

PUBLICLAW.AT

REIHE MASTERTHESEN 5/2013

ARNO KAHL UND THOMAS MÜLLER (HRSG)

Claudia Drexel

Neue Wege der politischen Partizipation

Instrumente der direkten und partizipativen Demokratie in der Vorarlberger Landesverfassung unter Berücksichtigung des neu eingeführten Art 1 Abs 4

Mai 2013

|| PUBLICLAW.AT



Diplomarbeit
Zur Erlangung des akademischen Grades einer Mag.^a iur.
an der rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck

Eingereicht bei Univ.-Prof. Dr. Arno Kahl
von Claudia Drexel
Innsbruck, im Mai 2013

meiner Großmama

meinen Eltern für ihre Liebe und Unterstützung

Abstract: Ein Mehr an Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie wird zunehmend gefordert und als Gegenmaßnahme zur allseits konstatierten Politikverdrossenheit der Bevölkerung ins Treffen geführt. Dem Zahn der Zeit folgend, wurde Anfang 2013 in der Vorarlberger Landesverfassung eine neue und in der österreichischen Verfassungsgeschichte bisher einzigartige Staatszielbestimmung verankert. Sie enthält ein Bekenntnis des Landes zur direkten Demokratie sowie – und damit wurde verfassungsrechtliches Neuland betreten – zur partizipativen Demokratie als neue Form der BürgerInnen-Beteiligung. Die folgende Arbeit untersucht zweierlei: Zunächst beschäftigt sie sich mit der Frage nach dem Stellenwert der direkten Demokratie in Vorarlberg, der – so die hier vertretene These – im westlichsten Bundesland Österreichs aufgrund einer wechselvollen Geschichte und einer langen Tradition stets ein besonderer war. In einem zweiten Schritt werden dann das Wesen und die bisherige Ausgestaltung der neuen Verfassungsbestimmung untersucht. Insbesondere wird dabei auf die schon vor der Verfassungsänderung bestehende Praxis des BürgerInnen-Rates eingegangen, welche maßgeblich zur Verankerung des Bekenntnisses zur partizipativen Demokratie beigetragen hat. Die Arbeit beschäftigt sich in diesem Zusammenhang sowohl mit der rechtlichen Ausgestaltung dieses Beteiligungsinstrumentes als auch mit den bisherigen praktischen Erfahrungen.

Schlagwörter: direkte Demokratie, partizipative Demokratie, Bürgerbeteiligung, BürgerInnen-Rat, Vorarlberg, Landesverfassung

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
1 Einleitung	7
2 Begriffsklärung: repräsentative, direkte und partizipative Demokratie	9
3 Direkte Demokratie in Österreich im Allgemeinen und in Vorarlberg im Besonderen	13
3.1 Historische Entwicklung und status quo der direkten Demokratie auf Bundesebene	13
3.1.1 Das Volksbegehren	14
3.1.2 Die Volksabstimmung	15
3.1.3 Die Volksbefragung	17
3.2 Die direkte Demokratie in Vorarlberg	18
3.2.1 Geschichtlicher Rückblick	18
3.2.2 Die direkt-demokratischen Instrumente der Vorarlberger Landesverfassung in ihrer momentanen Ausgestaltung	24
3.2.3 Die direkte Demokratie im Spannungsfeld zwischen bundesstaatlichem Homogenitätsprinzip und relativer Verfassungsautonomie	28
3.2.4 Exkurs: Aus- oder Rückbau der plebiszitären Instrumente? Abriss einer Grundsatzdebatte	36
3.3 Der neu eingeführte Abs 4 des Art 1: Ein ausdrückliches Bekenntnis zur direkten Demokratie	38
3.3.1 Die spezifische normative Beschaffenheit von Staatszielbestimmungen	38

3.3.2	Staatszielbestimmungen in der österreichischen Bundes- und in der Vorarlberger Landesverfassung	45
3.3.3	Entstehung des Entwurfs: Das Büro für Zukunftsfragen der Vorarlberger Landesregierung als Initiator der neuen Bestimmung	49
3.3.4	Institutionalisierte Entstehung: Die Verfassungsgesetzgebung in Vorarlberg	50
4	Die derzeitige Ausgestaltung der neuen Verfassungsbestimmung: Der BürgerInnen-Rat	53
4.1	Was ist und wie funktioniert ein BürgerInnen-Rat? Die Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten	53
4.1.1	Allgemeines, Ziele	53
4.1.2	Initiative	58
4.1.3	Verfahren	59
4.1.4	Abschließende Betrachtung	63
4.2	Bisherige praktische Erfahrungen	65
5	Fazit und Ausblick	67
	Literaturverzeichnis	70
	Internetquellen	74
	Anhang	76

Abkürzungsverzeichnis

aA	anderer Ansicht
Anm der Verf	Anmerkung der Verfasserin
aF	alte/r Fassung
BGBI	Bundesgesetzblatt
Bd	Band
BMI	Bundesministerium für Inneres
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
dh	das heißt
E	Entscheidung
Erk	Erkenntnis
EU	Europäische Union
f	folgende/r/s
ff	fortfolgende/r/s
FN	Fußnote
GOVLT	Geschäftsordnung des Vorarlberger Landtages
hL	herrschende Lehre
idF	in der Fassung
idgF	in der geltenden Fassung
iS	im Sinne
iVm	in Verbindung mit
JBl	Juristische Blätter
mwN	mit weiteren Nachweisen
Lfg	Lieferung
LGBI	Landesgesetzblatt
mE	meines Ermessens
NRWO	Nationalratswahlordnung
OÖ LV	Oberösterreichische Landesverfassung
ÖJZ	Österreichische Juristenzeitung
Rz	Randzahl
Sten Prot	stenographische/s Protokoll/e
ua	unter anderem
VAbstG	Volksabstimmungsgesetz

VBefrG	Volksbefragungsgesetz
VBegG	Volksbegehrgesetz
Vbg LV	Vorarlberger Landesverfassung
VerfGVVV	Gesetz über das Verfahren bei Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfSlg	Sammlung der Erkenntnisse und der wichtigsten Beschlüsse des VfGH
vgl	vergleiche
zB	zum Beispiel
zit	zitiert
zust	zustimmend

1 Einleitung

Spätestens seit der Volksbefragung vom 20. Jänner 2013 betreffend die Beibehaltung oder Abschaffung der Wehrpflicht sind die Themen BürgerInnen-Beteiligung und direkte Demokratie in aller Munde – nicht zuletzt aufgrund der selbst für Experten überraschend hohen Beteiligung von 52,4%.¹ Kaum ist dieses Thema aus den Nachrichten verschwunden, steht schon die nächste Volksabstimmung am Programm: Anfang März 2013 wurde die Wiener Bevölkerung (ua) darüber befragt, ob die Wiener Kommunalbetriebe vor einer Privatisierung geschützt werden sollen und ob Wien sich für die Olympischen Sommerspiele 2028 bewerben soll.² An diesen Beispielen zeigt sich das scheinbar unbegrenzte Anwendungsfeld für direktdemokratische Einrichtungen. Zudem wird sichtbar, dass besonders in Zeiten wachsender Politikverdrossenheit und sinkender Wahlbeteiligung die Heranziehung direktdemokratischer Instrumente einen neuen Aufschwung erfährt.

Auch wenn durch die neuesten Entwicklungen gerade eine Wiederbelebung der direkten Demokratie stattfindet, die Idee ist alt: Die Geburtsstunde der Demokratie, die in ihren Anfängen ausschließlich in direkter Form in Erscheinung trat, liegt in der Antike. In der Stadt Athen und ihrem Umland (der Region „Attika“) entstanden erstmals direkt-demokratische Strukturen. Die Volksversammlung bildete in der attischen Polis das wichtigste Entscheidungsorgan. In ihrem Rahmen wurden die politischen Entscheidungen gefällt. Es nahmen alle Bürger (dh alle männlichen und freien Mitglieder der Gesellschaft) Attikas teil; am Anfang der Geschichte der Volksherrschaft steht also eine ausschließlich direkte Demokratie. Jede Stimme hatte das gleiche Gewicht, was zeigt, dass der Grundsatz der Gleichheit von Anfang an ein zentraler war – auch wenn die Definition dieses Begriffs sich freilich gravierend vom heutigen Verständnis der Gleichheit unterschied.³

Erst mit der Zunahme der Größe und Komplexität von Gesellschaften hatte die unmittelbare Demokratie als alleinige Form der politischen Partizipation ausgedient und an ihre Seite trat die mittelbare oder repräsentative. Diese ist für moderne Gesellschaften heute (mit wenigen Ausnahmen) zum Normalfall geworden. Die BürgerInnen wählen ihre politischen RepräsentantInnen; damit ist die „BürgerInnenpflicht“, wie es oft heißt, erfüllt. Alles Weitere liegt – zumindest bis zur nächsten Wahl – in den Händen und in der Verantwortung der

¹ *Kurier*, Österreich hat heute die Wahl: Berufsheer oder Wehrpflicht? <kurier.at/politik/inland/volksbefragung-oesterreich-hat-die-wahl-berufsheer-oder-wehrpflicht/2.698.170> (20.2.2013); *BMI*, Österreich, Endergebnis inkl. Briefwahlstimmen <vb2013.bmi.gv.at/> (20.2.2013).

² <wienwillwissen.at/die-fragen/> (21.2.2013).

³ *Von Hellfeld*, Wir Europäer: Der schwierige Weg zu Freiheit und Demokratie (2008) 23.

gewählten VertreterInnen. Nur in Ausnahmefällen (insbesondere im Falle einer Gesamtänderung der Bundesverfassung) werden die BürgerInnen innerhalb der einzelnen Legislaturperioden an die Wahlurnen gebeten, um über Sachthemen zu entscheiden. So beispielsweise am 12. Juni 1994 betreffend das BVG über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union.⁴ Ebenfalls eine Premiere war die eingangs genannte Volksbefragung: Sie war die erste auf Bundesebene.

Wie anfangs beispielhaft gezeigt wurde, lässt sich in Österreich (neben einer sehr ausdifferenzierten repräsentativen Demokratie) wieder ein Trend zu mehr Volksbeteiligung erkennen. In dieses Bild passen auch die neuesten Entwicklungen in Vorarlberg: Am 30. Jänner 2013 wurde in der Vorarlberger Landesverfassung eine Bestimmung verankert, in der sich das Land explizit zur direkten Demokratie im herkömmlichen Sinne (also in Form von Volksbegehren, Volksbefragungen und Volksabstimmungen) und darüber hinaus auch zur Förderung anderer Formen der partizipativen Demokratie bekennt.⁵ Der direkten Demokratie im Allgemeinen und dieser neuen Bestimmung im Besonderen widmet sich die vorliegende Arbeit. Im Folgenden soll untersucht werden, welchen Stellenwert die direkte Demokratie in Vorarlberg bisher hatte und inwiefern sich dieser durch die neue Staatszielbestimmung verändert hat. Anhand eines praktischen Beispiels soll zudem deren bisherige Ausgestaltung diskutiert werden.

Dazu soll nach einer kurzen Begriffsklärung zunächst auf die direkte Demokratie in Österreich und anschließend vor allem auf jene in Vorarlberg Bezug genommen werden: Nach einem kurzen historischen Abriss wird zunächst die gegenwärtige Situation behandelt, um Chancen und Probleme der herkömmlichen Formen von BürgerInnen-Beteiligung aufzuzeigen. Im Anschluss daran richtet sich der Blick auf die neue Verfassungsbestimmung: Zunächst wird ihre Entstehung und Beschaffenheit sowie nachfolgend ihre bisherige rechtliche Ausgestaltung anhand der Richtlinie zu den BürgerInnen-Räten ausführlich diskutiert werden. Ergänzend dazu beschäftigt sich die Arbeit aber auch mit ersten praktischen Erfahrungen mit dieser neuen Methode der BürgerInnen-Beteiligung.

⁴ BGBl 744/1994.

⁵ Art 1 Abs 4 Vbg LV, LGBl 14/2013.

2 Begriffsklärung: repräsentative, direkte und partizipative Demokratie

Demokratie (Volksherrschaft) ist gekennzeichnet durch die Identität von Herrschern und Beherrschten.⁶ Mit einer gewissen Größe und Komplexität eines Staates stößt die direkte Demokratie als „Urform“ dieser Identität jedoch an ihre Grenzen. Daher hat heute die sogenannte repräsentative Demokratie die direkte weitgehend ersetzt, so auch in Österreich. Kennzeichnend für sie ist die Tatsache, dass nicht mehr die BürgerInnen in Volksversammlungen die politischen Entscheidungen fällen, sondern dass diese ihre Entscheidungsbefugnis an RepräsentantInnen abtreten. Jene widmen sich als Abgeordnete der Ausübung der Volksherrschaft. Diese funktioniert nach dem Mehrheitsprinzip,⁷ da in einer komplexen Gesellschaft mit vielen divergierenden Interessensgruppen das Einstimmigkeitsprinzip nicht mehr praktikabel ist. Weiter kennzeichnend für eine repräsentative Demokratie ist die Bildung von Parteien, welche im politischen Willensbildungsprozess bestimmte Interessen vertreten; erst durch ihren Zusammenschluss werden einzelne Abgeordnete politisch handlungsfähig.⁸ Damit die Herrschaft des Volkes trotzdem erhalten bleibt, bedarf es bestimmter Mechanismen zwischen RepräsentantInnen und BürgerInnen. *Öhlinger/Eberhard*⁹ sprechen von zwei „Vermittlungsstufen“: einerseits die Wahl von RepräsentantInnen, die dann das Gesetzgebungsorgan (Parlament) bilden. Andererseits manifestiert sich die Idee der Volksherrschaft heute in der „spezifischen Abhängigkeit aller übrigen staatlichen Organe von den Parlamenten“. Es besteht also eine Unterordnung der MinisterInnen als oberste Verwaltungsorgane unter das demokratisch legitimierte (weil gewählte) Parlament, die sich in deren parlamentarischer Verantwortung äußert: Die Regierung kann nur mit dem Vertrauen des Parlaments bestehen; fehlt dieses, so kann das Parlament sie mittels eines Misstrauensvotums (Art 74 B-VG) zu Fall bringen.¹⁰ Schließlich zeigt sich die Unterordnung in der Tatsache, dass den MinisterInnen alle ihnen unterstehenden Verwaltungsorgane weisungsgebunden sind. Mittels dieser Konstellation wird sichergestellt, dass die politische Verantwortung sich beim obersten Verwaltungsorgan konzentriert. Abschließend ist die Bindung aller Verwaltungsorgane an das Gesetz gemäß Art 18 B-VG zu nennen.¹¹ Auch darin äußert sich das demokratische Prinzip, denn das Gesetz ist das Werk der gewählten VolksvertreterInnen, worin sich wieder die Identität von HerrscherInnen und Beherrschten zeigt.

⁶ So auch Art 1 B-VG: „Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.“

⁷ Von diesem Grundsatz gibt es jedoch Ausnahmen: Gewisse Rechte und Interessen sind der direkt-demokratischen Willensbildung entzogen, zB Minderheiten- und Grundrechte.

⁸ *Berka, Verfassungsrecht*⁴ (2012) 39.

⁹ *Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht*⁹ (2012) 165 f.

¹⁰ *Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht* 167.

¹¹ *Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht* 165 f, siehe auch *Kahl/Weber, Allgemeines Verwaltungsrecht*³ (2011) 146 f.

Trotz dieses ausdifferenzierten, repräsentativ-demokratischen Systems sind Elemente der direkten Demokratie erhalten geblieben. Sie sollen im 3. Kapitel ausführlich beleuchtet werden, während dieses Kapitel zunächst der Klärung des Begriffs der direkten Demokratie dienen soll. In der direkten Demokratie trifft das Volk selbst die Sachentscheidungen,¹² während in der repräsentativen Form die BürgerInnen lediglich entscheiden, wer sie in den künftig zu treffenden Sachentscheidungen vertreten soll. Die direkte oder unmittelbare Demokratie verkörpert die ursprüngliche Idee, nämlich die absolute und unverfälschte Identität von Herrschern und Beherrschten, am besten.¹³ Dieses Ideal ist aber aufgrund der zunehmenden Größe, Komplexität und arbeitsteiligen Organisation der modernen Gesellschaft weitgehend zurückgedrängt worden. Eine „reine“ Volksherrschaft im eingangs beschriebenen Sinne ist heute sogar gänzlich verschwunden, denn die aktuell existierenden Formen der unmittelbaren Demokratie sind in ein repräsentativ-demokratisches System soweit eingebettet, dass sie nur noch Teil des Verfahrens der Entscheidungsfindung sind, nicht jedoch dieses darstellen.¹⁴ So ist im der Volksentscheidung vor- oder nachgelagerten Bereich immer auch das repräsentativ-parlamentarische System eingebunden; sei es durch die Umsetzung/Behandlung der Ergebnisse, sei es durch die Vorlage eines Gesetzesbeschlusses zur Abstimmung. Aufgrund dieser Ausgestaltung bildet das Votum des Volkes nur einen Teil des gesamten Gesetzgebungsprozesses – streng genommen kann daher nicht von direkter Demokratie (in ihrer Reinform) gesprochen werden. Teilweise wird deshalb der Begriff der semidirekten Demokratie verwendet.¹⁵ Die hL¹⁶ bedient sich jedoch weiter des Begriffs der direkten Demokratie. Auch in dieser Arbeit soll die Bezeichnung deshalb beibehalten werden.

Während die Begriffe der repräsentativen und direkten Demokratie vor allem in Fachkreisen, aber auch in der Bevölkerung durchaus gängige sind, ist jener der partizipativen Demokratie bei weitem nicht so verbreitet. Da sich aber die zu untersuchenden Verfassungsbestimmung dieses Ausdrucks bedient, wird auch seine Bedeutung im Folgenden erläutert werden. Der Begriff stammt aus der partizipativen Demokratietheorie, deren wichtigste Vertreter *Carole*

¹² *Berka*, Verfassungsrecht 38; *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 84.

¹³ Sofern vorausgesetzt wird, dass alle Menschen, die zur nötigen Willensbildung fähig sind, an dieser auch teilnehmen dürfen – wie ein Blick auf die Geschichte zeigt, ist das nicht selbstverständlich. So waren die Frauen lange von der Partizipation ausgeschlossen. Auch die festgelegte Altersgrenze ist immer wieder umstritten.

¹⁴ Gegenteilige Bestrebungen wurden vom VfGH für verfassungswidrig erklärt: VfSlg 16.241/2001.

¹⁵ So bei *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 83 f.

¹⁶ So beispielsweise *Bußjäger*, Art 41 B-VG, in Kneihs/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar (6. Lfg 2010) Rz 45; *Merli*, Art 43 B-VG, in Korinek/Holoubek (Hrsg), Bundesverfassungsrecht (1. Lfg 1999) Rz 1.

Pateman sowie *Peter Bachrach* und *Aryeh Botwinick* sind.¹⁷ Es handelt sich dabei also um eine politikwissenschaftliche Theorie, deren Demokratiekonzeption der Vorarlberger Verfassungsgesetzgeber in weiterer Folge aufgegriffen und in die entsprechende Bestimmung der Landesverfassung übernommen hat. *Schmidt*¹⁸ definiert den Begriff in seiner Einführung in die Demokratietheorien als „politische Beteiligung möglichst vieler über möglichst vieles, und zwar im Sinne von Teilnehmen, Teilhaben, Seinen-Teil-Geben und innerer Anteilnahme am Schicksal eines Gemeinwesens“. Diese Definition zeigt, wenngleich sie sehr weit gezogen ist, dass die partizipative Demokratietheorie von einem umfassenden Ansatz ausgeht. Sie versteht Demokratie weniger nur als Staats- sondern vielmehr als Lebensform, die sich auf alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens erstreckt und deren wichtigstes Element die Partizipation der BürgerInnen ist.¹⁹

Die partizipative Demokratietheorie hat sich aus der Kritik am herkömmlichen repräsentativen Modell (im politikwissenschaftlichen Sinn: der liberalen Demokratie) heraus entwickelt. Ihr Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass die heutige Ausgestaltung von Demokratie fast nichts mehr gemeinsam hat mit ihrer ursprünglichen Konzeption. Damit die Idee der Volksherrschaft auch im modernen Flächenstaat mit seinen komplexen Problemen und Entscheidungen praktikabel bleibt, wurde das entsprechende Konzept so weit modifiziert, dass es (gemessen am Maßstab der anfänglichen Idee von Volksherrschaft im Sinne einer Selbstregierung) kaum mehr wiederzuerkennen ist. Vielmehr erfolgte eine starke Ausdifferenzierung und Professionalisierung des politischen Systems.²⁰ Dies hat den Nachteil, dass sich die Distanz zwischen Regierenden und Regierten stets vergrößert hat. Diese Distanz äußert sich nicht zuletzt in wachsender Politikverdrossenheit und sinkender Wahlbeteiligung, so dass die Politik heute vielfach mit Legitimitätsproblemen konfrontiert ist.²¹ Zunehmend wird sichtbar, dass die Aufgaben moderner Gesellschaften immer weniger mit den herkömmlichen Mitteln der repräsentativen Demokratie gelöst werden können. Mit der wachsenden gesellschaftlichen Ausdifferenzierung präsentieren sich die Parteien nicht mehr als Volksvertretungen, sondern als Verfechter von Partikularinteressen.²² Dazu kommt,

¹⁷ *Pateman*, *Participation and Democratic Theory* (1970); *Bachrach/Botwinick*, *Power and Empowerment: A Radical Theory of Participatory Democracy* (1992), zit nach *Schmidt*, *Demokratietheorien*⁴ (2008) 237. Auf den diesbezüglichen demokratietheoretischen Diskurs einzugehen, würde den Rahmen dieser Arbeit bei weitem sprengen. So sollen in diesem Teil lediglich die im Zusammenhang mit der neu eingeführten Verfassungsbestimmung wichtigsten Überlegungen kurz dargestellt werden.

¹⁸ *Schmidt*, *Demokratietheorien* 236.

¹⁹ *Schmidt*, *Demokratietheorien*³ (2000) 252.

²⁰ *Fuchs*, *Modelle der Demokratie*, in FS Peter Graf Kielmansegg (2004) 19 (32; 35).

²¹ *Zittel*, *Partizipative Demokratie und politische Partizipation*, in FS Peter Graf Kielmansegg (2004) 55 (55 f).

²² *Fuchs*, *Demokratie* 35.

dass es kaum mehr Möglichkeiten des diskursiven Austausches zwischen RepräsentantInnen und WählerInnen gibt. Der liberalen Demokratietheorie liegt die Annahme zugrunde, dass fixe Werte und Interessen aufeinander treffen und der Diskurs nur mehr dazu da ist, einen allfälligen Konsens festzustellen und auf Grundlage dessen eine Entscheidung zu treffen.²³ In Abgrenzung zu diesen Entwicklungen besteht das Ziel der partizipativen Demokratietheorie darin, dem politischen Input, also dem Einwirken der WählerInnen auf das politische System, wieder mehr Gewicht zu verleihen und den politischen Prozess anstelle des bloßen Ergebnisses stärker ins Blickfeld zu rücken.²⁴ Dies soll vor allem durch die Stärkung des Stellenwerts von Diskurs und Kommunikation geschehen. Ziel ist es also, die BürgerInnen in einen Kommunikationsprozess einzubinden, sozusagen in einen Dialog zwischen VertreterInnen und Vertretenen und zwar *vor* der Ausarbeitung eines konkreten Gesetzesvorschlags. Damit können die BürgerInnen einen wertvollen Input für das politische System liefern. Der Unterschied zum Konzept der direkten Demokratie im herkömmlichen Sinne besteht also darin, dass ersteres sich über die Beteiligung des Volkes an Sachentscheidungen definiert, deren möglicher Inhalt den WählerInnen meist vom Repräsentationskörper vorgelegt wird.²⁵ Der Fokus der partizipativen Demokratie liegt demgegenüber eher auf dem Prozess, der dem Gesetzgebungsverfahren vorgelagert ist. Partizipative Demokratie ist zudem bezüglich der Form der Beteiligung nicht vordeterminiert.²⁶ Sie ist also gewissermaßen eine Teilmenge der direkten Demokratie, die deren Grundidee (die Selbstherrschaft des Volkes) aufgreift, ohne die Fixierung auf bestimmte Formen zu übernehmen, und die versucht, die direkte Demokratie mittels der Stärkung von Diskurs und Kommunikation zwischen WählerInnen und RepräsentantInnen in der modernen Gesellschaft wieder praktikabler zu machen.

