es ist daher darauf hinzuweisen, daß Abs. 2 keine Ausführungsbestimmung zu Art. 16 Abs. 2 B-VG über die Bevollmächtigung darstellt und daher keine Festlegung bestimmter Organe als Vollmachtsempfänger erfolgt (vgl. Hammer, Länderstaatsverträge, S. 148).

Gemäß Abs. 3 dürfen im Einklang mit den Bestimmungen der Landesverfassung über den Abschluß von staatsrechtlichen Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG (Art. 53 LV), Staatsverträge, die auch den Landesgesetzgeber binden sollen, nur mit Genehmigung des Landtages abgeschlossen werden. Dies gilt auch für Abs. 4, in welchem ein erhöhtes Präsenz- und Abstimmungsquorum für die Genehmigung von Staatsverträgen, die eine Bindung des Landesverfassungsgesetzgebers bewirken sollen, vorgesehen ist.

Abs. 5 sieht vor, daß der Landtag anläßlich der Genehmigung eines Staatsvertrages beschließen kann, daß dieser entweder durch die Erlassung von Gesetzen zu erfüllen ist (sogenannte „spezielle Transformation“) oder unmittelbar anwendbar ist (sogenannte „generel-

61. Beilage im Jahre 1993 des XXV. Vorarlberger Landtages

le Transformation“). In diesem Fall wird der Staatsvertrag innerhalb des Landesrechtes unmittelbare Geltung entfalten und bedarf keiner weiteren Umsetzung durch ein Gesetz.

Sofern es sich um keinen vom Landtag zu genehmigenden Staatsvertrag handelt, kann der Bundespräsident gemäß Art. 65 Abs. 1 B-VG anlässlich des Abschlusses anordnen, daß dieser Staatsvertrag durch die Erlassung von Verordnungen zu erfüllen ist. Ermächtigt er gemäß Art. 66 Abs. 3 die Landesregierung zum

Abschluß eines solchen Staatsvertrages, so kann diese anordnen, daß er durch Erlassung von Verordnungen zu erfüllen ist.

Abs. 6 legt als verfassungsrechtliches Gebot fest, daß genehmigungspflichtige Staatsverträge jedenfalls im Landesgesetzblatt kundzumachen sind. Auf die einfachgesetzliche Norm in § 2 Abs. 1 lit. c des Kundmachungsgesetzes, LGBl.Nr. 35/1989, wonach im Landesgesetzblatt alle Staatsverträge des Landes kundzumachen sind, wird verwiesen.