²³ Palazzo, Die Mitte der Demokratie (2002) 20.

²⁴ Schmidt, Demokratietheorien⁴ (2008) 237.

²⁵ Für den Fall des Volksbegehrens eignet sich diese Abgrenzung folglich nicht, da dort ja das Volk das Parlament zu einer Entscheidung auffordert. Auch dort ist das kommunikative Element jedoch nur rudimentär vorhanden – es kommt nämlich nicht zum geforderten wechselseitigen Austausch zwischen RepräsentantInnen und Repräsentierten.

²⁶ Vgl zum eben Gesagten Art 1 Abs 4 Vbg LV: „Das Land bekennt sich zur direkten Demokratie in Form von Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen und *fördert auch andere Formen der partizipativen Demokratie.*“ Hervorhebungen durch die Verfasserin.

3 Direkte Demokratie in Österreich im Allgemeinen und in Vorarlberg im Besonderen

3.1 Historische Entwicklung und status quo der direkten Demokratie auf Bundesebene

Die Geburtsstunde der (Ersten) Republik Österreich war am 12. November 1918. Nach einem beinahe zwei Jahre dauernden Verfassungsprovisorium beschloss die Konstituierende Nationalversammlung am 1. Oktober 1920 das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), mit dem Österreich als demokratische Republik und als Bundesstaat eingerichtet wurde. Durch den Anschluss Österreichs an das Deutsche Reich und den damit verbundenen Verlust der Rechtssubjektivität wurde die österreichische Verfassung freilich gegenstandslos. 1945, nach der Unabhängigkeitserklärung, trat sie jedoch idF von 1929 (damals wurde die Verfassung von 1920 wiederverlautbart) nach dem Stand vom 5. März 1933 wieder in Kraft.²⁷ Schon in der damaligen Verfassung waren die auch heute noch bestehenden direkt-demokratischen Instrumente des Volksbegehrens und der Volksabstimmung verankert. Die Volksbefragung kam 1988 dazu.²⁸ Praktische Anwendungsfälle sind dennoch äußerst selten geblieben. Wie eingangs erwähnt, war die kürzlich durchgeführte Volksbefragung zur Wehrpflicht die erste überhaupt in Österreich. Auch was die Volksabstimmungen betrifft, sieht die Bilanz eher mager aus: Bislang wurden erst zwei Volksabstimmungen durchgeführt, und zwar am 5. November 1978 über die Frage, ob das Atomkraftwerk Zwentendorf ans Netz gehen soll sowie am 12. Juni 1994 über den EU-Beitritt Österreichs.²⁹ Demgegenüber sieht die Bilanz der Volksbegehren deutlich besser aus: Seit 1964 fanden in Österreich 37 Volksbegehren statt.³⁰ Diese Form der direkten Demokratie kommt also in Österreich ungleich häufiger vor als die beiden zuvor genannten. Ein Grund dafür ist sicherlich, dass ein Volksbegehren als basisdemokratische Bewegung unabhängig vom Willen der politischen RepräsentantInnen zustanden kommen kann, während die beiden anderen Formen von diesen initiiert werden müssen. Im Folgenden soll nun überblicksmäßig auf die verschiedenen Ausgestaltungen der

²⁷ *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht 47f.

²⁸ BGBl 685/1988.

²⁹ *BMI*, Wahlen: Überblick und historischer Rückblick <bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksabstimmung/Ueberblick.aspx> (23.2.2013). Diese Website ist nicht auf dem neuesten Stand, da sie die Volksbefragung zur Wehrpflicht nicht anführt. Im Text wurde dies von der Autorin berücksichtigt; dass diese Volksbefragung stattfand, kann als allgemein bekannt betrachtet werden.

³⁰ *BMI*, Alle Volksbegehren der zweiten Republik <bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksbegehren/Alle_Volksbegehren.aspx> (4.5.2013). In dieser Liste scheinen die beiden letzten Volksbegehren („Volksbegehren Demokratie Jetzt!“ und „Volksbegehren gegen Kirchenprivilegien“) nicht auf, sie sind jedoch auf der Website des BMI angeführt: <bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksbegehren/start.aspx> (4.5.2013).

direkten Demokratie in der österreichischen Verfassung eingegangen werden, um sie später mit jenen auf Landesebene zu vergleichen.

3.1.1 Das Volksbegehren

Das Volksbegehren (Art 41 Abs 2 B-VG) bietet dem Volk die Möglichkeit, einen Gesetzesvorschlag in den Nationalrat einzubringen und damit „unter Beibehaltung der vollen Souveränität des Parlaments [...] seinen *politischen Willen gegenüber den Repräsentanten zu artikulieren*“³¹. Dieser muss nicht notwendig in Form eines Gesetzesentwurfs vorgelegt werden. Art 42 Abs 1 B-VG spricht lediglich von einem „Antrag“, darunter fallen auch bloße Anregungen. Die Bestimmung umfasst sowohl einfache Gesetzes- als auch Verfassungsinitiativen.³² Das Volksbegehren muss von 100.000 Stimmbürgern oder von je einem Sechstel der Stimmberechtigten dreier Länder unterzeichnet sein; unterzeichnungsberechtigt ist, wer am letzten Tag des Eintragszeitraumes das Wahlrecht zum Nationalrat besitzt. Weiter muss es sich um eine bundesgesetzlich zu regelnde Angelegenheit handeln. Das dabei einzuhaltende Verfahren normiert das VBegG 1973³³. Dieses Gesetz unterteilt das vorgeschriebene Procedere in drei Phasen: Einleitung, Eintragung und Ermittlung. Erster Schritt des Einleitungsverfahrens ist die Beantragung dieser beim/bei der BundesministerIn für Inneres, wofür mindestens 10.000 UnterstützerInnen erforderlich sind (§§ 3, 4 VBegG). Alternativ können mindestens acht Mitglieder des Nationalrats oder jeweils vier Abgeordnete dreier Landtage einen solchen Antrag stellen (§ 3 Abs 3 VBegG). An dieser Bestimmung sieht man deutlich die bereits erwähnte enge Verschränkung der repräsentativen Demokratie mit der direkten; diese spielt auch bei den direkt-demokratischen Verfahren eine nicht wegzudenkende Rolle. Sogar beim Volksbegehren als einzige Form der unmittelbaren Demokratie, die von den BürgerInnen (und damit aus der Mitte der Gesellschaft heraus) initiiert werden kann, ist parallel dazu eine Veranlassung durch die politischen RepräsentantInnen möglich. Dies kann einerseits positiv gewertet werden: Die demokratisch legitimierten Abgeordneten erhalten nämlich dadurch die Möglichkeit, aufgrund ihrer Privilegierung gegenüber den BürgerInnen relativ einfach ein Volksbegehren einzuleiten. Kritisch dazu ist andererseits anzumerken, dass damit eine im Nationalrat vertretene Partei ohne viel Aufwand ein Volksbegehren für ihre politischen Zwecke instrumentalisieren kann,

³¹ Schäffer, Über die „Schwäche“ der Volksbegehren in Österreich, in FS Theo Öhlinger (2004) 412 (413), Hervorhebungen im Original.

³² Bußjäger, Art 41 B-VG Rz 50 ff.

³³ Volksbegehrengesetz, BGBl 344/1973 idgF.

was ja in der Vergangenheit auch immer wieder geschehen ist.³⁴ Ob diese Konsequenz der ursprünglichen Intention des Gesetzgebers entspricht, darf angezweifelt werden. Jedenfalls aber zeigt sich dadurch der Primat der repräsentativen Demokratie in Österreich.

Der/die BundesministerIn für Inneres hat binnen drei Wochen über den Antrag zu entscheiden (§§ 3, 5 VBegG). Die Entscheidung wird im Amtsblatt zur Wiener Zeitung veröffentlicht. Die staatlichen Behörden trifft eine Pflicht zur Objektivität sowie eine Schutzpflicht betreffend die Wahrnehmung der demokratischen Rechte.³⁵ Im einwöchigen Eintragungsverfahren können alle BürgerInnen, die zum Stichtag das Wahlrecht zum Nationalrat besitzen, das Volksbegehren unterstützen. Eintragungsbehörde ist gemäß § 7 Abs 1 VBegG die Gemeinde im übertragenen Wirkungsbereich. Sie hat den Gesetzesentwurf zur Einsicht aufzulegen sowie Eintragungsort und -zeit zu verlautbaren (§ 9 Abs 1 VBegG). Nach Ablauf der Frist für die Eintragung werden die Ergebnisse ermittelt und stellt die Hauptwahlbehörde fest, ob ein Volksbegehren iSd B-VG vorliegt (§§ 14, 16 VBegG). Der Nationalrat hat in weiterer Folge den Antrag lediglich zu behandeln³⁶. Die Pflicht, ein entsprechendes Gesetz zu verabschieden besteht also nicht. Tatsächlich haben in der Vergangenheit Volksbegehren selten zur Erlassung eines entsprechenden Gesetzes geführt. Damit haben sie sich nicht als besonders effektive Form der politischen Beteiligung erwiesen; oft dienten sie lediglich dazu, einen öffentlichen Diskurs über bestimmte Themen in Gang zu setzen.³⁷ Dies liegt jedoch nicht nur an der zurückhaltenden Berücksichtigung der Ergebnisse durch die Abgeordneten, sondern mE auch an der wenig aktivistischen politischen Kultur in der österreichischen Bevölkerung.

3.1.2 Die Volksabstimmung

Ganz andere Zwecke verfolgt demgegenüber die Volksabstimmung. Im Unterschied zum Volksbegehren findet dieses Verfahren nicht vor dem Gesetzgebungsprozess im Nationalrat (und Bundesrat) statt, sondern nachher:³⁸ Das Volk stimmt also über einen Gesetzesbeschluss des Parlaments ab, dh das herkömmliche repräsentativ-demokratische Gesetzgebungsverfahren ist dem Bürgerentscheid vorgelagert. Generell ist zu unterscheiden zwischen der Abstimmung über ein einfaches Bundesgesetz (Art 43 B-VG) und jener über ein Bundesverfassungsgesetz (Art 44 Abs 3 B-VG), Art 44 Abs 3 B-VG ist also *lex specialis*

³⁴ Man denke beispielsweise an das von der FPÖ 1993 zu Wege gebrachte Volksbegehren „Österreich zuerst“.

³⁵ *Bußjäger*, Art 41 B-VG Rz 56.

³⁶ Der Anspruch auf Behandlung des Volksbegehrens im Nationalrat unterscheidet dieses von Petitionen nach Art 11 StGG (*Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 91).

³⁷ *Schäffer*, Schwäche 413 f.

³⁸ *Bußjäger*, Art 43 B-VG, in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar (3. Lfg 2004) Rz 5.

gegenüber Art 43 B-VG. Verpflichtend ist die Durchführung einer Volksabstimmung lediglich im Falle einer Gesamtänderung der Bundesverfassung. Dies ist dann der Fall, wenn eines ihrer Grundprinzipien (Demokratie-, Rechtsstaats-, republikanisches, bundesstaatliches, gewaltenteilendes oder liberales Prinzip) einer schwerwiegenden Änderung unterzogen oder gar abgeschafft werden soll. Wie die Abgrenzung zwischen einfacher Änderung und Gesamtänderung genau zu ziehen ist, ist freilich strittig.³⁹ Eine obligatorische Volksabstimmung zwecks einer Gesamtänderung wurde in der österreichischen Verfassungsgeschichte erst einmal vorgenommen, und zwar vor dem EU-Beitritt Österreichs. Im Falle einer Teiländerung der Bundesverfassung besteht ebenfalls die Möglichkeit einer Volksabstimmung. Sie ist allerdings nicht zwingend durchzuführen, sondern lediglich dann, wenn dies ein Drittel der Abgeordneten von National- oder Bundesrat beantragen. Im einfachgesetzlichen Bereich (Art 43 B-VG) kann der Nationalrat ebenfalls die Durchführung einer Volksabstimmung beschließen. Außerdem ist eine solche durchzuführen, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder dies verlangen. Abgesehen von der obligatorischen Volksabstimmung muss diese also jedenfalls vom Nationalrat initiiert werden. Die erforderliche Anzahl der Stimmen bewirkt, dass der Einleitung einer Volksabstimmung immer auch zumindest teilweise die BefürworterInnen des beschlossenen Gesetzes zustimmen müssen – so können die Abgeordneten das Plebiszit nicht gegen den Willen der Parlamentsmehrheit initiieren. Aufgrund dieser Ausgestaltung hat dieses nach *Pernthaler*⁴⁰ lediglich die Aufgabe, die gesetzgeberische Verantwortung an das Volk zu delegieren. Dies sei für die repräsentative Demokratie deshalb systemkonsistent, „als das Parlament sich dadurch in einer Sachfrage des demokratischen Konsenses mit dem Volk vergewissern will“. Schließlich ist bei der Volksabstimmung die Entscheidung bindend⁴¹ – das Volk hat also das letzte Wort.

Das einzuhaltende Verfahren ist teilweise im B-VG, teilweise ebenfalls in einem eigenen Gesetz, dem VAbstG 1972,⁴² geregelt. Gemäß Art 46 B-VG wird die Durchführung einer Volksabstimmung vom Bundespräsidenten angeordnet, und zwar auf Vorschlag sowie unter

³⁹ VfSlg 2455/1952; *Rill/Schäffer*, Art 44 B-VG, in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), *Rill-Schäffer-Kommentar* (1. Lfg 2001) Rz 13 ff; 21; zum Problem der schleichenden Gesamtänderung Rz 36; 38; 42.

⁴⁰ *Pernthaler*, *Bundesstaatsrecht* 89.

⁴¹ Dies impliziert jedoch nicht, dass das Parlament im Falle der Ablehnung nicht in einem neuerlichen Gesetzgebungsverfahren (ohne vorherige Volksabstimmung) einen gleichlautenden Beschluss fassen kann (oder im Falle einer Annahme diesen wieder aufheben). Die Bindungswirkung erstreckt sich also lediglich auf das konkrete Verfahren (*Bußjäger*, Art 43 B-VG Rz 9). Ein solches Vorgehen dürfte jedoch (zumindest innerhalb derselben Legislaturperiode) politisch kaum haltbar sein.

⁴² Volksabstimmungsgesetz, BGBl 79/1973 idgF.

Gegenzeichnung der Bundesregierung (Art 67 B-VG).⁴³ Anschließend ist sie im Bundesgesetzblatt kundzumachen (§ 2 Abs 2 VAbstG). Bezüglich der Zuständigkeit zur Durchführung verweist § 4 VAbstG auf die NRW, die Zuständigkeit der Wahlbehörden deckt sich also mit jener bezüglich der Nationalratswahl; dasselbe gilt für das Stimmrecht (§ 5 VAbstG). Zwei Wochen vor dem Abstimmungstermin erfolgt gemäß § 7 VAbstG nochmals eine Veröffentlichung, und zwar in den Gemeinden. Dabei ist auch anzugeben, wo und wann eine Einsichtsmöglichkeit besteht. Die Formulierung der Fragestellung regelt § 9 Abs 2 VAbstG: Der gegenständliche Gesetzesbeschluss ist zu bezeichnen und das Volk zu befragen, ob dieser Gesetzeskraft erlangen soll, wobei mit „Ja“ oder „Nein“ geantwortet werden muss. Nach der eigentlichen Abstimmung stellt die Bundeswahlbehörde das Ergebnis fest, veröffentlicht es im Bundesgesetzblatt und gibt es der Bundesregierung bekannt (§§ 14 Abs 1, 15 VAbstG). Bei positivem Votum tritt das Gesetz (nach Beurkundung und Kundmachung) in Kraft. Ist der Volksentscheid hingegen negativ, ist der Gesetzesentwurf gescheitert.⁴⁴

3.1.3 Die Volksbefragung

Ein drittes Mittel der direkten Demokratie enthält Art 49b B-VG: die Volksbefragung. Ziel dieses Plebiszits ist es, die Einstellung des Volkes bezüglich grundsätzlicher und gesamtösterreichisch bedeutsamer Fragen, für welche der Bund zuständig ist,⁴⁵ zu ermitteln und damit eine Grundlage für spätere politische Entscheidungen zu erhalten. Fälle, in denen die Abhaltung einer Volksbefragung verpflichtend ist, kennt die österreichische Verfassung nicht. Die Volksbefragung kann nur aufgrund eines Beschlusses des Nationalrats stattfinden, antragsberechtigt sind fünf seiner Mitglieder oder die Bundesregierung.

Bezüglich der Ausgestaltung des Verfahrens decken sich die Bestimmungen des VBefrG 1989⁴⁶ weitgehend mit jenen des VAbstG. Die Fragestellung ist so zu formulieren, dass sie mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden kann oder zwei jeweils mit „a“ und „b“ bezeichnete Lösungsvorschläge enthält. Besonderen Wert ist auf eine eindeutige, aussagekräftige und verständliche Formulierung zu legen.⁴⁷ Anders als bei einer Volksabstimmung ist jedoch das Ergebnis einer Volksbefragung nicht bindend, sondern ein (wegweisendes) Informationsinstrument für die Politik. Dies kann durchaus kritisch betrachtet werden: Gerade an der

⁴³ Siehe dazu auch §1 VAbstG.

⁴⁴ *Bußjäger*, Art 43 B-VG Rz 4.

⁴⁵ Kritisch zur Formulierung des Gesetzestexts: *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht 214.

⁴⁶ Volksbefragungsgesetz, BGBl 356/1989 idgF.

⁴⁷ Man denke beispielsweise an die Probleme, die sich aus der Fragestellung der Volksbefragung über die Wehrpflicht ergaben.

Volksbefragung zur Wehrpflicht konnte deutlich beobachtet werden, dass die Durchführung einer Volksbefragung mit einem erheblichen Aufwand verbunden ist, nicht zuletzt aufgrund der Werbung der Parteien für die ihrer Sichtweise entsprechende Antwort. Nicht überraschend war daher von einem Vorwahlkampf die Rede. Die Konsequenz war freilich, dass die Parteien im Voraus erklärten, sich jedenfalls an das Ergebnis zu halten; etwas anderes wäre politisch wohl auch nicht haltbar gewesen. Aufgrund des Ergebnisses dürfte die Umsetzung dieses Versprechens nicht allzu schwer sein. Spannend wäre freilich gewesen, die politische Reaktion im Falle eines gegenteiligen Ausgangs zu beobachten, da dann deutlich mehr Handlungsbedarf bestanden hätte. So haben kritische Stimmen durchaus ihre Berechtigung, zumal ja die Wahl ebenfalls dazu dienen kann, die Einstellung der Bevölkerung zu wichtigen Themen zu evaluieren. Fragen wie jene nach der Wehrpflicht hätten ohne weiteres in den kommenden Wahlkampf aufgenommen werden können. Auf rechtsdogmatischer Ebene ist daher zu überlegen, ob nicht eine andere Ausgestaltung dieses Plebiszits (eventuell mit einer auch rechtlichen Verbindlichkeit der Entscheidung) sinnvoller wäre. So könnte die Volksbefragung zu einem direkt-demokratischen Instrument im eigentlichen Sinne ausgebaut werden, welches der Bevölkerung die Möglichkeit gibt, vor oder auch anstelle der politischen RepräsentantInnen zu entscheiden. Dies ist freilich in einer repräsentativen Demokratie ebenfalls kritisch zu hinterfragen.⁴⁸

3.2 Die direkte Demokratie in der Vorarlberger Landesverfassung

3.2.1 Geschichtlicher Rückblick

Im folgenden Kapitel soll kurz auf die Geschichte der direkten Demokratie in Vorarlberg eingegangen werden, um zu veranschaulichen, aufgrund welcher historischer Gegebenheiten und Entwicklungen der Stellenwert der direkten Demokratie in Vorarlberg in den letzten Jahrhunderten doch ein besonderer war, was sich, wenn man die aktuellen Entwicklungen betrachtet, bis in die heutige Zeit fortzeichnet.

Das kleine Land vor dem Arlberg war und ist ein Sonderfall, verglichen mit dem restlichen Österreich. Die Begrenzung des Landesgebiets durch schwer zu überwindende natürliche Hindernisse (wie Rhein, Bodensee, Arlberg, Rätikon und Silvretta) ermöglichte früh eine relativ autonome Entwicklung.⁴⁹ Schon die Römer sprachen von einem besonders freiheitsliebenden Volk, was grundlegend gewesen sein dürfte für die besondere politische

⁴⁸ Siehe dazu VfSlg 16.241/2001.

⁴⁹ *Burmeister*, Geschichte Vorarlbergs⁴ (1998) 9.

Entwicklung des Landes. Die damalige Gesellschaft bestand weitgehend aus Bauern, welche in Genossenschaften zusammenlebten. Aus diesen entstanden im Mittelalter die Gemeinden, im Rahmen derer sich erste protodemokratische Strukturen herausbildeten: Oberstes Organ und Träger aller Gewalt war die Gemeindeversammlung, deren Mitglieder (die besitzenden Männer) gleichberechtigt waren.⁵⁰ Besondere Bedeutung für die demokratische Entwicklung auf lokaler Ebene kam auch den Gerichten zu, welche Rechtsprechungs- und Verwaltungsaufgaben wahrnahmen und durch die Wahl des Gerichtsvorstehers eine gewisse demokratische Legitimation genossen.⁵¹ Den Gerichten übergeordnet waren wiederum die Gemeindeversammlungen.⁵²

Auf Landesebene entstanden im 14. Jahrhundert die sogenannten Landstände, welche die höchste „demokratische[n] Vertretung des [...] Volkes nach innen und nach außen, insbesondere dem österreichischen Landesfürsten gegenüber“⁵³ darstellten. Freilich ist „demokratisch“ nicht im heutigen Sinne zu verstehen. Wahlberechtigt war nämlich nur eine kleine Gruppe, die freien Besitzenden, die aber immerhin aus dem Volk kamen.⁵⁴ Da das Land in 24 Gerichte gegliedert war, bildeten auch 24 Stände die Landesvertretung. Sie waren gegliedert nach Herrschaftsgebieten, von denen jedes eine Stimme hatte. Die Vertreter waren Bauern und Bürger, Adel und Klerus waren also ausgeschlossen; dies ganz einfach deshalb, weil es damals in Vorarlberg keinen gab. Entschieden wurde nach dem Mehrheits- oder, in wichtigen Fällen, nach dem Einstimmigkeitsprinzip. In die Landstände wurden vorwiegend der sogenannte Stadt- bzw Landammann und der Stadt- bzw Landschreiber entsandt, wobei die Zahl der Vertreter pro Stand nicht vorgegeben war.⁵⁵ Schreiber waren auf Lebenszeit beschäftigte Beamte, der Ammann hingegen war der Gerichtsvorsteher, der ja von den

⁵⁰ *Bilgeri*, Vorarlberger Demokratie vor 1861, in Land Vorarlberg (Hrsg), Landstände und Landtag in Vorarlberg (1961) 11 (11 f).

⁵¹ *Niederstätter*, Ständische Mitbestimmung und Landtage, in Vorarlberger Landtag/Vorarlberger Landesregierung (Hrsg), 75 Jahre selbständiges Vorarlberg (1993) 39 (44 f).

⁵² *Klagian*, Die Geschichte der Vorarlberger Stände, Montfort (2000) 137 (145).

⁵³ *Grabherr*, Vorarlberger Geschichte (1986) 126.

⁵⁴ Kritisch dazu *Klagian*, Montfort 2000, 150, der generell zur Vorsicht mahnt, was die Übertragung von heutigen Demokratiekonzepten und den damit verbundenen Wertungen auf frühere Gesellschaften betrifft (153). Er geht eher von einer (im heutigen Sinn) oligarchischen Entscheidungsfindung aus, da die Ammänner (Gerichtsvorsteher) als entsandte Vertreter zwar gewählt waren, die Wahl jedoch noch nichts mit einer freien geheimen Wahl zu tun hatte (der Ammann wurde durch Zulauf der Wähler zu den Kandidaten bestimmt, wobei es nicht selten zu Unklarheiten, Beeinflussungen und Streitigkeiten kam). Weiter kamen diese Vertreter stets aus vermögenden Schichten, so dass an einer Identität von Herrschern und Beherrschten im heutigen Sinne gezweifelt werden darf und sich in dieser Konstruktion durchaus oligarchische Züge erkennen lassen. Dennoch lag der Bestellung des Ammanns, und das muss auch anerkannt werden, eine demokratische Idee zugrunde, welche für die damalige Zeit sehr fortschrittlich war.

⁵⁵ *Grabherr*, Geschichte 126 f.

besitzenden Männern direkt gewählt wurde.⁵⁶ In diesem Gefüge zeigen sich erste Strukturmerkmale einer Volksherrschaft, wenngleich die Obrigkeit auf die Kandidaten Einfluss nahm. Die Landstände versammelten sich je nach Bedarf, wobei zwischen den allgemeinen und engeren Zusammenkünften und den Landtagen unterschieden wurde. Die ersten beiden dienten der Vorbereitung der Landtage sowie der Verhandlung der inneren Angelegenheiten. Legislative Kompetenzen hatte die Versammlung jedoch nur ansatzweise, da diese überwiegend den Gerichten vorbehalten waren.⁵⁷ Die Landtage konnten nur durch den Landesherrn einberufen werden, womit diesem ein machtvolles politisches Instrument zur Verfügung stand. Ihr Zweck bestand darin, dass die Stände als Vertretung des Volkes mit dem österreichischen Landesfürsten über Steuer- und Verteidigungsfragen verhandelten.⁵⁸ Inwiefern die dabei getroffenen Entscheidungen dem Volkswillen entsprachen, ist strittig.⁵⁹

Im Laufe der Zeit erfuhren diese protodemokratischen Strukturen jedoch bedeutende Einschränkungen. Ab der Neuzeit traten an die Stelle der Gemeindeversammlungen Schritt für Schritt Ausschüsse. Im aufgeklärten Absolutismus, im Rahmen dessen die Schaffung moderner staatlicher Strukturen vorangetrieben wurde, hatte die auf Gewohnheitsrecht beruhende landständische Verfassung dann endgültig ausgedient. Im Zuge von Reformen und gegen den starken Widerstand der Bevölkerung wurde die Volkswahl des Ammanns abgeschafft, der Aufgabenkreis der Gerichte auf die Rechtsprechung reduziert und neben diesen ein staatlicher Verwaltungsapparat institutionalisiert.⁶⁰ Das formelle Aus für die landständische Verfassung kam dann mit der Herrschaft Bayerns über Vorarlberg infolge des Preßburger Friedens, denn 1808 ließ Bayern alle Sonderverfassungen aufheben. Die Landstände wurden abgeschafft und die Gerichte mit ausgebildeten Berufsrichtern besetzt. Nach dem Ende der bayrischen Herrschaft trat die landständische Verfassung zwar 1816 wieder in Kraft, die ursprünglichen Kompetenzen der Landstände wurden jedoch nicht wieder hergestellt – damit waren die Landstände faktisch machtlos.⁶¹ Im Zuge der Märzrevolution des Jahres 1848 wurde abermals der Versuch unternommen, die landständische Verfassung wieder einzuführen. Es wurde ein Verfassungsentwurf ausgearbeitet, der bedeutsame

⁵⁶ Nicht so allerdings in Bregenz, dazu siehe *Niederstätter*, Mitbestimmung 45.

⁵⁷ *Niederstätter*, Mitbestimmung 44 f; 54 f; damit ging einher, dass es kein einheitliches Recht auf dem Gebiet des heutigen Vorarlberg gab.

⁵⁸ *Klagian*, Montfort 2000, 148 ff; ausführlich zu den Landtagen auch *Niederstätter*, Mitbestimmung 52 f.

⁵⁹ Sich dafür aussprechend *Bilgeri*, Demokratie 30 sowie *Grabherr*, Geschichte 126, welche davon ausgingen, dass die Vertreter der heimischen Volksversammlung weisungsgebunden waren; zur gegenteiligen Meinung siehe *Klagian* in FN 53.

⁶⁰ *Niederstätter*, Mitbestimmung 44 ff.

⁶¹ *Niederstätter*, Mitbestimmung 58; ausführlicher *Gmeiner*, Die Vorarlberger Landesverfassung und ihre Entstehung 1848 bis 1923 (1991) 41 ff.

Errungenschaften der landständischen Ordnung, wie die Volksvertretung durch gewählte Bürger und Bauern, enthielt und damit bereits sehr fortschrittlich war.⁶² Es blieb jedoch beim Entwurf: 1849 wurde Vorarlberg Tirol zugeschlagen, indem ein gemeinsamer Landtag eingerichtet wurde. Erst mit dem Februarpatent 1861 erhielt Vorarlberg wieder eine eigene Landesordnung und damit zum ersten Mal eine schriftliche Verfassung. Die damit gewonnene Selbständigkeit lässt sich jedoch nicht mit einer bundesstaatlichen Autonomie im heutigen Sinne vergleichen. Es wurde zwar wieder ein eigener Landtag konstituiert, welcher aus gewählten Abgeordneten bestand und dem die legislative Gewalt zukam. Diese war jedoch durch weitreichende Interventionsmöglichkeiten des Kaisers beschränkt. Das Wahlrecht war an die Steuerleistung geknüpft, so dass große Teile der Bevölkerung (vor allem die Frauen) davon ausgeschlossen waren – diese Ungleichheit wurde in den nächsten fünfzig Jahren schrittweise reduziert, bis 1909 ein allgemeines Wahlrecht (und sogar eine Wahlpflicht) eingeführt wurde.⁶³ Mit dem Ausbruch des ersten Weltkrieges war das Wirken des Vorarlberger Landtags jedoch abermals beendet.

Nach Kriegsende und der damit verbundenen Neuordnung der politischen Verhältnisse in Europa witterte auch das kleine Land vor dem Arlberg seine lang ersehnte Chance auf Unabhängigkeit, Selbständigkeit und Demokratie. Als im Herbst 1918 die Republik ausgerufen wurde, erklärte die Provisorische Landesversammlung, welche sich gleich dem vor Kriegsausbruch bestehenden Landtag zusammensetzte, gestützt auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker Vorarlberg zum selbständigen Land im neu gegründeten Bundesstaat Österreich und sich zur gesetzgebenden Körperschaft des Landes.⁶⁴ Damit etablierte sie die Demokratie im Sinne einer Volksherrschaft nach heutigem Verständnis. Sie richtete einen Verfassungsausschuss ein und beschloss bereits am 14. März 1919 eine von diesem ausgearbeitete Landesverfassung.⁶⁵ Vorarlberg war damit das erste österreichische Land mit eigener Verfassung. Diese lehnte sich an die Verfassungen der Schweizer Kantone an.⁶⁶

⁶² *Bußjäger*, Landesverfassung und Landespolitik in Vorarlberg (2004) 12.

⁶³ *Niederstätter*, Das 19. Jahrhundert: Landeseinheit und Vorarlberger Identität, in *Vorarlberger Landtag/Vorarlberger Landesregierung* (Hrsg), 75 Jahre selbständiges Vorarlberg (1993) 61 (70 ff); *Bußjäger*, Landesverfassung 14 f; 17; 23.

⁶⁴ LGBl 1/1918; *Gmeiner*, Landesverfassung (1991) 109 ff. Damit war aber der Verbleib Vorarlbergs in der Republik keineswegs besiegelt, wie die Schweizer Anschlussbewegung 1919 zeigen sollte: Im Zuge einer Volksabstimmung wurde die Frage, ob mit der Schweiz über einen Anschluss verhandelt werden sollte, zu 80 Prozent bejaht. Die Verhandlungen blieben jedoch, nicht zuletzt aufgrund des Widerstandes von Staatskanzler Renner, ergebnislos (dazu ausführlich *Vögel*, Hundert Jahre Vorarlberger Landtag 1861 – 1961, in *Land Vorarlberg* (Hrsg), Landstände und Landtag in Vorarlberg (1961) 135 (144 ff)).

⁶⁵ *Kolb*, Die staatsrechtliche Bedeutung des Jahres 1918 für das Land Vorarlberg, Montfort (1968), 621 (628; 631).

⁶⁶ *Bußjäger*, Landesverfassung 45 f.

Charakteristisch für sie war der im Vergleich zu den anderen Verfassungen dieser Zeit ungewöhnlich hohe Stellenwert der direkten Demokratie.⁶⁷ Laut dem Berichterstatter wurde Vorarlberg als „Freistaat im wahrsten Sinne des Wortes“ eingerichtet, „in dem das Volk selbst regiert, selbst verwaltet, selbst seine Verhältnisse ordnet, selbst aber auch die Verantwortung trägt“.⁶⁸ In den §§ 2 – 7 der Vorarlberger Landesverfassung 1919⁶⁹ waren Wahlrecht, Volksabstimmung und Volksbegehren verankert; insbesondere konnten gemäß § 4 Vbg LV 1919 10.000 Wähler die Abstimmung des Volkes über einen Gesetzesbeschluss des Landtags initiieren – eine machtvolle direkt-demokratische Einrichtung, die in der Bundesverfassung bis heute nicht zu finden ist. Weiter war nach § 6 Vbg LV ein von 15.000 BürgerInnen unterzeichnetes Volksbegehren zwingend einer Volksabstimmung zu unterziehen. Die Verschränkung mit der repräsentativen Demokratie äußerte sich im § 5 Vbg LV 1919, wonach auch dem Landtag die Möglichkeit eingeräumt wird, eine Volksabstimmung zu veranlassen. Bei Betrachtung dieser Bestimmungen (und unter Zugrundelegung der bewegten Demokratiegeschichte des Landes) wird deutlich, dass und wodurch sich diese Verfassung von jenen anderer Bundesländer und auch von der 1920 in Kraft getretenen Bundesverfassung unterschied.⁷⁰ Schließlich unterstrich die in § 40 Vbg LV verankerte Wahlpflicht die Auffassung, dass die Teilnahme an politischen Entscheidungen und am öffentlichen Leben nicht nur ein Recht, sondern eine Bürgerpflicht darstellt.⁷¹ Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass die Vbg LV 1919 starke liberale und direktdemokratische Elemente enthielt, so dass darin insgesamt eine „starke Bevorzugung der unmittelbaren gegenüber der mittelbaren Demokratie“⁷² zum Ausdruck kam.

Dieser Verfassung war jedoch nur eine kurze Geltungsdauer beschert. Mit Inkrafttreten der österreichischen Bundesverfassung 1920, welche (als Kompromiss zwischen den Zentralisten und den Föderalisten) zwar einen Bundesstaat einrichtete, diesen jedoch stark zentralistisch

⁶⁷ In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Vbg LV lange vor dem B-VG alle wesentlichen direkt-demokratischen Instrumente enthielt und diese in ihrer Ausgestaltung weit über jene des B-VG hinausgingen.

⁶⁸ Sten Prot 13. Sitzung der provisorischen Vorarlberger Landesversammlung, S 2, zit nach *Bußjäger*, Landesverfassung 46.

⁶⁹ Gesetz vom 14. März 1919 über die Verfassung des Landes Vorarlberg, LGBl 22/1919.

⁷⁰ Dazu kam noch ein weiteres Merkmal, das das Bekenntnis zur Freiheit des Volkes zusätzlich unterstreichen sollte: In den §§ 35, 36 und 38 Vbg LV 1919 wurden Grundrechte (Gleichheitsgrundsatz, Glaubens- und Gewissensfreiheit, Eigentumsrecht) verankert.

⁷¹ Ausführlich zur Wahlpflicht *Klein-Bruckschwaiger*, Zum Begriff der „Vorarlberger Demokratie“, Montfort (1975) 475 (477 ff). Insbesondere ist daraus Folgendes hervorzuheben: Die Ursprünge der Vorarlberger Wahlpflicht finden sich in der Verpflichtung der Bauern und Bürger zur Teilnahme an den Gemeinde- und Gerichtsversammlungen im Mittelalter (478). Daraus ist ersichtlich, dass die frühe Demokratiegeschichte des Landes durchaus Einfluss hatte auf die spätere Handhabung demokratischer Prozesse.

⁷² *Klein-Bruckschwaiger*, Montfort 1975, 480.

ausgestaltete,⁷³ musste die Vorarlberger Landesverfassung aufgrund des Vorrangs der Bundes- vor den Landesverfassungen (Art 99 B-VG)⁷⁴ den dortigen Vorgaben für die Länder angepasst werden. Dies geschah mit Annahme der Vorarlberger Landesverfassung von 1923⁷⁵ durch den Landtag am 30. Juli 1923. Besonders im direkt-demokratischen Bereich kam es aufgrund des Vorrangs der repräsentativen Demokratie im B-VG⁷⁶ zu einigen Veränderungen. Dies wird schon aus dem Aufbau des Gesetzes ersichtlich, da in der Vbg LV 1919 die direkt-demokratischen Einrichtung bereits ganz zu Beginn geregelt werden, während sie in der Vbg LV 1923 jeweils bei jenen repräsentativ-demokratischen Bestimmungen zu finden sind, mit denen sie – bezogen auf den gesamten Gesetzgebungsprozess – in Zusammenhang stehen. Standen in der Vbg LV 1919 unmittelbare und mittelbare Demokratie noch in einem Gleichgewicht, so kommt in Art 8 Abs 1 Vbg LV⁷⁷, aber auch in der neuen Ausgestaltung der direkt-demokratischen Bestimmungen deutlich der Vorrang der repräsentativen Demokratie zum Ausdruck. Zu einer beachtlichen Einschränkung kam es bezüglich des § 6 Abs 3 Vbg LV 1919, welcher vorsah, dass ein Volksbegehren, welches von 15.000 Stimmberechtigten unterzeichnet wurde, zwingend einer Volksabstimmung zu unterziehen ist. Demgegenüber normiert Art 16 Vbg LV (ähnlich wie Art 41 Abs 2 B-VG) lediglich, dass ein von derselben Zahl unterstütztes Volksbegehren dem Landtag zur geschäftsmäßigen Behandlung vorgelegt werden muss⁷⁸ – man erkennt also den Primat der parlamentarischen Demokratie. Dasselbe gilt für die Volksabstimmung. Hatten in der Vbg LV 1919 noch die BürgerInnen das alleinige Initiativrecht, normiert Art 26 Vbg LV 1923, dass (ebenso wie auf Bundesebene) dem Landtag die Möglichkeit zukommt, durch Beschluss oder auf Verlangen der Mehrheit seiner Mitglieder eine Volksabstimmung zu Wege zu bringen. Neben diesem kann jedoch (wie in

⁷³ *Vögel*, Hundert Jahre 154. Zu kritisieren ist nach *Vögel* (154) aus föderalistischer Sicht insbesondere Folgendes: Der Bundesrat als zweite Kammer Vertretung der Länder hat eine sehr schwache Stellung inne, da er (abgesehen von einigen Fällen, indem seine Zustimmung erforderlich ist und ihm daher ein echtes Einspruchsrecht zukommt) gemäß Art 42 B-VG lediglich ein suspensives Veto besitzt. Den Einspruch kann der Nationalrat nämlich mit einfacher Mehrheit bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder „überwinden“ (*Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht 207) Somit kann nicht von einem echten Bikameralismus (dessen Wesensmerkmal die Gleichberechtigung der Länderkammer mit der direkt gewählten ist, so wie beispielsweise in Deutschland und Italien) gesprochen werden. Weiter ist anzuführen, dass die Bundesverfassung relativ leicht abänderbar ist, solange es sich nicht um eine Gesamtänderung handelt: Nach Art 44 Abs 1 B-VG ist lediglich eine Zwei-Drittel-Mehrheit bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder erforderlich. Somit kann der Nationalrat (abgesehen von den Fällen, in denen eben jenes Zustimmungsrecht des Bundesrat besteht) im Zweifel gegen den Willen der Länder verfassungsgesetzliche Änderungen vornehmen.

⁷⁴ Zu diesem Vorrang und zur damit zusammenhängenden relativen Verfassungsautonomie der Länder siehe Kapitel 3.2.2.

⁷⁵ Gesetz vom 30. Juli 1923, über die Verfassung des Landes Vorarlberg (Landesverfassung), LGBI 47/1923.

⁷⁶ Beachte vor allem Art 95 B-VG: „Die Gesetzgebung der Länder wird von den Landtagen ausgeübt.“

⁷⁷ „Die Gesetzgebung des Landes übt der Landtag aus.“ Diese Änderung ist freilich durch Art 95 Abs 1 erster Satz B-VG („Die Gesetzgebung der Länder wird von den Landtagen ausgeübt“) bedingt.

⁷⁸ Die Möglichkeit, eine Volksabstimmung über ein Volksbegehren zu verlangen sieht die momentane Vbg LV allerdings wieder vor. Dazu siehe Kapitel 3.3.2.

§ 4 Vbg LV 1919⁷⁹⁾ weiter das Volk eine Volksabstimmung initiieren. Mit dem sogenannten Vetoreferendum blieb daher eine Besonderheit der Vbg LV 1919 erhalten, wenngleich ein Drittel mehr Unterschriften dafür notwendig wurden.⁸⁰⁾

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass zwar der Stellenwert der direkten Demokratie durch die Anpassung an die Bundesverfassung geschmälert wurde. Es ist dem Vorarlberger Verfassungsgesetzgeber aber dennoch gelungen, einen Kern der Bestimmungen zur unmittelbaren Beteiligung in die neue Verfassung mitzunehmen und damit den besonderen Stellenwert, den die direkte Demokratie in Vorarlberg hatte, zu unterstreichen. Freilich erfolgte eine stärkere Einbettung der direkten Demokratie in ein repräsentativ-demokratisches System, im Falle des privilegierten Initiativrechts des Landtags kann dies jedoch auch als Ausbau des direktdemokratischen Instruments der Volksabstimmung gewertet werden.

3.2.2 Die direkt-demokratischen Instrumente der Vorarlberger Landesverfassung in ihrer momentanen Ausgestaltung

Die Landesverfassung von 1923 ist (freilich mit zahlreichen Änderungen) heute noch in Kraft.⁸¹⁾ Vor allem durch die Verfassungsnovelle 1984⁸²⁾ wurde die direkte Demokratie noch einmal gestärkt. So beinhaltet die Vbg LV auch heute weitgehende unmittelbar-demokratische Bestimmungen. Neben den „klassischen“ Formen der BürgerInnen-Beteiligung, also dem Volksbegehren, der Volksabstimmung und der Volksbefragung⁸³⁾ kennt sie heute außerdem ein Verfahren der Gesetzesbegutachtung durch die WählerInnen.

Das Vorarlberger Volksbegehren (Art 33 Vbg LV⁸⁴⁾ reicht deutlich weiter als die bundesverfassungsgesetzliche Bestimmung (Art 41 Abs 2 B-VG): In Abs 1 wird ausdrücklich auch ein Verfassungsgesetzesvorschlag als möglicher Gegenstand des Volksbegehrens genannt. Diese Präzisierung fehlt in Art 41 Abs 2 B-VG, nach hL⁸⁵⁾ sind Verfassungsgesetzesvorschläge aber auch ohne ausdrückliche Nennung im Gesetz mit

⁷⁹⁾ „Alle Gesetze, die nicht dringlicher Natur sind, unterliegen der Abstimmung des Volkes, wenn binnen 21 Tagen nach Erlass des Gesetzes 10.000 Wähler, deren Stimmberechtigung beglaubigt ist, unterschriftlich die Abstimmung verlangen.“

⁸⁰⁾ Parallel dazu wurde jedoch auch die Frist zwischen dem Erlass des Gesetzes und der Vorlage der zur Initiative notwendigen Anzahl von Unterschriften (von drei auf sechs Wochen) verdoppelt.

⁸¹⁾ LGBl 1/1946; Nach Kriegsende wurde sie 1945 durch den Landtag wieder in Kraft gesetzt (*Bußjäger*, Landesverfassung 71 f).

⁸²⁾ LGBl 24/1984.

⁸³⁾ Volksabstimmungen und Volksbefragungen sind auch auf Gemeindeebene vorgesehen (Art 76 Vbg LV). Auf diese kann jedoch im Rahmen dieser Arbeit nicht genauer eingegangen werden.

⁸⁴⁾ Verfassungsgesetz über die Verfassung des Landes Vorarlberg LGBl 9/1999 (Neukundmachung) idGF.

⁸⁵⁾ *Bußjäger*, Art 41 B-VG Rz 52 mwN.

umfasst. Zudem präzisiert Art 33 Abs 1 Vbg LV: „Durch Volksbegehren kann die *Erlassung, Änderung oder Aufhebung* von Gesetzen [...] verlangt werden.“⁸⁶ Art 41 Abs 2 B-VG dagegen spricht lediglich von einem Antrag, welcher jedoch von der Lehre hinreichend präzisiert wurde.⁸⁷ Nach Art 33 Abs 2 Vbg LV ist entweder die Vorlage eines Gesetzesentwurfs oder eine einfache Anregung möglich. Der Landtag muss sowohl ein Volksbegehren behandeln, das von 5.000 Stimmbürgern unterstützt wird, als auch eines, das von zehn Gemeinden auf Basis von Gemeindevertretungsbeschlüssen gestellt wurde (Art 33 Abs 4 Vbg LV). Eine bedeutende Besonderheit, welche auf Bundesebene gänzlich fehlt, normiert Art 33 Abs 5 Vbg LV: Liegt dem Landtag ein Volksbegehren vor, das von mindestens zehn Prozent der Stimmberechtigten unterzeichnet wurde, und leistet der Landtag dem Begehren nicht Folge, ist das Volksbegehren zwingend einer Volksabstimmung zu unterziehen. Bezüglich der Rechtswirkungen einer solchen Abstimmung entstand durch die E VfSlg 16.241/2001⁸⁸ eine eigentümliche Situation. Der VfGH hob nämlich jene Passage auf, welche die Bindung des Landtags an das Votum normierte, ließ die rechtliche Konstruktion aber ansonsten bestehen. Somit ist weiter eine Volksabstimmung über ein Volksbegehren möglich, sie entfaltet aber in letzter Konsequenz allenfalls politische Bindungswirkung.⁸⁹ Damit wurde durch die teilweise Aufhebung Art 33 Abs 6 Vbg LV eigentlich eine Verbindung von einem Volksbegehren und einer Volksbefragung auf Ebene der Gesetzgebung (nach Bundesmuster) geschaffen, welche die Vbg LV zuvor nicht kannte.⁹⁰ Diese Bestimmung stärkt den Stellenwert der direkten Demokratie und die Macht des Volkes in der Praxis dennoch erheblich, da eine Partei es sich politisch kaum leisten könnte, einem solchen Volksvotum nicht Folge zu leisten. Daher dürfte die E des VfGH praktisch kaum Wirkungen entfalten. Damit erhält ein (qualifiziert unterstütztes) Volksbegehren gewissermaßen eine zweite Chance. *Pernthaler*⁹¹ sieht diese Konstruktion als eine Reaktion auf die auf Bundesebene bestehende Problematik, dass auch breit unterstützte Volksbegehren in der Vergangenheit oft zu keinem entsprechenden Gesetzesbeschluss des Nationalrats geführt haben. Schließlich ist, was das Volksbegehren betrifft, noch Art 57 Vbg LV zu nennen. Anders als auf Bundesebene ist in der Vorarlberger Landesverfassung ein Volksbegehren auch im Bereich der Verwaltung vorgesehen. Damit kann die vom Volk gewünschte Art der Erledigung von Verwaltungsangelegenheiten artikuliert werden. Dieses Instrument umfasst

⁸⁶ Hervorhebungen durch die Verfasserin.

⁸⁷ Dazu siehe Kapitel 3.1.

⁸⁸ Dazu ausführlich Kapitel 3.2.3.

⁸⁹ *Marko*, Direkte Demokratie zwischen Parlamentarismus und Verfassungsautonomie, in FS Wolfgang Mantl, (2004) 335 (353).

⁹⁰ Es stellt sich also die Frage, ob hier die Grenze hin zu einer gesetzgeberischen Tätigkeit überschritten wurde.

⁹¹ *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 91.

jedoch (selbstverständlich) nicht die individuellen Verwaltungsakte. Zur parlamentarischen Behandlung sind ebenfalls 5.000 Stimmberechtigte oder zehn Gemeinden erforderlich.

Die Besonderheiten der Volksabstimmung (Art 35 Vbg LV) bestehen darin, dass diese auch von 10.000 (stimmberechtigten) LandesbürgerInnen sowie zehn Gemeinden (aufgrund von Gemeinderatsbeschlüssen) initiiert werden kann; dies allerdings nur, soweit bereits ein Gesetzesbeschluss des Landtags vorliegt. Im Vergleich dazu kann eine Volksabstimmung auf Bundesebene bekanntlich nur durch den Nationalrat oder durch die Mehrheit bzw (bei einfachen Verfassungsänderungen) eines Drittels seiner Mitglieder zu Wege gebracht werden. Diese privilegierte Initiierung besteht freilich auf Landesebene auch. Eine weitere Besonderheit normiert der Abs 6⁹²: Damit kann vor dem Gesetzgebungsverfahren eine Rückkoppelung der Abgeordneten an den Volkswillen stattfinden.⁹³ In Anlehnung an die Bundesbestimmung über die Gesamtänderung normiert auch Art 35 Abs 2 Vbg LV eine obligatorische Volksabstimmung für aufgezählte Angelegenheiten⁹⁴ – im Vergleich zu Art 44 Abs 3 B-VG erfolgte also eine Präzisierung der Fälle eines verpflichtenden Plebiszits. Damit dürfte man die auf Bundesebene bestehenden Abgrenzungsprobleme wenn nicht sogar vermieden, so doch zumindest deutlich abgemildert haben. Diese Präzisierung erscheint mit Blick auf die Vergangenheit durchaus logisch, denn damit werden besonders die Selbständigkeit des Landes und die direkte Demokratie geschützt, also Einrichtungen, um welche sich das Land einerseits lange bemühen musste.

Volksbefragungen auf Landesebene kennt die Vbg LV (abgesehen vom oben angesprochenen Fall des Art 33 Vbg LV) nur im Verwaltungsbereich, wo damit die Meinung der Bevölkerung bezüglich Angelegenheiten der (allgemeinen) Verwaltung eruiert werden soll (Art 58 Vbg LV). Zur Initiative berechtigt sind neben Landtag und Landesregierung wiederum zehn Gemeinden sowie 5.000 Stimmberechtigte. Eine Besonderheit ist diesbezüglich noch zu nennen: Die Einschränkung der Volksbefragung auf Teile des Landesgebiets ist möglich, sofern nur diese von der Angelegenheit betroffen sind.

⁹² „Der Landtag ist befugt, auch über die Aufnahme einzelner Grundsätze in ein zu erlassendes Gesetz sowie über sonstige wichtige Fragen im ganzen Land oder in Teilen desselben eine Volksabstimmung ergehen zu lassen.“

⁹³ *Morscher*, Landesgesetzgebung und direkte Demokratie, in Schambeck (Hrsg), Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich (1992) 137 (158); Bezüglich der Ausgestaltung erinnert Art 35 Abs 6 Vbg LV an die Volksbefragung des B-VG mit dem entscheidenden Unterschied, dass die Volksabstimmung bindend ist.

⁹⁴ Nämlich für „Verfassungsändernde Gesetzesbeschlüsse, durch die die Stellung Vorarlbergs als selbständiges Land aufgegeben, das Landesgebiet geschmälert, das gleiche und unmittelbare Wahlrecht zum Landtag aufgehoben oder die Rechte der Stimmbürger und der Gemeinden, Volksbegehren zu stellen sowie Volksabstimmungen und Volksbefragungen zu verlangen, beseitigt werden“.

Das Verfahren ist für alle drei Formen der Beteiligung im VerfGVVV⁹⁵ geregelt, welches sich in jenen Bereichen, die im Bundes- und Landesverfassungsrecht ähnlich ausgestaltet sind, im Großen und Ganzen mit den Verfahrensregelungen auf Bundesebene deckt. Besonderheiten bestehen freilich bezüglich jener Bestimmungen, die im B-VG keine Entsprechung finden. Beim Volksbegehren auf Antrag von mindestens zehn Gemeinden haben die jeweiligen BürgermeisterInnen (binnen sechs Monaten) die Anträge bei der Landeswahlbehörde einzubringen. Diese hat festzustellen, ob das Volksbegehren den gesetzlichen Erfordernissen entspricht und dieses gegebenenfalls der Landesregierung vorzulegen, welche es in weiterer Folge dem Landtag zukommen lässt (§§ 21 – 23 VerfGVVV). Damit die Volksabstimmung über Antrag (von Stimmberechtigten oder Abgeordneten) möglich ist, muss nach § 32 VerfGVVV der Gesetzesbeschluss des Landtags samt Belehrung über die Möglichkeit eines solchen Antrags kundgemacht werden. Erklärt die Landeswahlbehörde einen in der Folge gestellten Antrag für zulässig, hat sie ihn an den Landtag und an die Landesregierung weiterzuleiten, welche die Volksabstimmung anzuordnen hat (§§ 37 – 39 VerfGVVV). Bezüglich der Volksbefragung ist Folgendes hervorzuheben: Der Beschluss des Landtags/der Landesregierung über eine Volksbefragung bzw der von den Stimmberechtigten oder Gemeinden unterstützte Antrag hat die zu stellende Frage zu beinhalten (§§ 70, 71, 76 VerfGVVV). Über den Antrag hat die Landeswahlbehörde zu entscheiden (§§ 75, 76 VerfGVVV) und die Entscheidung der Landesregierung mitzuteilen, welche die Volksbefragung aufgrund des Beschlusses oder der Entscheidung der Wahlbehörde anzuordnen hat (§§ 77, 78 VerfGVVV).

Bislang fanden auf Landesebene zwei Volksabstimmungen (1956 und 1980), zwei Volksbefragungen (1972 und 1989) sowie vier Volksbegehren (1962, 1999, 2002, 2004) statt. Zahlreiche Volksabstimmungen wurden dagegen auf Gemeindeebene durchgeführt.⁹⁶ So kann auf kommunaler Ebene durchaus von einem hohen Stellenwert der direkten Demokratie gesprochen werden. Auf Landesebene lässt sich hingegen derzeit aus der Praxis – im Gegensatz zur (verfassungs-)gesetzlichen Lage – ein solch besonderes Gewicht der direkten Demokratie im politischen Prozess nicht ableiten.

⁹⁵ Gesetz über das Verfahren bei Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen, LGBl 60/1987 idgF.

⁹⁶ *Land Vorarlberg*, Inneres – Wahlen <vorarlberg.at/vorarlberg/sicherheit_inneres/inneres/wahlen/weitere-informationen/landeswahlen/volksabstimmung_-begehren/volksabstimmung_-begehren.htm> (9.3.2013).

Eine letzte Besonderheit der Vorarlberger Landesverfassung ist noch kurz zu erwähnen: Art 34 Vbg LV ermöglicht ein Verfahren der Gesetzesbegutachtung durch die Bevölkerung, in dem die Gesetzesentwürfe, die auf einer Regierungsvorlage basieren, für jeden/jede LandesbürgerIn einsehbar sind. Diese können in weiterer Folge Änderungsvorschläge vorbringen, welche freilich nicht bindend sind. Weiter kommt dem Gemeindeverband sowie den betroffenen gesetzlichen Berufsvertretungen ein Anhörungsrecht zu. Damit wird einerseits Einzelpersonen, andererseits (und dies dürfte in der Praxis der weitaus häufigere Fall sein) verschiedensten gesellschaftlichen Gruppierungen die Möglichkeit gegeben, ihre jeweiligen Interessen in den Gesetzgebungsprozess einfließen zu lassen. Insofern kann diese Einrichtung als ein erstes partizipativ-demokratisches Element im oben definierten Sinn gesehen werden, soll sie doch im Vorfeld eines Gesetzgebungsverfahrens einen Kommunikationsprozess zwischen den BürgerInnen und den RepräsentantInnen in Gang setzen.

3.2.3 Die direkte Demokratie im Spannungsfeld zwischen bundesstaatlichem Homogenitätsprinzip und relativer Verfassungsautonomie

Im Zuge der Beschäftigung mit dem Thema direkte Demokratie gelangt man zwangsläufig zur Frage nach dem Verhältnis zwischen Bundes- und Landesverfassungsrecht. Aus Art 99 B-VG ergibt sich die stufenbaumäßige Unterordnung des Landes- unter das Bundesverfassungsrecht. Davon umfasst sind neben den expliziten Bestimmungen auch die Grundprinzipien⁹⁷, was beträchtliche Probleme aufwirft. Im Kern geht es darum, dass die Länder einerseits das Recht haben, ihre Verfassung (relativ) autonom zu gestalten. Den Begriff der Verfassungsautonomie hat die neuere Lehre⁹⁸ in Abgrenzung zu der in Lehre und Judikatur⁹⁹ bisweilen herrschenden Auffassung entwickelt, die Landesverfassungen seien bloße Ausführungsgesetze zum B-VG. Nach und nach wurde die relative (weil durch die Bundesverfassung beschränkte) Verfassungsautonomie dann auch vom VfGH anerkannt.¹⁰⁰ Die Landesverfassungen dürfen demnach die Bundesverfassung nicht „berühren“, ihr also

⁹⁷ So der VfGH in 9886/1983: „Zwar steht den Ländern gemäß Art 99 B-VG die Verfassungsautonomie zu; [...] Nicht aber darf die LV gegen Grundsätze verstoßen, die im B-VG festgelegt sind.“ zit nach *Koja*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer² (1988) 24 f.

⁹⁸ Allen voran *Koja*, Verfassungsrecht 17 ff; ebenso *Pernthaler*, Die Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer, JBl (1986), 477.

⁹⁹ So beispielsweise *Adamovich*, Die Landesverfassungsgesetze und Landtagswahlordnungen (1948) Vorwort; VfSlg 2985/1956; VfSlg 3314/1958, jeweils zit nach *Novak*, Bundes-Verfassungsgesetz und Landesverfassungsrecht in Schambeck (Hrsg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (1980) 111 (125 ff).

¹⁰⁰ So insbesondere in VfSlg 5676/1968, in dem der VfGH betont, dass den Ländern mangels bundesverfassungsgesetzlicher Vorgaben „völlig freie Hand gelassen“ wird, zit nach *Novak*, Bundes-Verfassungsgesetz 130.

nicht widersprechen.¹⁰¹ Dieses Erfordernis ist es, was unter bundesstaatlichem Homogenitätsprinzip verstanden wird. Zu dessen Zweck ist Folgendes auszuführen: Wesentliches Merkmal eines Bundesstaates ist eine gewisse Pluralität. Damit aber alle Länder mit ihren jeweiligen Besonderheiten in einem Bundesstaat vereinigt werden können, sind gewisse einigende Elemente erforderlich. Ansonsten könnte ein Bundesstaat auf Dauer nicht bestehen. Dieser Zusammenhalt wird regelmäßig durch die Bundesverfassung gewährleistet.¹⁰² Die Bindung an die ausdrücklichen Bestimmungen der Art 95 ff B-VG ist weitgehend unproblematisch. Schwieriger gestaltet es sich in Bezug auf die Grundprinzipien des Bundesverfassungsrechts. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass die Schwierigkeiten ua darin begründet sind, dass es im österreichischen Verfassungsrecht kein ausdrücklich angeordnetes allgemeines Homogenitätsgebot gibt.¹⁰³ So herrscht über die Reichweite der relativen Verfassungsautonomie bislang Uneinigkeit. Es wird unter Berücksichtigung des eben Gesagten schnell ersichtlich, dass sich für die Landesverfassungsgesetzgebung damit ein gewisses Spannungsfeld auftut, vor allem aufgrund der Bindung an die Bauprinzipien, welche ja nicht ausdrücklich normiert sind, sondern aus den einzelnen Bestimmungen abgeleitet werden.¹⁰⁴

Zur Anerkennung der relativen Verfassungsautonomie durch den VfGH haben nach Auffassung von *Novak*¹⁰⁵ und, sich auf diesen beziehend, *Morscher*¹⁰⁶, wesentlich die Einrichtungen der direkten Demokratie beigetragen, denn in deren Ausgestaltung haben die Landesverfassungsgesetzgeber verstärkt von ihrer Autonomie Gebrauch gemacht. Was die direkte Demokratie betrifft, kennt das B-VG nämlich keine expliziten Vorgaben, so dass hier ein potentieller Anwendungsbereich für die relative Verfassungsautonomie verbleibt. So sind nach *Pernthaler*¹⁰⁷ die Länder „grundsätzlich frei [...], ähnliche oder *weiterreichende* Elemente der direkten Demokratie [...] nach eigenen verfassungspolitischen Erwägungen *einzuführen* oder *auszubauen*“. Genau dies geschah im Falle der Vorarlberger „Volksgesetzgebung“¹⁰⁸. In der Entscheidung VfSlg 16.241/2001 hob der VfGH einen Teil des Art 33 Abs 6 Vbg LV¹⁰⁹ als verfassungswidrig auf, weil er darin einen Widerspruch zu

¹⁰¹ *Koja*, Verfassungsrecht 25. Der sich daraus ergebende Spielraum ist jedoch stark eingeschränkt durch ungewöhnlich detaillierte bundesverfassungsgesetzliche Regelungen; kritisch dazu *Novak*, Landesgesetzgebung und Verfassungsrecht – Stand, Tendenzen, Reformen, in Schambeck (Hrsg), Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich (1992) 53 (53 ff).

¹⁰² *Gamper*, Direkte Demokratie und bundesstaatliches Homogenitätsprinzip, ÖJZ (2003) 441 (441 f).

¹⁰³ *Pernthaler*, JBl 1986, 480 f.

¹⁰⁴ *Pernthaler*, JBl 1986, 480.

¹⁰⁵ *Novak*, Bundes-Verfassungsgesetz 135.

¹⁰⁶ *Morscher*, Landesgesetzgebung 140.

¹⁰⁷ *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 479; Hervorhebungen durch die Verfasserin.

¹⁰⁸ Darunter wird vom VfGH die Regelung des Art 33 Abs 6 Vbg LV aF verstanden.

¹⁰⁹ Die für die Prüfung durch den VfGH wesentlichen Teile der Bestimmung (LGBl 9/1999) lauteten:

dem repräsentativ-demokratischen Baugesetz der Bundesverfassung (und damit eine verfassungswidrige Gesamtänderung) sah. Im Folgenden sollen zuerst ausgewählte Argumente der Vorarlberger Landesregierung herausgegriffen und anschließend soll die gegensätzliche Position des VfGH ausgeführt werden, um die konträren Auffassungen zur dargestellten Problematik herauszuarbeiten und ansatzweise auch auf ihre Ursachen einzugehen. Schließlich soll noch die Kritik der Lehre an diesem Erk (auszugsweise) dargestellt werden.

Der Standpunkt der Vorarlberger Landesregierung war Folgender:¹¹⁰ Zunächst anerkennt sie ausdrücklich das in Art 99 B-VG normierte repräsentativ-demokratische System und dass dieses eine Volksgesetzgebung als Normalfall ausschließt. Sie fügt jedoch hinzu, dass sich daraus kein Verbot einer Bindung des Landtags an einen Volksentscheid ableiten lasse. Vielmehr zeige diese Bestimmung, dass der Landtag nicht alleiniger Gesetzgeber sei, sondern im Gesetzgebungsprozess mit anderen Organen (wie dem/der Landeshauptmann/frau) zusammenzuarbeiten habe, die diesem freilich untergeordnet seien. Davon sei jedoch das Volk nicht umfasst. Insbesondere bestünde wohl eher (gemäß dem Grundgedanken der Volksherrschaft, Anm der Verf) eine Überordnung des Volkes über das Repräsentativorgan. Weiter sei Art 33 Abs 6 Vbg LV nicht als Neben- oder Gegengewalt, sondern als Korrekturinstrument konzipiert, welches Mängel des Repräsentativsystems auszugleichen vermöge. Somit handle es sich um ein Teilelement des repräsentativ-demokratischen Systems, welches dieses ergänzen bzw korrigieren könne, nicht jedoch ersetzen. Die Landesregierung führt weiter aus, dass es auch dem Bundesverfassungsgesetzgeber offen stünde, die direkt-demokratischen Elemente auszubauen und zwar bis zur Grenze der Gesamtänderung (welche selbstverständlich auch den Landesverfassungsgesetzgeber begrenzt, Anm der Verf). Diese ist jedoch nach *Oberndorfer*¹¹¹ erst erreicht, wenn eine Gesetzgebung unter Ausschluss oder gegen den Willen des Repräsentativorgans stattfindet und dies zum Normalfall wird. Gerade zweiteres ist nach (zutreffender) Argumentation der Landesregierung bei Art 33 Abs 6 Vbg LV nicht gegeben, und zwar weder praktisch (bisher wurde die Bestimmung nie angewandt)

„(4) Volksbegehren in Angelegenheiten der Gesetzgebung [...] sind dem Landtag zur Entscheidung darüber vorzulegen, ob er dem Volksbegehren Rechnung tragen will oder nicht.

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

(6) Hat der Landtag beschlossen *oder das Landesvolk durch Volksabstimmung entschieden*, daß dem Volksbegehren Rechnung zu tragen ist, so hat der Landtag einen dem Volksbegehren inhaltlich entsprechenden Gesetzesbeschluß zu fassen.“ Der hervorgehobene Teil wurde als verfassungswidrig aufgehoben.

¹¹⁰ Die Argumentation der Vorarlberger Landesregierung stützt sich (so gut wie wörtlich) auf *Öhlinger*, Bundesverfassungsrechtliche Grenzen der Volksgesetzgebung, Montfort (2000) 402.

¹¹¹ *Oberndorfer*, Art 1 B-VG, in Korinek/Holoubek (Hrsg), Bundesverfassungsrecht (3. Lfg 2000) Rz 14.

noch rechtlich, weil umfangreiche Stimmen- und Mehrheitserfordernisse bestehen, welche gerade sicherstellen, dass eine Ausnahmesituation vorliegt,¹¹² nämlich eine tiefgreifende Divergenz zwischen der Meinungsbildung der politischen Elite und jener des Volkes, was für ein demokratisches System eine atypische Situation ist. Solange die Grenze zur Gesamtänderung nicht erreicht sei, fiel die Regelung, so die Landesregierung, mangels expliziter bundesverfassungsrechtlicher Vorgaben unter die Verfassungsautonomie und bestehe daher keine Bindung an das „dürftige Bundesmuster“. Schließlich führt die Landesregierung noch an, dass die Regelung keineswegs den Landtag ausschließt. Dies aus drei Gründen: Erstens hat der Landtag (wenn auch mit entsprechender Bindung) den Gesetzesbeschluss zu fassen; dabei verbleiben Spielräume für die Ausgestaltung, da das Gesetz lediglich inhaltlich dem Volksbegehren entsprechen muss. Zweitens kann der Landtag rechtlich nicht gezwungen werden, einen entsprechenden Gesetzesbeschluss zu fassen. Drittens könnte er, sozusagen als ultima ratio, sich selbst auflösen und damit die Sachentscheidung in den darauffolgenden Wahlkampf mitnehmen. Aus allen diesen Gesichtspunkten ergibt sich nach dem Standpunkt der Vorarlberger Landesregierung die Verfassungskonformität der Norm.

Der VfGH teilte unter Berufung auf die hL¹¹³ diese Ansicht nicht und begründete die Verfassungswidrigkeit der „Volksgesetzgebung“ wie folgt: Ein historischer Rückblick mache deutlich, dass die Einrichtung eines Vetoreferendums zwar ursprünglich in den Entwürfen zum B-VG vorgesehen war, man sich in weiterer Folge aber bewusst dagegen entschieden habe. Daraus ergebe sich, dass eine Volksabstimmung ausschließlich durch das Parlament sowie nur nach dessen Beschlussfassung initiiert werden dürfe und dass das Plebiszit gerade nicht der Korrektur parlamentarischer Entscheidungen diene.¹¹⁴ Ebenso für unzutreffend erachtet der VfGH die Argumentation, das B-VG enthalte für die Länder keine Vorgaben bezüglich der direkten Demokratie. Aus der historischen Betrachtung sei ersichtlich, dass Instrumente der direkten Demokratie nur sehr eingeschränkt Eingang in die Verfassung

¹¹² Dennoch ist die Regelung nicht als lebensfremd zu bezeichnen. Eine solche Divergenz zwischen Volk und RepräsentantInnen ist durchaus denkbar – so fiel beispielsweise in Dänemark die Entscheidung gegen den Euro erst in einer Volksabstimmung. Die Argumentation der Landesregierung könnte heute dadurch ergänzt werden, dass gerade in Zeiten der Globalisierung und der europäischen Integration ein Dissens zwischen Volk und RepräsentantInnen dadurch entstehen kann, dass von Seiten des Bundes oder der EU ein verstärkter Druck zur Homogenität ausgeübt wird, so dass das Repräsentationsorgan einen Eliten- und nicht mehr den Volkswillen umsetzen; dasselbe gilt für die „bundesweite Parteilinie“. Die Politik ist nämlich heute, um es mit *Niklas Luhmanns* Systemtheorie zu formulieren, ein selbstreferentielles, hoch ausdifferenziertes System, das seiner internen Logik folgt und dessen Ziel der Machterhalt ist, und zwar im Zweifel unabhängig von konkreten Sachfragen.

¹¹³ Er nimmt ua Bezug auf *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht, Bd II (1998), 62 ff; *Koja*, Verfassungsrecht 201; *Walter/Mayer*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrecht⁹ (2000) 344.

¹¹⁴ Der VfGH bezieht sich in dieser Argumentation auf *Kelsen/Froehlich/Merkl*, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 (1922) 121.

finden sollten; dies vor allem deshalb, weil man sich damals bewusst gegen ein Vetoreferendum in der Bundesverfassung entschieden habe. Diese Wertung sei wegen dessen grundsätzlicher Bedeutung nicht bloß auf Bundesebene maßgeblich, sondern als „wesentliches Element des – auch den Landesverfassungsgesetzgeber bindenden – repräsentativ-demokratischen Grundprinzips der Bundesverfassung“ anzusehen. Durch diese Auslegung gelangt der VfGH also zur Auffassung, dass die Ausgestaltung der direkten Demokratie nicht in die Verfassungsautonomie der Länder falle, sondern dass sich diese aufgrund des Homogenitätsprinzips am bundesverfassungsgesetzlich vorgezeichneten Modell zu orientieren haben. Verstärkend komme hinzu, dass die Regelung der Vbg LV über das Konzept des Vetoreferendums¹¹⁵ noch hinausgehe. Die Vorgangsweise des VfGH ist unter Berücksichtigung dieser Argumentation jedoch nicht konsistent, denn er hebt in weiterer Folge eben gerade nicht das Vetoreferendum (welches auch in anderen Landesverfassungen zu finden ist) auf, sondern nur die seiner Ansicht nach noch weiterreichende „Volksgesetzgebung“. Zu den von der Landesregierung angeführten zwei Kriterien *Oberndorfers* vertritt der VfGH die Auffassung, dass eine quantitative Betrachtung des zweiten Elements verfehlt sei; es komme vielmehr darauf an, dass jedes Gesetz in diesem Verfahren erlassen werden könne und dieses daher ein Konkurrenzmodell zum parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren darstelle. Der VfGH definiert also einen Normalfall über die theoretisch gegebene Möglichkeit, dass jeder Gesetzesentwurf unter die Regelung fallen könnte. Diese Auslegung ist vom herkömmlichen Verständnis weit entfernt. Vielmehr ist es ja gerade Wesensmerkmal eines Normalfalls, dass er mit einer gewissen empirischen Häufigkeit auftritt bzw zumindest auftreten kann. Etwas als Normalfall zu definieren, das noch nie vorgekommen ist und so umfangreiche Beteiligungen erfordert wie Art 33 Abs 5 und 6 Vbg LV aF, ist daher schon fast als lebensfremd zu bezeichnen. Insofern überzeugt die diesbezügliche Argumentation des Gerichtshofes nicht. Vielmehr negiert der VfGH damit mE die Maßgeblichkeit der Kriterien *Oberndorfers* für die Auslegung des Begriffs der Gesamtänderung und stellt nur mehr darauf ab, ob eine Initiative gegen den Willen der Parlamentsmehrheit Gesetz werden kann. Dieser Standpunkt passt mit der ursprünglichen Demokratieidee überhaupt nicht mehr zusammen. Dass mehr direkte Demokratie ein Widerspruch zum demokratischen Prinzip sein soll, ist per definitionem (man beachte den Wortlaut des Art 1 B-VG!) paradox. Die Auffassung des VfGH geht von der im 2. Kapitel vertretenen Sichtweise, dass das Repräsentationssystem im modernen Staat ein organisatorisch notwendiges Mittel zur Realisierung einer Volksherrschaft ist, völlig ab.

¹¹⁵ IS eines volksinitiierten Plebiszits über ein(en) Gesetz(esbeschluss), wie es der verworfene Bundesverfassungsentwurf vorsah.

Vielmehr folgt aus seiner Argumentation, dass der repräsentativen Demokratie ein Selbstzweck innewohnt, der an sich einen Mehrwert gegenüber der direkt-demokratischen Entscheidungsfindung darstellt. Schließlich äußert sich der Gerichtshof noch zum Verhältnis zwischen bundesstaatlichem und demokratischem Grundprinzip und zwar in dem Sinne, als dass die Verfassungsautonomie „ihre Grenze im Kernbereich des repräsentativ-demokratischen Baugesetzes“ finde. Dies kann für den Bereich der direkten Demokratie als Überordnung des demokratischen über das bundesstaatliche Prinzip gewertet werden.¹¹⁶

In diesen beiden einander entgegenstehenden Positionen scheint der alte Gegensatz zwischen Zentralisten und Föderalisten durch: Die Vorarlberger Landesregierung geht unter Berufung auf *Oberndorfer* sichtbar von einer weiten Auslegung des repräsentativ-demokratischen Prinzips aus. In ihrer Argumentation zeigen sich zudem deutlich der besondere Stellenwert der direkten Demokratie (sowie auch der Verfassungsautonomie) in Vorarlberg und die dahinterliegenden, historisch gewachsenen Wertungen. Im Gegensatz dazu geht der VfGH von einer engen Auslegung des repräsentativ-demokratischen Baugesetzes aus. In seiner historischen Interpretation und der daraus folgenden Ausdehnung des engen bundesverfassungsrechtlichen Demokratiebegriffs auf die Landesebene lassen sich deutlich zentralistische Wertungen erkennen. Weiter zeigt sich ein starker Optimismus gegenüber der Repräsentativdemokratie. Auf die von der Landesregierung angesprochene mögliche Divergenz zwischen den politischen Eliten und dem Volk geht er nämlich überhaupt nicht ein, was darauf schließen lässt, dass er eine solche Problematik nicht für berücksichtigungswürdig hält. Es handelt sich jedoch mE dabei um eines der wichtigsten Argumente der Vorarlberger Landesregierung, weil sich in der Möglichkeit einer solchen Divergenz eines der größten Defizite und Gefahren des parlamentarischen Systems offenbart.

Die Entscheidung VfSlg 16.241/2001 wurde in der Literatur vielfach kritisiert.¹¹⁷ Schon lange vor dem Prüfungsbeschluss des VfGH sowie danach auch hat sich *Pernthaler*¹¹⁸ mit der Frage der Verfassungskonformität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung“ beschäftigt. Er bejaht diese mit der Begründung, dass durch die Volksabstimmung der Gesetzgebungsprozess lediglich durch ein zusätzliches Element ergänzt, nicht aber verändert werde und es insofern

¹¹⁶ Zu Recht kritisch: *Gamper*, ÖJZ 2003, 447.

¹¹⁷ Im Folgenden können lediglich einige Gesichtspunkte dieser Kritik aufgegriffen werden; siehe auch *Marko*, Demokratie 335, *Novak*, Art 99 B-VG, in *Korinek/Holoubek* (Hrsg.), Bundesverfassungsrecht (7. Lfg 2005) Rz 19 und (sich *Pernthaler*, aber auch *Gamper* anschließend) *Bußjäger*, Demokratie 105 ff.

¹¹⁸ *Pernthaler*, JBl 1986, 485; *Pernthaler*, Demokratische Identität oder bundesstaatliche Homogenität der Demokratiesysteme in Bund und Ländern, JBl (2000) 808.

sogar zu einer Verstärkung des demokratischen Prinzips komme. Er fügt hinzu, dass die Einleitung einer Volksabstimmung durch StimmbürgerInnen ohne vorheriges Volksbegehren (eben jenes Vetoreferendum, Anm der Verf) ja auch verfassungskonform sei. Zutreffend bemerkt er weiter, die im Art 33 Abs 6 Vbg LV vorgesehene Bindung des Landtags liege im Wesen einer jeden Volksabstimmung, auch jener nach Art 43 B-VG. Es handle sich folglich bei der „Volksgesetzgebung“ lediglich um eine veränderte Abfolge der Beschlüsse von Parlament und Volk; beiden Verfahren gemeinsam sei aber (und das ist für ihn das Wesentliche, Anm der Verf), „dass Parlament und Volk über den (identischen) Gesetzesinhalt einen gemeinsamen Willen durch die jeweilige Mehrheitsentscheidung bilden“¹¹⁹. Der VfGH entgegnet dem, *Pernthaler* trage der Tatsache nicht Rechnung, dass im Falle des Art 43 B-VG das politische Schwergewicht im parlamentarischen Prozess liege, im Fall des Art 33 Abs 6 Vbg LV im plebiszitären und dass dort die RepräsentantInnen keine Möglichkeit zur eigenständigen Willensbildung mehr hätten. In diesem Punkt ist dem VfGH wohl zuzustimmen; die Auffassung, es handle sich nur um eine andere Abfolge der Beschlüsse scheint zu kurz zu greifen. Das allein rechtfertigt freilich nicht die Verfassungswidrigkeit. *Pernthaler*¹²⁰ geht schließlich (abgesehen vom bundesstaatlichen Homogenitätsprinzip) nicht von einer unmittelbaren Bindung des Landesverfassungsgesetzgebers an die Grundprinzipien aus, weil sich aus Art 44 Abs 3 B-VG ergebe, dass es sich dabei um höherrangiges Bundesverfassungsrecht handle. Dieses binde zwar den Bundesverfassungsgesetzgeber, den VfGH sowie bestimmte Vollzugsorgane des Bundes, die Länder seien jedoch lediglich an einfaches Bundesverfassungsrecht gebunden, welches die Baugesetze ja konkretisiere. Daher ist ein Verstoß gegen die Grundprinzipien ohne gleichzeitigen Verstoß gegen einfaches Verfassungsrecht nicht denkbar. Er spricht sich somit gegen eine weitere Schmälerung der Verfassungsautonomie durch eine Bindung an über den Homogenitätsgrundsatz hinausgehende „allgemeine Prinzipien“ aus, deren Gehalt ohnehin nur über konkrete Bestimmungen ermittelt werden könne, so dass es „kein abstraktes ‚demokratisches Prinzip‘ als Verfassungskern, sondern nur eine aus dem Zusammenhalt der bundesverfassungsrechtlichen Vorschriften zu ermittelnde ‚verfassungsmäßige Demokratie‘“ gebe.

*Gamper*¹²¹ geht in ihrer Kritik zunächst auf einen Aspekt ein, dem der VfGH (wie schon kritisiert) kaum Beachtung schenkt, nämlich dass Art 33 Abs 6 Vbg LV eine Ausnahmesituation normiert, in welcher ein „als geradezu hartnäckig zu bezeichnender Antagonismus

¹¹⁹ *Pernthaler*, JBl 2000, 809.

¹²⁰ *Pernthaler*, JBl 1986, 481 f.

¹²¹ *Gamper*, ÖJZ 2003, 444 ff.

zwischen Repräsentanten und Repräsentierten¹²² zu Tage tritt. Dies zeigt sich im Erfordernis eines Doppelplebiszits und der qualifizierten Unterstützung. Aus der E des VfGH kann also schlussgefolgert werden, dass dieser bei einem solchen Antagonismus dem Repräsentativorgan das höhere Gewicht zukommen lässt, was mE ein fragwürdiges demokratiepolitisches Signal darstellt. *Gamper* kritisiert weiter die Begründung der Verfassungswidrigkeit mittels historischer Interpretation, und zwar deshalb, weil der VfGH das für das Bundesmodell verworfene Vetoreferendum mit der „Volksgesetzgebung“ gleichsetzt.¹²³ Zutreffend zeigt sie auf, dass es bei der Vorarlberger Regelung eben gerade nicht darum geht, einen Beschluss des Landtags zu blockieren (und damit zu korrigieren). Vielmehr soll dem Volk die Möglichkeit gegeben werden, einen von ihm initiierten Entwurf Gesetz werden zu lassen; es handelt sich also eigentlich um eine Verbindung zweier auch auf Bundesebene vorgesehener Plebiszite in einem Verfahren. Der Unterschied zur Bundesebene besteht lediglich darin, dass dort der Nationalrat diese Verbindung eigens beschließen muss. In Vorarlberg gibt es – wie *Pernthaler*¹²⁴ schon bemerkt hat – ja auch bei der Volksabstimmung gemäß Art 35 Vbg LV die Möglichkeit der Initiierung durch StimmbürgerInnen. Der VfGH stört sich jedoch eben gerade an dieser volksinitiierten Verbindung von Volksbegehren und Volksabstimmung, in der er eine Ausschließung des Parlaments sieht. *Gamper*¹²⁵ hält dem entgegen, im Falle der Gesamtänderung der Bundesverfassung diese Willensbildung ebenfalls durch das Erfordernis einer Volksabstimmung beschränkt ist. Dies vor allem deshalb, weil die Alternative lediglich darin besteht, keine gesamtändernden Beschlüsse zu fassen, was den parlamentarischen Spielraum jedoch nicht vergrößere. In beiden Fällen sei also die freie Willensbildung des Repräsentativorgans eingeschränkt. Dass diese Fälle nicht identisch sind reiche für eine bundesverfassungswidrige Heterogenität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung“ jedoch noch nicht aus.

Wie anhand dieser Zusammenschau deutlich wurde, hat das vorliegende Judikat eine durchaus umstrittene Wertungsfrage zum Gegenstand, die auch tiefgreifende Divergenzen innerhalb der Lehre aufzeigt. Es geht dabei nicht zuletzt um Grundsatzfragen, in deren Art der Beantwortung der altbekannte Gegensatz zwischen Zentralismus und Föderalismus wieder deutlich wird. Auch für die Ausgestaltung der direkt-demokratischen Bestimmungen durch die Landesverfassungsgesetzgebung sowie für die Verfassungsautonomie der Länder im Allgemeinen entfaltet die E weitreichende Folgen. Auf der einen Seite wurde damit einmal

¹²² *Gamper*, ÖJZ 2003, 446 f.

¹²³ *Gamper*, ÖJZ 2003, 445.

¹²⁴ *Pernthaler*, JBl 1986, 485.

¹²⁵ *Gamper*, ÖJZ 2003, 445 ff.

mehr die relative Verfassungsautonomie beträchtlich eingeschränkt; auch die sich aus der Argumentation des VfGH ergebende faktische Unterordnung des bundesstaatlichen unter das demokratische Prinzip ist (zumindest aus jener föderalistischen Sicht, die von Vorarlberger Seite bislang vertreten wurde) durchaus problematisch. Auf der anderen Seite wurde damit eine Regelung außer Kraft gesetzt, welche von manchen¹²⁶ als sehr weit entwickelte Form der BürgerInnen-Beteiligung und sogar als Vorbild für andere Landesverfassungen angesehen wurde. Die unmittelbare Demokratie hat damit einen bedeutenden Einschnitt erfahren, wurde doch ihr weitreichendstes Instrument für verfassungswidrig erklärt und damit auch eine deutliche Grenze für den Ausbau direktdemokratischer Instrumente statuiert.

3.2.4 Exkurs: Aus- oder Rückbau der plebiszitären Instrumente? Abriss einer Grundsatzdebatte

Aus der Diskussion um die E VfSlg 16.241/2001 werden zwei grundsätzliche Positionen sichtbar, nämlich jene der BefürworterInnen des Ausbaus direktdemokratischer Instrumente, welche eine optimistische Einstellung bezüglich des Hereinholens des Volkes in politische Sachentscheidungen haben und jene der GegnerInnen, welche das überwiegend pessimistisch sehen. Letztere gehen davon aus, dass das Volk mit den zu treffenden Entscheidungen eher überfordert bzw dafür zu wenig kompetent ist. Zudem wird ein Abdriften in den Populismus befürchtet und der Ausbau der direkten Demokratie mehr als Gefahr denn als Chance für das bestehende System gesehen.¹²⁷ Exemplarisch sprechen *Van der Bellen/Luschnik*¹²⁸ von einer Stimmungsdemokratie, die durch kurzfristige, emotional und medial aufgeheizte Entscheidungen gekennzeichnet ist, welche der Debatte um politische Konzepte und Wahlprogramme weichen. Diese Einstellung geht mE von einem sehr negativen BürgerInnenbild aus. In den Medien und dem durch sie generierten öffentlichen Diskurs kann bei entsprechender Ausgestaltung durchaus eine sachhaltige politische Diskussion entstehen; nicht zuletzt deshalb, weil in unserer ausdifferenzierten Gesellschaft zahlreiche Subsysteme existieren, welche an Sachkompetenz dem politischen System, das ebenso auf externe Experten angewiesen ist, in nichts nachstehen. Sicher spricht die dem Repräsentativsystem innewohnende Beziehung von ExpertInnen und der damit verbundene Reflexionsprozess für die mittelbare Demokratie. Ebenso aber können beispielsweise NGOs, Kammern oder Verbände durchaus konstruktiv zur Meinungsbildung beitragen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass diese

¹²⁶ So beispielsweise *Morscher*, Landesgesetzgebung 163 ff; *Bußjäger*, Landesverfassung 105.

¹²⁷ *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 84; *Bußjäger*, Plebiszitäre Demokratie im Mehrebenensystem?, in FS Pernthaler (2005) 85 (88).

¹²⁸ *Van der Bellen/Luschnik*, Die Verfassung des Staates, in Graf/Muther (Hrsg), Streiten um Demokratie (2002) 51 (55f), zit nach *Bußjäger*, Demokratie 88.

Gruppierungen immer nur bestimmte Teile der Bevölkerung und damit Partikularinteressen repräsentieren, nie aber das Volk als Ganzes.¹²⁹ Jedenfalls müsste die Politik bei zu treffenden Sachentscheidungen die für eine unabhängige Meinungsbildung der Bevölkerung notwendigen Vorkehrungen treffen – die Ausgestaltung des Kommunikationsprozesses und die Rahmenbedingungen für den öffentlichen Diskurs sind also wesentlich. Ein Blick in die Vergangenheit zeigt, dass sie diesem Erfordernis nicht immer zureichend nachgekommen ist, was unzweifelhaft den Standpunkt der GegnerInnen stärkt; dasselbe gilt für die viel kritisierte Schwerfälligkeit der direktdemokratischen Instrumente. Von den Befürwortern der direkten Demokratie kann hingegen der weitgehende Stillstand in den großen Koalitionen der letzten Jahre und die damit einhergehende Politikverdrossenheit vorgebracht werden. Ebenfalls sollte nach *Bußjäger*¹³⁰ aufgrund der Tatsache, dass der parlamentarische Diskurs oft nur mehr ein politisches Scheingefecht darstellt und sich die Parteien zunehmend an der jeweiligen Stimmung in der Bevölkerung orientieren, nicht unhinterfragt von einer Überlegenheit des repräsentativen Systems ausgegangen werden. Die durch Instrumente der direkten Demokratie erzwungene Rückkoppelung der RepräsentantInnen an die WählerInnen setzt einen permanenten Kommunikationsprozess zwischen ihnen voraus und hat eine machteinschränkende Wirkung. Diese kann einerseits positiv gewertet werden, andererseits wird sie aber auch als Blockade des politischen Systems kritisiert.¹³¹ Wie in dieser kurzen Darstellung deutlich wird, gibt es eine Vielzahl an Argumenten für beide Seiten. Daher muss ein politisches System unter Berücksichtigung seiner Aufgaben und Rahmenbedingungen versuchen, eine produktive Balance zu finden. Generell eignen sich direktdemokratische Instrumente eher für kleinere Einheiten, da in diesen überschaubare Aufgaben zu erledigen sind und die zu treffenden Entscheidungen die BürgerInnen in ihrem Alltag unmittelbarer betreffen.¹³² Dies scheint die (Vorarlberger) Praxis zu untermauern, kamen doch in der Vergangenheit direktdemokratische Instrumente auf Gemeindeebene ungleich häufiger zur Anwendung. Selbiges gilt auch für die im Folgenden zu untersuchende Bestimmung, welche aus einer Praxis entstanden ist, die ebenfalls deutlich häufiger auf Gemeindeebene zum Einsatz kam. Dennoch war, wie man im Ergebnis sieht, der notwendige politische Wille vorhanden, eine entsprechende Verankerung in der Landesverfassung vorzunehmen und damit die rechtliche Tradition in Vorarlberg fortzuführen, der gemäß den direktdemokratischen Bestimmungen ein besonderer Stellenwert zukommt.

¹²⁹ *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 84; *Bußjäger*, Demokratie 90.

¹³⁰ *Bußjäger*, Demokratie 93.

¹³¹ *Bußjäger*, Demokratie 94.

¹³² *Bußjäger*, Demokratie 99.

3.3 Der neu eingeführte Abs 4 des Art 1 Vbg LV: Ein ausdrückliches Bekenntnis zur direkten und partizipativen Demokratie

Mehr als zehn Jahre nach der Aufhebung der „Volksgesetzgebung“ hat der Landesverfassungsgesetzgeber einen neuen Vorstoß in Richtung des Ausbaus der direkten Demokratie vorgenommen, diesmal allerdings deutlich zurückhaltender. Mit Landtagsbeschluss vom 30. Jänner 2013 wurde der Art 1 der Vbg LV um folgende Bestimmung erweitert:

„(4) Das Land bekennt sich zur direkten Demokratie in Form von Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen und fördert auch andere Formen der partizipativen Demokratie.“¹³³

Auf den ersten Blick scheint diese Bestimmung nicht viel Neues zu normieren, sondern eher Bestehendes zu bekräftigen. Im ersten Teil könnte man sogar fast den Eindruck gewinnen, es werde wiederholt, was schon lange davor selbstverständlich war; immerhin gibt es, wie der geschichtliche Rückblick zeigt, in Vorarlberg eine lange Tradition der direkten Demokratie, die es nicht erforderlich zu machen scheint, sich jetzt noch einmal explizit zu den klassischen Formen der direkten Demokratie zu bekennen. Aus der Formulierung „fördert auch andere Formen der partizipativen Demokratie“ kann ebenfalls nur wenig Greifbares herausgelesen werden. Dennoch kann Art 1 Abs 4 Vbg LV als Weiterführung der Vorarlberger Demokratietradition und in diesem Sinne als ein weiteres Voranschreiten des Landes hin zu mehr BürgerInnen-Mitbestimmung gesehen werden.

3.3.1 Die spezifische normative Beschaffenheit von Staatszielbestimmungen

Art 1 Abs 4 Vbg LV ist als Staatszielbestimmung formuliert. Diese zeichnen sich in ihrer normativen Beschaffenheit durch spezifische Charakteristika aus. Um die Besonderheit und Tragweite der neuen Regelung analysieren zu können, soll zunächst allgemein auf diese Art von Normen und dann auf die diesbezügliche Entwicklung in der Bundes- und der Vorarlberger Landesverfassung eingegangen werden. Unter dem Begriff der Staatszielbestimmung versteht man in der Staatsrechtslehre jene Normen und Prinzipien, welche Politik und Hoheitsträgern materiell als Orientierung und Handlungsmaxime dienen sollen. Sie sollen staatliche Aufgaben genauer definieren, die grundlegenden Wertungen und Ziele des Gemeinwesens festlegen und damit Leitbilder für die Entwicklung der Gesellschaft darstellen. Weiter kennzeichnend (und praktisch höchst bedeutsam) ist, dass Staatszielbestimmungen im

¹³³ LGBl 14/2013.

Unterschied zu den Grundrechtskatalogen zwar für den Staat verbindlich sind, dem/der Einzelnen jedoch keine subjektiven Rechte gewährleisten.¹³⁴ *Koja*¹³⁵ verortet die Staatszielbestimmungen daher „zwischen den beiden Polen einer bloßen Deklaration des Verfassungsgesetzgebers als Programmsatz und einem von jedermann einklagbaren verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht“. Mit diesen Normen wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die Verfassung nicht nur ein formelles Regelwerk für die Normierung des politischen Prozesses ist, sondern auch eine materielle Grundordnung, welche Ausdruck der geschichtlichen und politischen Entwicklungen eines Staatswesens ist und damit auch ein Identifikationsmerkmal für die BürgerInnen darstellen kann.¹³⁶

Wann die ersten Vorläufer von Staatszielbestimmungen auftraten lässt sich nicht klar sagen; erste belegbare Ansätze finden sich schon in der griechischen und römischen Antike (beispielsweise die *bona vita* oder das *bonum commune*) und später in den Fürstenspiegeln des Mittelalters. Mit der Aufklärung kam dann der Konstitutionalismus und damit die ersten kodifizierten Bestimmungen. So enthielt das Preußische Landrecht bereits eine Auflistung von Pflichten, die dem Herrscher und dem Staat gegenüber seinem Volk zukamen. Auch in den revolutionären Verfassungen der USA und Frankreichs sowie in jenen der konstitutionellen Monarchien wurden Staatsziele verankert, darunter vor allem Freiheit, Sicherheit, Gleichheit und Wohlfahrt (europäischer Ansatz) bzw Glück (nordamerikanischer Ansatz).¹³⁷

Heute findet man in allen modernen demokratischen Verfassungen solch inhaltliche Wertungen, und zwar sowohl in Form von objektiven Rechten (den Staatszielbestimmungen) als auch in Form von subjektiven (den Grundrechten). Insbesondere zu nennen sind materielle Rechtsstaatlichkeit, Sozial-, Kultur-, Friedens- und Umweltstaatlichkeit. In allen diesen Bestimmungen kommt die Gemeinwohl-idee zum Ausdruck und zwar in dem Sinne, als dass sie zur Verwirklichung dieses obersten Ziels aller Gemeinschaften führen sollen. Besonders der (materiellen) Rechtsstaatlichkeit kommt im heutigen Verfassungsrechtsdenken ein besonderes Gewicht zu, was sich in den zahlreichen Normen zum Schutz der

¹³⁴ *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht², Bd I (2011), 139; *Sommermann*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen (1997) 1; 5; 9; 326; vgl auch *Berka*, Verfassungsrecht 23; 60 f; *Pernthaler*, Allgemeine Staats- und Verfassungslehre² (1996) 112 f; 269 f.

¹³⁵ *Koja*, Verfassungsrecht 89 mwN.

¹³⁶ *Pernthaler*, Entwicklungen der Landesverfassungen, in Weinzierl (Hrsg), Justiz und Zeitgeschichte Bd 2 (1995) 789 (796 f).

¹³⁷ *Sommermann*, Staatsziele 8 f; 24 f; Auf geschichtliche Aspekte kann im Rahmen dieses Kapitels nur ansatzweise eingegangen werden. Ausführlich zur Entwicklung und zu den staatstheoretischen Grundlagen der Staatszielbestimmungen siehe *Sommermann*, Staatsziele Erster Teil.

Menschenwürde, der Freiheit und der Gleichheit sowie in der Garantie auf ein faires Verfahren eindrucksvoll unter Beweis stellt. (Noch) nicht im selben Ausmaß konkretisiert sind die Ziele der Sozial- und Umweltstaatlichkeit, welche sich eben nur in Staatszielbestimmungen und nicht, wie die oben genannten, in Grundrechten (und damit in individuell durchsetzbaren Ansprüchen) manifestieren.¹³⁸

Staatszielbestimmungen und Grundrechte werden als materielles Verfassungsrecht bezeichnet. Darunter versteht man jenes Recht, welches (im Gegensatz zum formellen) nicht die Normierung des politischen Prozesses zum Gegenstand hat, sondern bestimmte inhaltliche Vorgaben in Form von zB liberalen, sozialen, kulturellen, religiösen, wirtschaftlichen Wertungen enthält.¹³⁹ Der normative Gehalt des materiellen Verfassungsrecht ist nicht in gleicher Weise eindeutig wie jener des formellen: Dort soll das politische System sowie dessen Entscheidungsfindungs- und Gesetzgebungsprozesse durch die Festlegung von „Spielregeln“ in geordnete, vorhersehbare und überprüfbare Bahnen gelenkt werden. Beim materiellen Verfassungsrecht stellt sich hingegen die Frage, wer in welchem Ausmaß verpflichtet wird. In Folge dessen ist zu fragen, ob den BürgerInnen durch diese Bestimmungen subjektive (also einklagbare) Rechte zukommen und wenn ja, in welchem Ausmaß. Schon früh erkannte man den notwendigen subjektiv-rechtlichen Gehalt der Freiheitsgarantien – es liegt auf der Hand, dass diese dem/der Einzelnen durchsetzbare Rechte verleihen müssen, um die durch sie geschützten Werte effektiv zu verwirklichen. Nicht mit dieser Klarheit kann die Frage dagegen beispielsweise bei den Bestimmungen zum Schutz der Umwelt oder der kulturellen Vielfalt beantwortet werden. Aufgrund dieser Problematik entstand im 20. Jahrhundert die Unterscheidung zwischen subjektivem und objektivem materiellem Verfassungsrecht.¹⁴⁰ Die irische Verfassung von 1937 differenzierte zum ersten Mal ausdrücklich zwischen Grundrechten („fundamental rights“) und politischen Leitprinzipien („directive principles of social policy“), also Staatszielbestimmungen, welche nicht individuell einklagbar und deshalb auch nicht gerichtlich überprüfbar waren.¹⁴¹ In weiterer Folge kam es in den verschiedenen Verfassungen zur Bildung unterschiedlicher „Kategorien“ von materiellem Verfassungsrecht, welche sich ua durch ihre Systematik, ihre ausdrückliche Formulierung oder durch die Verbindung mit institutionalisierten Rechtsschutzmechanismen als objektives oder

¹³⁸ *Sommermann*, Staatsziele 199 ff.

¹³⁹ *Adamovich/Funk*, Österreichisches Verfassungsrecht³ (1985) 5f; 39 f.

¹⁴⁰ *Sommermann*, Staatsziele 331 ff.

¹⁴¹ Vgl Art 21 der irischen Verfassung von 1937: „The principles of social policy [...] are intended for the general guidance of the Oireachtas. The application of those principles in the making of laws shall be the care of the Oireachtas exclusively, and shall not be cognisable by any Court under any of the provisions of the Constitution.“ zit nach *Sommermann*, Staatsziele 337.

subjektives materielles Verfassungsrecht auswies. In jenen Verfassungen, in denen die materiellen Bestimmungen thematisch angeordnet sind und nicht nach ihrem Normativitätscharakter, haben Lehre und Rsp die notwendigen Unterscheidungen herausgearbeitet.¹⁴²

Staatszielbestimmungen zeichnen sich in ihrer normativen Beschaffenheit durch mehrere Spezifika aus, auf welche im Folgenden eingegangen wird. Sie lassen sich von anderen Normen dadurch unterscheiden, dass sie zwar das Ergebnis, welches durch staatliches Handeln erreicht werden soll, nicht jedoch den Weg dorthin vorgeben. Das in Ausgestaltung der Bestimmung zu setzende Verhalten muss also lediglich eine Eignung zur Verwirklichung des gebotenen Ziels aufweisen. Damit unterscheidet sich ihre Struktur von der jener Normen, welche Tatbestand und Rechtsfolge eindeutig verknüpfen und damit die Subsumption von Sachverhalten unter Tatbestände in den Mittelpunkt rücken. Dass im Falle der Verwirklichung des Tatbestandes A die Rechtsfolge B aber auch eintreten *soll*, geht aus dieser Art von Normen (im Gegensatz zu den zielorientierten Normen) nicht hervor – es wird lediglich die Konsequenz B eines eventuell auftretenden Handelns A vorgegeben.¹⁴³ Diese Verschiedenheit beschrieb *Luhmann*¹⁴⁴ mit den Begriffen Konditional- und Finalprogramm. Besonders deutlich sieht man jene finale Orientierung beispielsweise bei den Bestimmungen zum Schutz der Umwelt.

Staatsziele richten sich an die staatlichen Organe, und zwar vor allem an die Gesetzgebung, da sie in erster Linie Aufträge zur Gestaltung der sozialen Wirklichkeit enthalten. Daher wird auch von einer „normativen Richtlinienfunktion“ gesprochen.¹⁴⁵ Dieses Gebot äußert sich in zweierlei Hinsicht: Einerseits muss der Gesetzgeber die Mittel zur Erreichung des Ziels festlegen. Andererseits kommt ihm aber (je nach Abstraktionsgrad des Ziels) auch eine Konkretisierungsaufgabe zu. Dies deshalb, weil aufgrund des demokratischen Prinzips den gewählten VertreterInnen ein (von Fall zu Fall unterschiedlich großer) Spielraum für ihre Willensbildung verbleiben soll, der freilich nicht eine beliebige und damit für politische Zwecke instrumentalisierbare Interpretation ermöglichen darf. Insofern erfüllen die Staatsziele zwar eine Steuerungsfunktion, müssen trotzdem genügend Raum für den sich aus dem demokratischen Prinzip ergebenden parlamentarisch-politischen Prozess belassen; eine

¹⁴² *Sommermann*, Staatsziele 342; 346; ausführlich zu den einzelnen Verfassungen, insbesondere zum deutschen Bundes- und Landesverfassungsrecht 343 ff.

¹⁴³ *Sommermann*, Staatsziele 356.

¹⁴⁴ *Luhmann*, Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung (1966) 36; zit nach *Sommermann*, Staatsziele 357.

¹⁴⁵ *Koja*, Verfassungsrecht 90.

Balance, die durchaus schwierig einzuhalten sein dürfte. Andernfalls jedoch würde der demokratisch gewählte Gesetzgeber zum Ausführungsorgan verkommen, was mit dem demokratischen Prinzip nicht mehr vereinbar wäre. Aus ihrer spezifischen Beschaffenheit ergibt sich weiter, dass Staatszielbestimmungen nicht mit jenen Normen gleichgesetzt werden dürfen, deren Inhalt mittels herkömmlicher Auslegungsmethoden konkretisiert werden kann und die auf diesem Wege für den Einzelfall justitiabel gemacht werden können. Damit einher ginge nämlich die Gefahr, dass der Gerichtsbarkeit neben ihrer kontrollierenden Aufgabe auch eine gestaltende zukommt und sie damit zum politischen Akteur wird.¹⁴⁶

Ebenso verpflichten die Staatszielbestimmungen Verwaltung und Gerichtsbarkeit, wenngleich sie für diese Organe nicht dieselbe Tragweite und Orientierungsfunktion haben wie für die Legislative. Insbesondere kommt ihnen (naturgemäß) keine Pflicht zur Konkretisierung oder zur gestalterischen Verwirklichung der Staatsziele zu. Die Bindung der Verwaltung wird vor allem dadurch abgeschwächt, dass diese ja schon durch die einfachen Gesetze in ihrem Handeln weitgehend determiniert ist. Nichtsdestotrotz verbleibt auch ihr ein gewisser Spielraum, und zwar sowohl bezüglich der Normsetzung mittels Verordnungen als auch bezüglich der Normanwendung.¹⁴⁷ Insgesamt ist dieser jedoch gering, da sowohl im Bereich der Verordnungsermächtigungen als auch für die Subsumption aufgrund des Legalitätsprinzips umfangreiche gesetzliche Vorgaben für die Verwaltungsorgane existieren.¹⁴⁸ Im Bereich der Gerichtsbarkeit sind die Staatszielbestimmungen hauptsächlich Auslegungsmaßstäbe, insbesondere für die Festlegung und Begründung von Grundrechtsschranken.¹⁴⁹

Worin besteht und wie äußert sich nun die spezifische normative Kraft der Staatszielbestimmungen? Jedenfalls entfalten sie Bindungswirkung für die staatlichen Organe.¹⁵⁰ Der Grad dieser Bindung jedoch variiert: Er richtet sich nach dem Ausmaß der Bestimmtheit der Normen und nach der Möglichkeit zu ihrer Durchsetzung (welche freilich mit dem Konkretisierungsgrad korreliert). Ist ein Ziel sehr abstrakt formuliert und kommt dem Gesetzgeber daher ein großer Verwirklichungsspielraum zu, so ist er naturgemäß in geringem Ausmaß determiniert. Steuert der Verfassungsgesetzgeber die einfachgesetzliche Umsetzung der Ziele hingegen stärker, indem er konkretere Ziele mit weniger Verwirklichungsspielraum

¹⁴⁶ *Sommermann*, Staatsziele 383 f; 429.

¹⁴⁷ *Sommermann*, Staatsziele 385.

¹⁴⁸ *Kahl/Weber*, Verwaltungsrecht 108 f; 245.

¹⁴⁹ *Adamovich/Funk*, Verfassungsrecht 39; *Berka*, Verfassungsrecht 61; siehe auch VfSlg 11.990/1989; VfSlg 12.009/1989.

¹⁵⁰ *Adamovich/Funk*, Verfassungsrecht 39; 101.

vorgibt, so ist folglich auch deren Bindungswirkung und damit (aufgrund der leichteren Feststellbarkeit von Pflichtverletzungen) ebenso deren Durchsetzbarkeit stärker.¹⁵¹ Schwierigkeiten ergeben sich in diesem Zusammenhang vor allem aufgrund der schon erläuterten spezifischen Beschaffenheit der Staatszielbestimmungen, namentlich aus ihrer inhaltlichen Offenheit (und dem sich daraus ergebenden Spielraum für die Staatsorgane) sowie aufgrund ihrer Finalprogrammierung und der Tatsache, dass sie keine subjektiven Rechte beinhalten. In diesen Charakteristika haben die besonderen Realisierungs- und Durchsetzungsmechanismen und -probleme ihren Ursprung.

Zur Durchsetzung von Staatszielen dient vorwiegend die Kontrolle der Verfassungsgerichte. Sie können in zweierlei Hinsicht verletzt werden: Der Gesetzgeber kann Normen erlassen, die im Widerspruch zu einer Staatszielbestimmung stehen oder er kann die Staatszielbestimmung überhaupt ignorieren, also diesbezüglich untätig bleiben.¹⁵² Folglich besteht im ersten Fall die verfassungsgerichtliche Kontrolle darin, dass in einem Normprüfungsverfahren die Frage geklärt wird, ob die zu prüfende Norm im Widerspruch mit dem Staatsziel steht. Staatszielbestimmungen stellen also Schranken für die Legislative auf, und zwar in dem Sinn, als dass sie Unterlassungspflichten statuieren: Es ist dem Gesetzgeber versagt, eine bestehende Regelung derart abzuändern, dass sie zu einer Verminderung der Zielerreichung führt.¹⁵³ Dem Gesetzgeber kommt jedoch oftmals ein weiter Spielraum sowohl bezüglich des Inhalts als auch hinsichtlich der verwendeten Mittel zu, welcher das Verfassungsgericht zu respektieren hat. Anderes gilt nur, wenn die Staatszielbestimmung zusätzliche Vorgaben ihre Umsetzung betreffend aufweist. Insbesondere ist die Lösung sogenannter Zielkonflikte, also einander entgegengesetzter Staatsziele, allein dem Gesetzgeber vorbehalten, welcher in seinen Regelungen die entsprechenden Abwägungen zu treffen hat. Die sich in diesem Zusammenhang ergebenden Wertungsfragen sind daher der Kontrolle des Verfassungsgerichts entzogen; andernfalls würde das Verfassungsgericht zum politischen Akteur werden und damit die Gewaltenteilung zwischen Legislative und Judikative ad absurdum geführt. Es wird also deutlich, dass der Verfassungsgerichtsbarkeit im Rahmen der Normenkontrolle nur eine sehr eingeschränkte Prüfungsbefugnis zukommt – diese stellt lediglich die äußerste Schranke für den Gesetzgeber dar, da eine Unvereinbarkeit aufgrund des legislativen Spielraums nur dann angenommen werden darf, wenn die zu prüfende Regelung mit dem

¹⁵¹ *Sommermann*, Staatsziele 397 f.

¹⁵² *Sommermann*, Staatsziele 427; 436; Neben der verfassungsgerichtlichen Kontrolle gibt es auch Möglichkeiten der einfach- und außergerichtlichen Durchsetzung, auf die im Rahmen dieser Arbeit nicht eingegangen werden kann. Ausführlich dazu 447 ff.

¹⁵³ *Koja*, Verfassungsrecht 91.

Staatsziel offensichtlich unvereinbar ist und dies nicht durch andere, ebenso wichtige Ziele gerechtfertigt werden kann. Freilich erhöht sich die Kontrollierbarkeit mit dem Bestimmtheitsgrad der Norm, weil dadurch den Staatszielen widersprechende Regelungen leichter als solche ersichtlich werden. Eine Konkretisierung kann dabei auch durch die Lehre oder die Rsp vorgenommen werden.¹⁵⁴

Staatszielbestimmungen stellen jedoch nicht vorrangig Schranken für die Legislative auf, sondern enthalten Gestaltungsaufträge. Deshalb liegt das weitaus größere Problem im Zusammenhang mit der Verwirklichung von Staatszielbestimmungen in der gesetzgeberischen Untätigkeit, denn das Verfassungsgericht ist nur zur Aufhebung von Gesetzen befugt und nicht zu deren Setzung anstelle der Legislative.¹⁵⁵ In Österreich bezeichnete der VfGH lange die gesetzgeberische Untätigkeit generell als nicht sanktionierbar,¹⁵⁶ in neuerer Zeit hat er jedoch auch unvollständige Regelungen aufgehoben, wenn im Fehlen wichtiger Bestimmungen und der sich daraus ergebenden rechtlichen Konsequenz eine Grundrechtsverletzung liegt oder wenn im Fehlen der einen Vorschrift die Verfassungswidrigkeit einer anderen bedingt ist.¹⁵⁷ Ebenfalls ergibt sich durch eine extensive (teilweise auch eine dem Willen des historischen Gesetzgebers nicht entsprechende) Interpretation die Möglichkeit, die eine oder andere Lücke zu schließen.¹⁵⁸ Unter Berücksichtigung dieser Praxis sind jene Fälle, in denen der VfGH eine Untätigkeit des Gesetzgebers gar nicht aufgreifen kann, nach Einschätzung *Holoubeks*¹⁵⁹ selten geworden. Wird der Gesetzgeber jedoch überhaupt nicht tätig, so hat auch der VfGH dagegen keine Handhabe.¹⁶⁰ Nach *Sommermann*¹⁶¹ fällt die Wahl des Umsetzungszeitpunkts von Staatszielbestimmungen zwar in den besagten Spielraum; dies bedeutet jedoch nicht, dass es dem Gesetzgeber frei steht, ob der sich mit den Staatszielen überhaupt befassen will. In jenen Fällen, in denen die gesetzliche Lage dem Staatsziel überhaupt nicht entspricht, spricht er sich sogar für eine Handlungsverpflichtung aus.¹⁶² Daraus folge allerdings nicht, dass dem Gesetzgeber lediglich die Pflicht zur Umsetzung dieser Mindestkriterien zukommt. Vielmehr müsse er danach streben, die Staatsziele optimal zu verwirklichen. Die Erfüllung

¹⁵⁴ *Sommermann*, Staatsziele 437 f.

¹⁵⁵ *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht 71; 489.

¹⁵⁶ So beispielsweise in VfSlg 3744/1960, 7407/1974.

¹⁵⁷ Siehe dazu zB VfSlg 8017/1977 betreffend eine fehlende Regelung für die Anrechnung von Haftzeiten; VfSlg 10.705/1985; 10.949/1986.

¹⁵⁸ *Holoubek*, Säumnis des Gesetzgebers, in *Holoubek/Lang* (Hrsg), Rechtsschutz gegen staatliche Untätigkeit (2011) 249 (254). Dies ist allerdings eine generelle Einschätzung, die sich nicht speziell auf die Staatszielbestimmungen bezieht.

¹⁵⁹ *Holoubek*, Säumnis 263.

¹⁶⁰ VfSlg 14.453/1996.

¹⁶¹ *Sommermann*, Staatsziele 439; 442.

¹⁶² AA *Holoubek*, Säumnis 261, der eben diese Handlungspflicht (überwiegend) verneint.

dieses Optimierungsgebotes ist jedoch der gerichtlichen (wenngleich nicht der politischen!) Kontrolle entzogen.¹⁶³

3.3.2 Staatszielbestimmungen in der österreichischen Bundes- und in der Vorarlberger Landesverfassung

In Österreich sind Staatszielbestimmungen vergleichsweise noch eine relativ junge Erscheinung. Die ursprüngliche Fassung des B-VG war nämlich eine sogenannte „Spielregelverfassung“: Ihr oberstes Anliegen war die Organisation des neu errichteten Bundesstaats. Daher enthielt sie anfangs zwar detaillierte Vorgaben für den politischen Prozess und regelte umfassend die staatlichen Institutionen. Von materiellen Vorgaben für die Politik, eben jenen Staatszielbestimmungen, wurde allerdings zunächst abgesehen, denn die Verfassung wurde als rein formales Regelwerk verstanden. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg machte die politische Situation erste Staatszielbestimmungen erforderlich, nämlich die immerwährende Neutralität und das Verbot nazistischer Tätigkeit. Die Wende in der Verfassungsjudikatur vom *judicial self-restraint* hin zu einer verstärkten Orientierung an materiellen Werten führte dann zu einem Wandel in der Verfassungsgesetzgebung. In Folge dessen wurden in den 70er- und 80er-Jahren weitere Staatszielbestimmungen implementiert, nämlich jene zur Landesverteidigung, zum Umweltschutz und dann in den 90er-Jahren zur Gleichstellung der Geschlechter und zur Gleichbehandlung von Behinderten.¹⁶⁴ Die Länder folgten der Tendenz auf Bundesebene und verankerten erste Staatszielbestimmungen in ihren Landesverfassungen.

Mit der Verfassungsnovelle 1984¹⁶⁵ hat das Land Vorarlberg erstmals Staatsziele in seine Verfassung aufgenommen, welche im Laufe der Zeit ergänzt und weiter ausgebaut wurden. Im Folgenden soll auf einige besonders wichtige Bestimmungen eingegangen werden. Im Art 1 Abs 1 Vbg LV „bekennt sich [das Land] zu den Grundsätzen der freiheitlichen, demokratischen, rechtsstaatlichen und sozialen Ordnung“. Es wurden also auch für die Landesebene jene klassische Staatsziele verankert, die schon lange vorher kennzeichnend waren für den modernen demokratischen Verfassungsstaat. Darüber hinaus enthält Art 1 Abs 1 Vbg LV ein Bekenntnis zur Sozialstaatlichkeit, zu dem es auf Bundesebene keine Entsprechung gibt.

¹⁶³ Für Vorarlberg kann im Falle der gesetzgeberischen Untätigkeit noch ein weiterer Lösungsansatz angedacht werden: Das Volk kann den Landtag durch ein Volksbegehren zumindest dazu veranlassen, sich mit der Umsetzung von Staatszielbestimmungen zu befassen. Bei entsprechender Unterstützung kann darüber sogar eine Volksabstimmung ergehen (*Koja*, Verfassungsrecht 91). Die Wirkungen einer solchen Volksabstimmung sind allerdings durch VfSlg 16.241/2001 fraglich geworden – siehe dazu Kapitel 3.2.2.

¹⁶⁴ *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht 71 ff.

¹⁶⁵ LGBl 24/1984.

Die Bundesverfassungskonformität wird für den Fall der Vorarlberger Regelung dennoch bejaht.¹⁶⁶ Das Sozialstaatsprinzip ist als Bekenntnis des Landes zu sozialer Gerechtigkeit für die Entscheidungen für Gesetzgebung und Verwaltung maßgeblich. Ihm wurde auf einfachgesetzlicher Ebene mit zahlreichen Schutz- und Ausgleichsbestimmungen zugunsten von sozial Schwachen und Benachteiligten entsprochen.¹⁶⁷ Dass im Abs 3 noch einmal auf das demokratische Prinzip hingewiesen wurde, zeigt den besonderen Stellenwert der Demokratie. Insofern ist es systemkonsistent, dass die neue Staatszielbestimmung unmittelbar daran angeschlossen wurde. Art 7 Vbg LV normiert unter der Überschrift „Ziele und Grundsätze staatlichen Handelns“ eine ganze Reihe an Leitprinzipien. Nach dieser Bestimmung hat das Land die freie Entfaltung der Persönlichkeit des Einzelnen sowie die Gestaltung des Gemeinschaftslebens nach den Grundsätzen der Subsidiarität und der Solidarität aller gesellschaftlichen Gruppen zu sichern. Die Ausgestaltung dieser Bestimmung ist ein anschauliches Beispiel für sehr abstrakte und weit gefasste Formulierungen, da sie so allgemein gehalten ist, dass sich aus der Bestimmung allein nur schwer erschließt, inwiefern und in welchem Ausmaß diese Ziele umgesetzt werden sollten. Deshalb hat die Bestimmung mE schon fast den Charakter eines Programmsatzes. So ist „sichern“ eben gerade nicht im Sinne einer Leistungsgarantie zu verstehen, sondern eher als Unterstützung und allenfalls als Gefahrenabwehr.¹⁶⁸ Die Begriffe Subsidiarität und Solidarität sind ebenfalls sehr weit gezogene, insbesondere letzterer, wie *Pernthaler/Lukasser*¹⁶⁹ veranschaulichen: „Das Solidaritätsprinzip drückt das wechselseitige Aufeinander-Angewiesen-Sein der Menschen und Gruppen in einer Gemeinschaft und die daraus abzuleitenden wechselseitigen Verpflichtungen und Verantwortungen füreinander aus.“ Diese Definition zeigt deutlich, wie weit der Begriff der Solidarität reicht. In welcher Gestalt diese Wertung Eingang in konkretes Gesetzgebungs- und Verwaltungshandeln nehmen soll, ist angesichts ihres beinahe alles umfassenden Charakters kaum zu ermessen. Deutlich konkreter ist dagegen der Abs 2, demgemäß das staatliche Handeln die Würde des Menschen, die Gleichheit vor dem Gesetz, die Verhältnismäßigkeit der angewandten Mittel und die Grundsätze von Treu und Glauben zu achten hat. Es ist unschwer erkennbar, dass hier nicht nur Staatszielbestimmungen normiert wurden, sondern dass diese Normen grundrechtlichen Charakter haben. Auch dem Grundsatz von Treu und Glauben, der keine ausdrückliche Entsprechung auf Bundesebene hat, kommt ein solcher Charakter zu. Er schützt das Vertrauen auf einen redlichen Umgang

¹⁶⁶ *Pernthaler/Lukasser*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer: Vorarlberg (1995) 32 f; *Koja*, Verfassungsrecht 82 ff mwN; 88.

¹⁶⁷ *Pernthaler/Lukasser*, Verfassungsrecht 32.

¹⁶⁸ *Pernthaler/Lukasser*, Verfassungsrecht 58 f.

¹⁶⁹ *Pernthaler/Lukasser*, Verfassungsrecht 57 f.

und Rechtsverkehr des Staates mit seinen BürgerInnen in der Leistungs- und Privatwirtschaftsverwaltung.¹⁷⁰ Im Großen und Ganzen geht es hier um jenen Vertrauensschutz, den der VfGH auf Bundesebene dem Gleichheitsgebot entnimmt. Das landesverfassungsrechtliche Gleichheitsgebot wurde 1998¹⁷¹ um das allerdings nur objektiv-rechtliche Gebot der Gleichbehandlung Behinderter (Art 7 Abs 3 Vbg LV) erweitert. Die Bestimmung war eine Reaktion auf den auf Bundesebene eingeführten Art 7 Abs 1 B-VG,¹⁷² geht allerdings in ihrer Ausgestaltung deutlich über das Ausmaß der Bundesbestimmung hinaus, indem eine Verpflichtung der Gesellschaft (nicht nur der staatlichen Organe) normiert wurde, *betagte Menschen und Menschen mit Behinderung zu unterstützen und die Gleichwertigkeit ihrer Lebensbedingungen zu gewährleisten*. Das Hereinholen der Gesellschaft in diese Verantwortung muss freilich trotzdem durch die staatlichen Entscheidungsträger veranlasst werden – insofern begründet Art 7 Abs 3 Vbg LV hierzu eine Verpflichtung. Einen Mindeststandard für den Bereich des Umweltschutzes soll Art 7 Abs 6 Vbg LV schaffen; Konkretisierungen hinsichtlich des Schutzgegenstands (namentlich Natur, Landschaft Ortsbild, Luft, Boden und Wasser) erleichtern hier die Umsetzung deutlich. Die Umweltschutzbestimmung wird ergänzt durch eine zum Klimaschutz, in welcher auch vom Land zur Verwirklichung des Ziels geförderte Maßnahmen aufgezählt werden. Auch dies stellt eine wichtige Konkretisierung dar, zumal auch eine explizite Abgrenzung zur Atomenergie vorgenommen wird und damit klar die Ausrichtung der Zielverwirklichung hin zu einer Reduktion des Verbrauchs und zu erneuerbaren Energien betont wird. Schließlich normiert der – ganz klar die konservativ geprägte Handschrift der Vorarlberger ÖVP tragende – Art 8 Abs 1 Vbg LV den Schutz der Ehe und Familie als *natürliche* Grundlage der menschlichen Gesellschaft, eine Formulierung, die heute wohl als überholt betrachtet werden kann.¹⁷³ Positiv zu bemerken ist allerdings, dass unter den Begriff Familie nicht nur die „Normalfamilie“, sondern auch andere Formen fallen, insbesondere die Rest- (bei Tod eines Elternteils), die Teilfamilie (ohne Ehe) und die „Familienbeziehungen natürlicher Art“.¹⁷⁴ Dennoch ist dieser Familienbegriff angesichts der diesbezüglich vielgestaltigen gesellschaftlichen Realität ganz klar als konservativ zu qualifizieren und auch zu hinterfragen.

¹⁷⁰ *Pernthaler/Lukasser*, Verfassungsrecht 64.

¹⁷¹ LGBl 42/1998.

¹⁷² BGBl 87/1997; *Bußjäger*, Landesverfassung 101.

¹⁷³ Ähnlich nur die OÖ LV in ihrem Art 13 (LGBl 122/1992 idGF): „Das Land Oberösterreich schützt und fördert die Familie als Grundlage der menschlichen Gesellschaft.“ In dieser Formulierung wird jedoch die Ehe ausgeklammert und damit auf eine (mE sehr problematische und zudem argumentativ unhaltbare) Naturalisierung der rechtlichen und gesellschaftlichen Konstruktion der Ehe verzichtet.

¹⁷⁴ *Pernthaler/Lukasser*, Verfassungsrecht 72.

Wie aus dieser Auflistung der wichtigsten materiellen Regelungen ersichtlich ist, gab es bislang zum Thema Partizipation und Ausübung politischer Rechte keine Staatszielbestimmungen. Mit ihrer Formulierung fügt sich Art 1 Abs 4 Vbg LV trotzdem in die Reihe der Bekenntnisse des Landes zu bestimmten inhaltlichen Wertungen und Leitlinien für das politische Handeln ein. Vorarlberg betritt damit insofern Neuland, als dass es das erste Land in Österreich ist, das eine Staatszielbestimmung im Bereich der BürgerInnen-Beteiligung normiert, was einmal mehr den besonderen Stellenwert der direkten Demokratie in der Vorarlberger Verfassungstradition ausdrückt. Art 1 Abs 4 Vbg LV ist jedoch sehr abstrakt formuliert, vor allem das Bekenntnis zur direkten Demokratie. Daraus lassen sich keinerlei Hinweise auf konkret vorzunehmende Handlungen ableiten. Selbst innerhalb der Staatszielbestimmungen wurde also eine sehr weit gezogene Formulierung gewählt, so dass der erste Teil eher den Charakter eines Programmsatzes denn einer verbindlichen Handlungsvorgabe hat; es ist nämlich überhaupt nicht klar, welche Arten von Handlungen aus dieser Formulierung folgen sollen. Auch aus dem Bericht des Landtags¹⁷⁵ geht lediglich hervor, dass die Bedeutung der direkten Demokratie in den bisher bestehenden Formen mit der neuen Staatszielbestimmung unterstrichen wird. Etwas konkreter ist dagegen die Formulierung „fördert auch andere Formen der partizipativen Demokratie“. Daraus ist zumindest abzuleiten, dass umsetzende Maßnahmen folgen sollen, was ja auch prompt geschehen ist.¹⁷⁶ Qualifizierungen iS von Präzisierungen des zu verwirklichenden Inhalts oder von Mitteln und Verfahren zur Umsetzung¹⁷⁷ beinhaltet die Bestimmung nicht; insofern ist dem Gesetzgeber hier freie Hand gelassen. Damit geht freilich eine geringe Bindungswirkung einher. In diesem Zusammenhang ist jedoch die Vorarlberger Rechtstradition betreffend die direkte Demokratie zu berücksichtigen. Insofern ist zu erwarten, dass aufgrund dieser ein entsprechender politischer Wille zur Weiterentwicklung der direkten und zur Etablierung der partizipativen Demokratie (innerhalb der bundesverfassungsgesetzlich vorgegebenen Grenzen) vorhanden ist. Aus dem Bericht des Landtags¹⁷⁸ geht hervor, dass das Land es zur Intensivierung des Zusammenwirkens von BürgerInnen und politischen Entscheidungsträgern für zweckmäßig und sinnvoll erachtet, zusätzliche partizipativ-demokratische Teilnahme- und Mitwirkungsmöglichkeiten einzusetzen. In diesem Zusammenhang wird dort ausdrücklich die Methode des BürgerInnen-Rates genannt, welche eine „wechselseitig gewinnbringende Rückkoppelung und damit ein stärkeres Miteinander“ herbeiführen soll.

¹⁷⁵ 1. Beilage im Jahre 2013 zu den Sitzungsberichten des XXIX. Vorarlberger Landtags, 2.

¹⁷⁶ Siehe dazu Kapitel 4.1.

¹⁷⁷ *Sommermann*, Staatsziele 382.

¹⁷⁸ 1. Beilage im Jahre 2013 zu den Sitzungsberichten des XXIX. Vorarlberger Landtags, 2.

3.3.3 Entstehung des Entwurfs: Das Büro für Zukunftsfragen der Vorarlberger Landesregierung als Initiator der neuen Bestimmung

Die Staatszielbestimmung des Art 1 Abs 4 Vbg LV entstand aus einer in Vorarlberg schon länger bestehenden Praxis zur Förderung und Stärkung von BürgerInnen-Beteiligung. Maßgeblich beteiligt an der Entstehung und Institutionalisierung dieser war das Büro für Zukunftsfragen. Auch künftig hat es aufgrund der Ausgestaltung der Staatszielbestimmung durch die Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten¹⁷⁹ eine Schlüsselposition inne, da die Richtlinie das Büro für Zukunftsfragen mit der Organisation der BürgerInnen-Räte beauftragt. Es handelt sich bei dieser Einrichtung um eine Stabstelle im Amt der Vorarlberger Landesregierung, welche direkt dem Landeshauptmann untersteht. Sie hat die Aufgabe, „zukunftsweisende Entwicklungsmöglichkeiten aufzuspüren, gute Ideen und Konzepte anzukurbeln und zu vernetzen sowie freiwilliges Engagement zu unterstützen“¹⁸⁰. Das Ziel besteht dabei darin, unter Beteiligung vieler engagierter Menschen Möglichkeiten und Konzepte für eine nachhaltige und zukunftsfähige Entwicklung des Landes herauszuarbeiten sowie ehrenamtliches Engagement und BürgerInnen-Beteiligung zu unterstützen und zu fördern. Dabei sollen möglichst viele Menschen mit den unterschiedlichsten Hintergründen und Fähigkeiten zusammenkommen, die dann gemeinsam an „innovativen Lösungen für aktuelle gesellschaftspolitische Herausforderungen“¹⁸¹ arbeiten, um Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität in Vorarlberg zu erhalten bzw auszubauen. Derzeit liegen die Tätigkeitsschwerpunkte in den Bereichen Bürgerschaftliches Engagement und BürgerInnen-Beteiligung, Sozialkapital sowie nachhaltige Gemeinde- und Regionalentwicklung.¹⁸² Für diese Arbeit ist vor allem das erste Arbeitsfeld relevant, weshalb darauf etwas genauer eingegangen wird.

Partizipation gewinnt angesichts der zunehmenden Vielschichtigkeit gesellschaftlicher Prozesse und Problematiken mehr und mehr an Bedeutung und wird aufgrund der wachsenden Politikverdrossenheit und der daraus resultierenden Kluft zwischen der Politik und den BürgerInnen als möglicher Ausweg aus der gegenwärtig zu beobachtenden Krise des

¹⁷⁹ Text im Anhang.

¹⁸⁰ So der ehemalige Landeshauptmann Dr. Herbert Sausgruber; *Büro für Zukunftsfragen*, Geschäftsfelder und Aufgaben <vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt_zukunft/zukunft/buerofuerzukunftsfragen/weitereinformationen/aufgaben_leistungen/geschaefsfelderundaufgab.htm> (12.4.2013).

¹⁸¹ *Büro für Zukunftsfragen*, Geschäftsfelder und Aufgaben <vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt_zukunft/zukunft/buerofuerzukunftsfragen/weitereinformationen/aufgaben_leistungen/geschaefsfelderundaufgab.htm> (12.4.2013).

¹⁸² *Büro für Zukunftsfragen*, Geschäftsfelder und Aufgaben <vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt_zukunft/zukunft/buerofuerzukunftsfragen/weitereinformationen/aufgaben_leistungen/geschaefsfelderundaufgab.htm> (12.4.2013).

politischen Systems diskutiert.¹⁸³ In Vorarlberg hat sich dazu die partizipativ-demokratische Methode des BürgerInnen-Rates¹⁸⁴ etabliert, eine Form der BürgerInnen-Beteiligung, mit der in der Vergangenheit bereits gute Erfahrungen gemacht wurden. Mit der neuen Verfassungsbestimmung erfolgten nun eine Institutionalisierung und ein Ausbau dieser Praxis und der dahinter stehenden Wertungen.¹⁸⁵ Wenngleich die entsprechende Staatszielbestimmung, wie schon erwähnt, sehr unbestimmt ist und ihre praktischen Wirkungen stark von der entsprechenden Ausgestaltung abhängen werden, wurde damit doch ein beachtliches demokratiepolitisches Signal hin zu mehr Dialog zwischen der Politik und den BürgerInnen gesetzt.

3.3.4 Institutionalisierte Entstehung: Die Verfassungsgesetzgebung in Vorarlberg

Die Gesetzgebung erfolgt gemäß Art 15 Vbg LV durch den demokratisch gewählten Landtag, ein Erfordernis, das schon Art 95 iVm Art 41 ff B-VG statuiert.¹⁸⁶ Das B-VG schreibt den Ländern also ein Einkammersystem vor.¹⁸⁷ Damit ist ihnen jede Übertragung der Gesetzgebungsbefugnis an ein anderes Organ untersagt. Dies soll allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass das praktische Schwergewicht in der Landesgesetzgebung, ebenso wie auf Bundesebene, bei der Regierung liegt.¹⁸⁸ Auch im Fall des Art 1 Abs 4 Vbg LV war es die Landesregierung, welche die Initiative zur Verankerung der Staatszielbestimmung ergriff. Der Gesetzgebungsprozess selbst ist in der Bundesverfassung nur in seinen Grundzügen geregelt. Teilweise werden die zu treffenden Regelungen determiniert (so beispielsweise Art in 97 B-VG), teilweise aber auch der Verfassungsautonomie der Länder überlassen (so zB hinsichtlich der Einrichtung plebiszitärer Instrumente¹⁸⁹). Der Ablauf des Verfahrens gestaltet sich wie folgt: Zunächst muss ein Gesetzesvorschlag im Landtag eingebracht werden, worauf dann das eigentliche Verfahren im Landtag folgt. Ein allfälliger Gesetzesbeschluss wird dann beurkundet, gegengezeichnet und schließlich kundgemacht.¹⁹⁰ Dieses Verfahren ist in den Art 21 ff Vbg LV sowie in der GOVLT¹⁹¹ geregelt. Die Landtagssitzungen sind gemäß Art 21 Vbg LV (mit Ausnahme der ersten) vom Landtagspräsidenten einzuberufen, sofern es dieser

¹⁸³ Lederer, Positionspapier Partizipation (2009) 5 f <vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt_zukunft/zukunft/buero fuerzukunftfragen/weitereinformationen/buergerschaftlichesengage/buergerbeteiligung/partizipationalerneuer arbe.htm> (16.4.2013).

¹⁸⁴ Im Original „Wisdom Council“ (siehe dazu *Rough*, *The Wisdom Council and Responsible Leadership*, *Journal for Quality and Participation* (1996) 74; zur Methode siehe Kapitel 4.1.

¹⁸⁵ *Landespressestelle Vorarlberg*, Bürgerbeteiligung in Vorarlberg – ein Erfolgsmodell (2012) 2.

¹⁸⁶ Vgl dazu die Ausführungen in Kapitel 3.2.3.

¹⁸⁷ *Öhlinger/Eberhard*, *Verfassungsrecht* 202 f.

¹⁸⁸ *Abbrederis/Pürgy*, *Gesetzgebung der Länder*, in Pürgy (Hrsg), *Das Recht der Länder Bd I* (2012) 257 f; 261.

¹⁸⁹ Man beachte allerdings die in VfSlg 16.241/2001 markierten Grenzen.

¹⁹⁰ *Koja*, *Verfassungsrecht* 170 f.

¹⁹¹ Landtagsbeschluss über eine Geschäftsordnung für den Vorarlberger Landtag, LGBL 11/1973 idgF.

für erforderlich hält oder es von der Landesregierung oder einem Viertel der Mitglieder des Landtags unter Einbringung eines Antrags verlangt wird. Einzelheiten dazu enthält § 34 GOVLT. Mit der Einberufung ist die Tagesordnung bekannt zu geben. Beratungsgegenstände, welche gemäß Art 32 Vbg LV zugleich Gesetzesvorschläge darstellen, gelangen aufgrund von Volksbegehren oder aufgrund von Vorlagen wenigstens zweier Landtagsmitglieder, von Ausschüssen oder der Landesregierung in den Landtag. Wie dies genau zu geschehen hat, normiert die GOVLT. Die Regelung der Beratungsgegenstände fällt in die relative Verfassungsautonomie der Länder, da das B-VG in Art 95 lediglich bestimmt, dass die Landtage die Gesetzgebung ausüben haben und in Art 97 lediglich vom Gesetzesbeschluss des Landtages spricht, nicht jedoch regelt, wie dieser zustande kommen soll. Die Länder können also festlegen, welche Organe auf welche Art Gesetzesvorschläge einbringen können.¹⁹² Schließlich nennt Art 22 Vbg LV noch Berichte und Erklärungen der Landesregierung oder ihrer Mitglieder sowie Beratungsgegenstände, welche sich aus der Anfragebeantwortung ergeben. Diese Aufzählung ist, wie schon aus der Bestimmung selbst ersichtlich ist,¹⁹³ nicht abschließend, sondern beinhaltet lediglich die wichtigsten und häufigsten Fälle.¹⁹⁴ Praktisch besonders bedeutsam ist, wie schon erwähnt, die Regierungsvorlage, weshalb die Regierung auch als „materieller Gesetzgeber bezeichnet wird.¹⁹⁵ Gemäß Art 34 Vbg LV ist in solchen Fällen außerdem ein Begutachtungsverfahren durchzuführen.¹⁹⁶ Zeitgleich ist die Vorlage den Landtagsfraktionen zu übermitteln (§ 10 Abs 2 GOVLT).

Regelungen bezüglich der Beschlussfassung sind in der Vbg LV sowie in der GOVLT enthalten. Bundesverfassungsgesetzliche Vorgaben bestehen lediglich für die Mehrheitsanfordernisse betreffend die Verfassungsgesetzgebung. Diesbezüglich normiert Art 99 Abs 2 B-VG dieselben Kriterien wie auf Bundesebene, also ein Präsenzquorum von mindestens der Hälfte der Mitglieder des Landtags und ein Konsensquorum von zwei Drittel der Anwesenden. Anders als Art 31 B-VG (für den Nationalrat) und Art 37 B-VG (den Bundesrat betreffend), verlangt Art 23 Vbg LV jedenfalls die Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Landtagsmitglieder. Damit gibt es, was die Anwesenheitserfordernisse betrifft, auf Vorarlberger Landesebene keinen Unterschied zwischen einfachen und Verfassungsgesetzesbeschlüssen. Diese Ausgestaltung, ist aufgrund der in diesem Bereich bestehenden

¹⁹² *Koja*, Verfassungsrecht 171; *Abbrederis/Pürgy*, Gesetzgebung 261.

¹⁹³ „Soweit nicht in Gesetzen oder in der Geschäftsordnung des Landtages etwas anderes bestimmt ist [...].“

¹⁹⁴ *Pernthaler/Lukasser*, Verfassungsrecht 114.

¹⁹⁵ *Abbrederis/Pürgy*, Gesetzgebung 262.

¹⁹⁶ Siehe dazu Kapitel 3.2.2.

Verfassungsautonomie zulässig.¹⁹⁷ Schließlich normiert Art 23 Abs 2 Vbg LV in Entsprechung zu Art 44 Abs 1 B-VG noch eine Bezeichnungspflicht.¹⁹⁸

Die GOVLT enthält detaillierte Regelungen den gesamten Prozess im Landtag betreffend, ua über Öffentlichkeit und Berichterstattung sowie über die Ausschussberatung. Sie sieht drei Lesungen vor, wobei für die erste Lesung (§ 37 GOVLT) umfangreiche Ausnahmebestimmungen bestehen; insbesondere kann der Landtag mit einer Zweidrittelmehrheit beschließen, dass eine solche nicht stattfindet. Davon jedoch normiert § 37 Abs 1 letzter Satz GOVLT wiederum eine Ausnahme. Die erste Lesung ist nur dazu da, eine Entscheidung darüber zu erlangen, ob die Angelegenheit einem Ausschuss zugewiesen wird. Die zweite Lesung (§ 38 GOVLT) besteht dann aus einer Generaldebatte (§ 40 GOVLT), die der Beratung über die Vorlage als Ganzes dient und aus einer Spezialdebatte (§ 41 GOVLT), im Rahmen welcher einzelne Teile gesondert verhandelt und auch bereits abgestimmt wird. In der dritten Lesung (§ 41 GOVLT) wird dann nochmals über die Gesetzesvorlage als Ganze abgestimmt. Einzelheiten zum Stimmrecht und dessen Ausübung sowie zur Beschlussfassung des Landtags enthalten die §§ 3, 45ff GOVLT.

Die Beurkundung und Gegenzeichnung sowie die Kundmachung im Landesgesetzblatt wird ausdrücklich durch Art 97 B-VG angeordnet. Nicht vorgegeben ist allerdings, wer zur Beurkundung des verfassungsmäßigen Zustandekommens sowie zur Gegenzeichnung berufen ist – insofern sind die Länder hier autonom, während die Kundmachung stets durch den Landeshauptmann zu erfolgen hat. Gemäß Art 36 Vbg LV hat der Landtagspräsident unter Gegenzeichnung des Landeshauptmannes das ordnungsgemäße Zustandekommen eines Gesetzesbeschluss zu beurkunden. Bezüglich der Kundmachung ist noch eine Vorarlberger Besonderheit zu nennen, die von *Koja*¹⁹⁹ als besonders zweckmäßig und bürgerfreundlich bezeichnet wird: Der Landeshauptmann hat in den Tageszeitungen, deren Verlagsort in Vorarlberg liegt, auf die Kundmachung hinzuweisen. Im Hinblick auf die recht homogene Vorarlberger Medienlandschaft dürfte dies ein mit verhältnismäßig geringem Aufwand verbundenes, überaus wirksames Publikationsmittel sein.

¹⁹⁷ *Koja*, Verfassungsrecht 170.

¹⁹⁸ *Pernthaler/Lukasser*, Verfassungsrecht 116.

¹⁹⁹ *Koja*, Verfassungsrecht 190.

4 Die bisherige Ausgestaltung der neuen Verfassungsbestimmung: Der BürgerInnen-Rat

4.1 Was ist und wie funktioniert ein BürgerInnen-Rat? Die Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten

4.1.1 Allgemeines, Ziele

Das Konzept des BürgerInnen-Rats (im Original: Wisdom Council) wurde von *Jim Rough* in den 1980er-Jahren entwickelt und kommt seither in den verschiedensten Organisationen und Kontexten zur Anwendung.²⁰⁰ Es wird als kostengünstige und rasche Möglichkeit beschrieben, um bürgernah schwierige Herausforderungen besser meistern zu können und dabei Selbstorganisation und BürgerInnen-Beteiligung zu fördern.²⁰¹ Vereinfacht dargestellt geht es darum, dass per Zufall ausgewählte BürgerInnen sich ein bis zwei Tage zusammensetzen, um gemeinsam ein Thema zu erörtern.²⁰² Seit 2006 haben in Vorarlberg zahlreiche BürgerInnen-Räte auf kommunaler, regionaler und landesweiter Ebene stattgefunden, im Rahmen derer sich etwa 400 Menschen für das Gemeinwohl eingesetzt haben. Die Methode kam bisher sowohl in der Planung und Entwicklung von Politikbereichen als auch für konkrete Projekte zur Anwendung.²⁰³ Der Anwendungsbereich umfasst sowohl legislative als auch exekutive Fragen.

In Ausgestaltung des Art 1 Abs 4 Vbg LV wurde zwecks Vereinheitlichung und Definition von Qualitätskriterien für den BürgerInnen-Rat von der Vorarlberger Landesregierung eine Richtlinie²⁰⁴ vorgelegt, auf welche im Folgenden eingegangen wird, um anhand dieser die bisherige Umsetzung der neuen Staatsziele zu untersuchen. Die Richtlinie ist eine verbindliche Handlungsanleitung für den Ablauf des Bürgerratsprozesses. Es handelt sich

²⁰⁰ *Dynamic Facilitation Associates*, Jim Rough, <tobe.net/about_us/About/Associates/jim_rough.html> (15.4.2013).

²⁰¹ *Strele*, BürgerInnen-Räte in Österreich (2012) 6; Download unter <vorarlberg.at/zukunft/> (20.4.2012).

²⁰² Präambel zur Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten (Text im Anhang).

²⁰³ *Büro für Zukunftsfragen*, Vorarlberg verankert erstmals in Europa partizipative Demokratie in der Landesverfassung <vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt_zukunft/zukunft/buerofuerzukunftsfragen/weitereinformationen/buergerschaftlichesengage/buergerbeteiligung/vorarlbergverankerterstma.htm> (17.4.2013); Beispiele für bisherige Anwendungen: Anwendung in städtebauliche Entwicklungen, Bildungsfragen, Zusammenleben in der Gemeinde (Integration, Lebensqualität ...), Vermarktung der Region, Sicherung der Nahversorgung (*Landespressestelle Vorarlberg*, Bürgerbeteiligung in Vorarlberg – ein Erfolgsmodell (2012) 4).

²⁰⁴ Download unter: *Büro für Zukunftsfragen*, Vorarlberg verankert erstmals in Europa partizipative Demokratie in der Landesverfassung <vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt_zukunft/zukunft/buerofuerzukunftsfragen/weitereinformationen/buergerschaftlichesengage/buergerbeteiligung/vorarlbergverankerterstma.htm> (17.4.2013), Text im Anhang.

dabei allerdings lediglich um einen intern verbindlichen Verwaltungsakt (Erlass),²⁰⁵ mittels welchem eine übergeordnete Behörde (hier die Vorarlberger Landesregierung) generelle Anordnungen an nachgeordnete Verwaltungsorgane (das Büro für Zukunftsfragen, welches direkt der Landesregierung untersteht) erteilt. Subjektive Rechte begründet die Richtlinie keine, auch nicht im Fall des § 5a Abs 6. Dieser normiert lediglich eine Selbstverpflichtung der Verwaltung, einen BürgerInnen-Rat abzuhalten, wenn dies 1.000 BürgerInnen unterschriftlich verlangen. Der VfGH²⁰⁶ spricht in diesem Zusammenhang von „Verwaltungsverordnungen“, also Rechtsakten, die die Merkmale einer Verordnung erfüllen mit der Ausnahme, dass sie keine Außenwirkung aufweisen, also keine subjektiven Rechte und Pflichten der Normadressaten festlegen, und folglich auch nicht kundgemacht, sondern lediglich den internen Adressaten zur Kenntnis gebracht werden müssen.²⁰⁷

In der Präambel werden noch einmal die grundsätzlichen Überlegungen zum Ausbau der partizipativen Demokratie dargelegt:

„Vor dem Hintergrund rasch ablaufender gesellschaftlicher Veränderungsprozesse und der wachsenden Komplexität von Entscheidungsprozessen wird es in Zukunft noch wichtiger, bürgerschaftliche Mitverantwortung nicht nur zu propagieren, sondern durch geeignete Maßnahmen und Methoden auch konkret zu ermöglichen. Eine bessere Einbeziehung und Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an politischen Prozessen kann helfen, die Kluft zwischen dem politischen System und der Gesellschaft zu verringern, der zu beobachtenden Politikverdrossenheit entgegen zu wirken und gemeinsam getragene Lösungen für die drängenden Herausforderungen unserer Zeit zu finden.“

Aus dieser Erklärung ist eine deutliche Problemerkennung und eine klare Zukunftsorientierung ersichtlich; partizipativ-demokratische Prozesse werden als möglicher Lösungsansatz für die künftig auf die Gesellschaft und das politische System zukommenden Probleme gesehen. Weiter wird die Bereitschaft signalisiert, abseits der ausgetretenen Pfade nach neuen Entwicklungsmöglichkeiten zu suchen. Darauf lässt sich das Bestreben nach einer Stärkung und einem weiteren Ausbau von partizipativ-demokratischen Methoden ableiten, was ja auch schon im Art 1 Abs 4 Vbg LV anklingt.

²⁰⁵ Telefonische Auskunft von Frau Mag. Thalhammer, Land Vorarlberg – Gesetzgebung (19. und 24.4.2013).

²⁰⁶ VfSlg 13.635/1993; aA *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht 487 f, welche Verwaltungsverordnungen als generelle Weisungen und damit nicht als Verordnungen iSd Art 139 B-VG qualifizieren; zust *Berka*, Verfassungsrecht 211; nach dieser Ansicht käme dem VfGH daher keine Prüfbefugnis für derartige Verwaltungsakte zu (*Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht³ (2009) 267 f).

²⁰⁷ *Kahl/Weber*, Verwaltungsrecht 242 f.

Anhand der bereits vorgelegten Richtlinie soll nun der Bürgerratsprozess und insbesondere der Ablauf eines BürgerInnen-Rates als wesentlicher Teil dieses Prozesses erklärt werden. In § 1²⁰⁸ wird zunächst nochmals der Mehrwert der BürgerInnen-Beteiligung betont und anschließend das Ziel des BürgerInnen-Rates definiert: Er soll die Kompetenz, die Betroffenheit und die Erfahrung der Beteiligten bei gemeinwohlrelevanten Fragestellungen in den politischen Prozess einbringen. Damit wird auf das Anwendungsfeld dieser Methode Bezug genommen; BürgerInnen-Räte sollen dort zum Einsatz kommen, wo ein Bezug zum Gemeinwohl gegeben ist.

Es stellt sich freilich die Frage, welche Themen (außer den individuellen Verwaltungsakten, welche gemäß § 5a Abs 3 ohnehin ausgeschlossen sind) keine Gemeinwohlrelevanz aufweisen, da ja das Gemeinwohl als oberste Zielsetzung einer demokratisch verfassten Gesellschaft verstanden wird. Die weit gefasste Formulierung lässt also darauf schließen, dass die Methode des BürgerInnen-Rates prinzipiell für alle Themen offen ist. Es liegt dennoch auf der Hand, dass sich diese Methode hauptsächlich für Inhalte eignet, zu denen die BürgerInnen einen persönlichen Bezug haben und die nicht viel Expertenwissen verlangen. Gemäß § 5b Abs 6 ist zwar die Beiziehung von Sachverständigen und Auskunftspersonen möglich. Wie sich diese in den Prozess einfügen sollen, ist jedoch nicht geregelt. So ist zu befürchten, dass die sonst entstehende Gruppendynamik sowie die ablaufenden Kommunikationsprozesse sich im Beisein oder unter Einfluss von Experten(meinungen) verändern, denn wenn bereits eine Expertise zu dem Thema vorhanden ist, drängt sich naturgemäß die Frage nach dem Stellenwert der Laienmeinungen auf. Die in den Prozess eingebundenen Personen sind dann nämlich nicht mehr auf Augenhöhe, was die durch dieses Konzept intendierten Wirkungen hemmt. So ist die Beiziehung von Sachverständigen mE kritisch zu sehen und sollte von dieser Möglichkeit nur sparsam Gebrauch gemacht werden.²⁰⁹ Auch was die Mobilisierung betrifft, dürften sich lebens- und bürgernahe Themen deutlich besser eignen, da Menschen generell eher bereit sind, ihre Freizeit in die Bearbeitung von Themen zu investieren, die sie persönlich betreffen oder zu denen sie aus ihrem Alltag heraus zumindest einen gewissen Bezug haben. Aus diesem Grund wurden bislang auch deutlich mehr BürgerInnen-Räte auf

²⁰⁸ Die folgenden Paragraphen beziehen sich, sofern nicht anders angegeben, auf die Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten (Text im Anhang).

²⁰⁹ Dem muss hinzugefügt werden, dass aufgrund der Zufallsauswahl auch die Chance besteht, dass einige TeilnehmerInnen spezifisches (Fach-)Wissen in den Prozess einbringen. In diesem Fall ist es eine wesentliche Aufgabe des/der ModeratorIn, dafür zu sorgen, dass die in diesem Verfahren normalerweise ablaufenden gruppendynamischen Prozesse durch die Einbringung dieser Kenntnisse nicht gestört werden und dass auch die Laienmeinungen, Emotionen und Befürchtungen ihren Platz erhalten.

kommunaler Gemeindeebene durchgeführt wie auf Landesebene.²¹⁰ Es zeigt sich damit dieselbe Entwicklung wie schon im Bereich der herkömmlichen direktdemokratischen Instrumente beobachtet wurde: Je kleiner die gesellschaftliche Einheit, desto besser funktioniert die Partizipation.

In § 4 werden die Ziele des BürgerInnen-Rates noch einmal konkretisiert. Demnach soll dieser in schwierigen, komplexen Fragen gemeinsam getragene Lösungen entwickeln, die in der Bevölkerung auf Akzeptanz stoßen. Darin kommt eine Grundidee von Beteiligung zum Ausdruck: Neben der damit einhergehenden demokratischen Legitimation erhofft man sich vom Hereinholen der BürgerInnen in den politischen Prozess eine Identifikation des Volkes mit jenen Lösungen, welche von Ihresgleichen erarbeitet wurden. Dies veranschaulicht auch der Abs 2: Durch den Beteiligungsprozess soll eine neue Kooperationskultur zwischen den BürgerInnen und den RepräsentantInnen entstehen, welche sich auf Transparenz und Vertrauen gründet. Dies sind angesichts der Komplexität der politischen und gesellschaftlichen Realität doch sehr hoch gesteckte Ziele. Es darf bezweifelt werden, dass die BürgerInnen-Räte aus eigener Kraft und ohne weiteres Zutun des politischen Systems eine Veränderung des Verhältnisses zwischen Politik und Gesellschaft bewirken können, handelt es sich hierbei doch um äußerst komplexe Beziehungen, die von einer Vielzahl an Faktoren beeinflusst und bestimmt werden. Von diesen Faktoren kann der BürgerInnen-Rat durchaus einer sein. Insofern ist die Zielsetzung wohl eher in dem Sinne zu verstehen, dass der BürgerInnen-Rat einen Beitrag zu einer solch neuen Kooperationskultur leisten kann, nicht aber eine solche intendieren. Dies schon deshalb, weil durch diese Methode (zumindest momentan) nur eine sehr kleine Gruppe der Bevölkerung erreicht wird. Eine neue Kooperationskultur wird nämlich vor allem im Zuge des Bürgerratsprozesses entwickelt, da im Rahmen dessen jener dialogische Austausch entsteht, der notwendig ist für eine solch neue Kultur. Es wird weiter die positive Wirkung von Beteiligung erfahren sowie die Komplexität der gesellschaftlichen Herausforderungen erkannt und dass diese eine solche Kooperation erforderlich machen. Allgemein gesagt erfolgt dort jener individuelle und gemeinschaftliche Lerneffekt, jene Partizipation und Demokratieerfahrung, welche notwendig ist für die Etablierung einer neuen Kultur der Kooperation.²¹¹ Nun können aber nicht einmal ansatzweise so viele solche Verfahren durchgeführt werden, wie es bräuchte, um die Beteiligungskultur in Vorarlberg nachhaltig zu verändern. Daraus folgt, dass für die

²¹⁰ *Landespressestelle Vorarlberg*, Bürgerbeteiligung in Vorarlberg – ein Erfolgsmodell (2012) 3.

²¹¹ *Strele*, BürgerInnen-Räte in Österreich (2012) 19 ff; 26; Download unter <vorarlberg.at/zukunft/> (20.4.2012).

Erreichung dieses Ziels weitere Maßnahmen zur Ausbildung dieser Fähigkeiten auf politischer und gesellschaftlicher Ebene sowie weitere Einrichtungen einer solchen Kooperation erfolgen müssen. Für diese wird aufgrund der umfassenden Formulierung mit Art 1 Abs 4 Vbg LV der notwendige rechtliche Rahmen geschaffen.

Der BürgerInnen-Rat soll die bestehende repräsentative Demokratie ergänzen (§ 4 Abs 3), indem er den BürgerInnen die Möglichkeit zur aktiven Mitgestaltung bietet und damit dem Selbstbestimmungs- und Mitwirkungsbedürfnis der Bevölkerung nachkommt, da er die Möglichkeit zur eigenständigen politischen Meinungsbildung bietet und damit zur Vermeidung von Polarisierung beiträgt (§ 4 Abs 3 und 4). Die BürgerInnen sollen also durch die Einbindung in politische Entscheidungsprozesse Einblicke in die Entscheidungsfindung erhalten und in einem überschaubaren Rahmen an dieser aktiv mitwirken können. Diese Mitwirkung wird freilich dadurch relativiert, dass der BürgerInnen-Rat nicht als Entscheidungsorgan konzipiert ist. Er ist daher nicht vergleichbar mit den herkömmlichen Formen der direkten Demokratie, im Rahmen derer das Volk an Sachentscheidungen beteiligt wird. Vielmehr wird er im Vorfeld der politischen Entscheidungsfindung tätig, da er Anregungen und Empfehlungen erarbeitet, welche als konstruktive Grundlage für den weiteren politischen Prozess dienen sollen (§ 1 Abs 5). Im Rahmen dessen kann er durchaus die Durchführung eines Plebiszits vorschlagen, was jedoch lediglich eine unverbindliche Empfehlung darstellt. Etwas anderes wäre mit den bundes- und landesverfassungsgesetzlichen Vorgaben betreffend die Ausgestaltung der Demokratie nicht zu vereinbaren gewesen.

Dennoch ist die im Grunde genommen allenfalls ideelle Bindungswirkung kritisch zu sehen. Es ist nämlich weitgehend unklar, inwiefern sich aus den BürgerInnen-Räten wirklich brauchbare und handlungsanleitende Ergebnisse für den politischen Prozess ergeben. Die Offenheit des Verfahrens ist konstitutiv für das Konzept des BürgerInnen-Rates und bringt gewiss viele Vorteile mit sich. Dennoch besteht auch die Gefahr, dass mit relativ hohem Aufwand solche BürgerInnen-Räte veranstaltet werden, ohne dass dabei brauchbare Ergebnisse entstehen oder dass diese im Laufe des vielschichtigen Prozesses, welche nach dem BürgerInnen-Rat auf politischer Ebene stattfindet, wieder außer Sichtweite geraten. Es bleibt in diesem Zusammenhang daher nur zu hoffen, dass die Politik verantwortungsvoll mit den Ergebnissen der BürgerInnen-Räte umgeht und dass sich nicht dieselben Tendenzen zeigen werden, wie sie bei den Volksbegehren zu beobachten sind.²¹²

²¹² Siehe dazu Kapitel 3.1 sowie *Schäffer*, Schwäche; *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 91.

4.1.2 Initiative

Eine wichtige Wertung kommt in § 5a Abs 6 zum Ausdruck: Demnach kann ein BürgerInnen-Rat, der Angelegenheiten der Landesgesetzgebung oder Landesverwaltung betrifft, aus der Gesellschaft heraus initiiert werden, und zwar wenn dies mindestens 1.000 teilnahmeberechtigte BürgerInnen unterschriftlich verlangen. Diese Bestimmung eröffnet die Möglichkeit, Themen, die die Menschen bewegen und die von den RepräsentantInnen bisher nicht aufgegriffen wurden, relativ einfach auf die politische Bühne zu heben. Damit das Initiativrecht von der Bevölkerung wahrgenommen werden kann bedarf es jedoch einerseits einer entsprechenden Informations- und Meinungsbildungspolitik, damit sich die BürgerInnen überhaupt dieser Möglichkeit bewusst werden. Andererseits ist Voraussetzung dafür ein entsprechender politischer Wille zur Initiative und Veränderung sowie ein entsprechender Mobilisierungswille – die BürgerInnen sind also ebenso am Zug wie die Politik. Ein BürgerInnen-Rat ist organisatorisch deutlich einfacher zu Wege zu bringen als eine Thematisierung im Rahmen eines Volksbegehrens, was freilich seinen Preis in der geringeren Öffentlichkeitswirkung und wahrscheinlich auch in einer (noch) geringeren politischen Bindungswirkung hat, weil der BürgerInnen-Rat ja gerade nicht den Anspruch hat, die gesamte Gesellschaft mit einzubeziehen, sondern zunächst ein Konglomerat weniger Einzelmeinungen darstellt, aus welchen sich (im Idealfall) durch den diskursiven Prozess ein gemeinsamer Standpunkt ergibt. Dieser ist daher allenfalls mit einer Stichprobe aus der Gesellschaft vergleichbar, die jedoch zu klein ist, um für sich Repräsentativität beanspruchen zu können. Angesichts des starken politischen Willens zur Förderung dieser Methode ist dennoch ein gewisser Optimismus bezüglich der politischen Wirkungen dieses neuen Verfahrens angebracht.

Neben der Initiative von der Basis aus ist auch die Abhaltung eines BürgerInnen-Rates aufgrund eines Beschlusses des Landtags oder der Landesregierung möglich. So kann (quasi im umgekehrten Wege) auch das politische System die BürgerInnen zur Mitarbeit auffordern. Damit finden sich in § 5a Abs 6 finden sich ähnliche Wertungen wie beispielsweise bei der Einleitung der Volksbegehren auf Bundesebene (nicht aber auf Vorarlberger Landesebene, wo ein solch privilegiertes Initiativrecht der RepräsentantInnen nicht besteht) oder bei der Einleitung einer Volksabstimmung gemäß Art 35 Vbg LV: Neben der Initiative aus dem Volk wird auch den RepräsentantInnen wird die Möglichkeit gegeben, die BürgerInnen in den Entscheidungsprozess mit einzubinden. Kritisch zu sehen ist die mit diesem Initiativrecht einhergehende Möglichkeit der Beeinflussung oder Instrumentalisierung des Bürgerrats-

prozesses für politische Zwecke.²¹³ So kann beispielsweise schon mit der gewählten Frage- oder Themenstellung eine Beeinflussung der Ergebnisse intendiert werden. Es liegt hier also an den politischen AkteurInnen einerseits und an den ModeratorInnen andererseits, den Prozess und dessen Ausgang offen zu halten.

Neben der Initiative gemäß § 5a Abs 6 besteht (als einfachster und informellster Weg) zudem die Möglichkeit, bei Büro für Zukunftsfragen Themenvorschläge für mögliche BürgerInnen-Räte einzubringen, über die eine Evidenz zu führen ist (§ 5a Abs 4). Auch auf diesem Weg können wichtige Anregungen für künftig zu behandelnde Inhalte geleistet werden.

4.1.3 Verfahren

Der Ablauf des Verfahrens gliedert sich wie folgt: Zunächst wird ein BürgerInnen-Rat durchgeführt. Dann werden die Ergebnisse im Rahmen einer Präsentationsveranstaltung der Öffentlichkeit vorgestellt. Zudem wird ein Bericht über das Verfahren und die Präsentation verfasst, welcher dann den politischen Entscheidungsträger zur weiteren Behandlung zur Kenntnis gebracht wird. Ein BürgerInnen-Rat wird in § 3 definiert als moderiertes Beteiligungsverfahren, bei dem die BürgerInnen ergebnisoffen über gemeinwohlrelevante Fragestellungen der Landes- und Gemeindeentwicklung beratschlagen. Auch in dieser Definition zeigt sich die oben schon beobachtete Zukunftsorientierung. Die Auswahl der TeilnehmerInnen erfolgt nach dem Zufallsprinzip, und zwar per Stichprobe aus dem entsprechenden Melderegister oder Wählerverzeichnis (§ 3). Zur Teilnahme berechtigt sind jene BürgerInnen, welche ihren Hauptwohnsitz in Vorarlberg haben und mindestens 16 Jahre alt sind (§ 5 Abs 5). Insgesamt besteht ein BürgerInnen-Rat aus zwölf bis fünfzehn Personen, die sich freiwillig zur Teilnahme bereit erklären.

Die Zufallsauswahl birgt sowohl Chancen als auch Gefahren. So ist durch sie gewährleistet, dass sich eine Gruppe konstituiert, welche in dieser Konstellation noch nie zusammengetroffen ist. Dies hat den Vorteil, dass sich eben gerade nicht bereits organisierte Interessensgruppen gegenüberstehen, sondern dass jeder/jede seinen Platz in Gruppe erst finden muss, kurz gesagt, die Gruppe sich erst organisieren muss. Weiter gewährleistet die Zufallsauswahl (zumindest in ihrer idealtypischen Form) eine heterogene Gruppe. Zur Sicherstellung dessen fordert § 5 b, dass bei der Auswahl auf eine größtmögliche Diversität

²¹³ Es finden sich hier ähnliche Problematiken wie jene, die bereits im Zusammenhang mit dem Volksbegehren (Kapitel 3.1) angesprochen wurden.

zu achten ist und deshalb Alter und Geschlecht zu berücksichtigen sind. Es ist jedoch zu bezweifeln, ob allein die Berücksichtigung dieser zwei Kriterien die gewünschte gemischte Gruppe herbeizuführen vermag, wirken sich doch andere Kriterien wie Beruf, Herkunft, finanzielle, familiäre oder konfessionelle Situation mindestens ebenso stark auf die Meinungsbildung des/der Einzelnen aus. Es muss jedoch auch anerkannt werden, dass die Berücksichtigung solcher demographischer Variablen die Auswahl sehr viel aufwendiger und komplizierter machen würde, wenn nicht sogar überhaupt nicht mehr praktikabel. Weiter liegen die für eine differenziertere Auswahl benötigten Informationen auch nicht immer vor bzw sind sie für solche Zwecke nicht immer zugänglich. Dennoch muss anerkannt werden, dass durch die Zufallsauswahl, gekoppelt mit der freiwilligen Teilnahme, die Gefahr besteht, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen über- und andere unterrepräsentiert sind.²¹⁴

Innerhalb eines begrenzten Zeitraums (meist eineinhalb bis zwei Tage) erarbeitet die Gruppe dann im Rahmen des BürgerInnen-Rates Ideen, Anregungen und Empfehlungen zum jeweiligen Thema. Es herrscht eine Konsensorientierung, dh das Ergebnis (in Form einer gemeinsamen Erklärung)²¹⁵ muss von der Gruppe einstimmig getragen werden (§§ 3, 5). Zuständig für die Organisation dieses Verfahrens ist das Büro für Zukunftsfragen (§ 5). Es hat die teilnahmeberechtigten Personen auszuwählen und einzuladen (§ 5b Abs 1 und 2). Der BürgerInnen-Rat wird von ausgebildeten ModeratorInnen nach einem Verfahren moderiert, das sich „Dynamic Facilitation“ nennt und ebenfalls auf *Jim Rough*²¹⁶ zurückgeht, der die Methode folgendermaßen definiert: „Dynamic Facilitation is a way to help people address and solve difficult, impossible-seeming issues ... to think, talk, and work together collaboratively and creatively and achieve shifts and breakthroughs.“²¹⁷ Anders als herkömmliche Moderationsmethoden ist diese nicht strukturiert. Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass Ideen- und Lösungsfindungsprozesse keinen vorgegebenen Mustern folgen. So denkt man beispielsweise oft schon in der Phase der Problemdefinition an mögliche Lösungen. Dynamic Facilitation baut auf Selbstorganisation und Kreativität auf. Es eignet sich für Themen, die für die Teilnehmenden emotional behaftet sind und für die sie stark an einer Lösungsfindung interessiert sind. Der/die ModeratorIn hat die Aufgabe, durch Schaffung eines entsprechenden Umfelds den kreativen Fluss zu unterstützen, so dass ein offener, authentischer und respektvoller Verständigungsprozess entstehen kann. Jeder Kommentar gilt als Teil der

²¹⁴ Dazu siehe auch Kapitel 4.2.

²¹⁵ *Büro für Zukunftsfragen*, Der BürgerInnen-Rat (2010) 4.

²¹⁶ *Rough*, Dynamic facilitation and the magic of self-organizing change, *Journal for Quality & Participation* (1997) 34.

²¹⁷ *Dynamic Facilitation Associates*, Dynamic Facilitation <tobe.net/DF/dynamicfacilitation.html> (17.4.2013).

Konversation und wird auf eine von vier Listen aufgenommen, die die Überschriften „Lösungen“, „Probleme“, „Fakten“ und „Bedenken“ tragen. Dadurch werden zwei Dinge bewirkt: Einerseits wird damit eine räumliche Trennung geschaffen, die es ermöglicht, bisher immer miteinander Gedachtes zu separieren. So sind mögliche Bedenken, die bisher vielleicht den Lösungsfindungsprozess blockiert haben, nun an einem anderen Ort festgehalten wie die Lösung selbst. Andererseits kann nach Festhalten aller bereits mitgebrachten Gedanken Platz für neue Ansätze entstehen, und zwar geschieht dies gemeinsam in der sich selbst organisierenden Gruppe, deren kreatives Potential sich erst in diesem Stadium entfalten kann und schließlich zu einem gemeinsamen Durchbruch führt, an dessen Ende (im Idealfall) ein von allen getragenes Ergebnis steht.²¹⁸ Der/die ModeratorIn hat darüber hinaus insbesondere objektiv zu bleiben: Er/sie sollte lediglich den Prozess anleiten, keinesfalls aber inhaltlich Einfluss nehmen. In diesem Stadium des Prozesses ist die Öffentlichkeit ausgeschlossen (§ 5b Abs 8). Über das Ergebnis des BürgerInnen-Rates hat das Büro für Zukunftsfragen einen Bericht zu verfassen, welcher insbesondere den wesentlichen Verlauf des Prozesses und die Ergebnisse zu enthalten hat (§ 5b Abs 7). Für konkrete Anregungen, die sich an Gesetzgebung und Verwaltung richten, ist die Zustimmung aller TeilnehmerInnen erforderlich. Darin zeigt sich einmal mehr die starke Konsensorientierung des BürgerInnen-Rates. Diese birgt sicherlich Chancen, weil dadurch ein Diskussionsprozess gefördert wird, in dem auf alle Meinungen eingegangen wird und jede/jeder die Möglichkeit erhält, sich einzubringen. Die Gruppe muss sich dadurch nämlich mit allen vorgebrachten Ansichten auseinandersetzen und darf nichts und niemanden „übergehen“. Es ist zu erwarten, dass dies der Tiefe und Differenziertheit der Diskussion und Lösungsfindung zuträglich ist. Andererseits kann ein so rigores Konsenserfordernis auch zu einem Stillstand des Prozesses führen, wenn allzu gegensätzlichen Meinungen aufeinander treffen. In einem solchen Fall hängt es von den Fähigkeiten des Moderators/der Moderatorin ab, ob diese aufeinanderprallenden Gegensätze und die sich daraus ergebende Streitkultur im Laufe des Prozesses soweit entkräftet werden können, dass der kreative Gesprächsfluss erhalten bleibt.²¹⁹

Gemäß § 5c hat das Büro für Zukunftsfragen ein bis zwei Wochen nach dem BürgerInnen-Rat eine Präsentationsveranstaltung zu organisieren, im Rahmen derer die Ergebnisse der Öffentlichkeit präsentiert werden. Sie ist öffentlich bekannt zu machen; vom Thema bzw Ergebnis betroffene Personen aus Politik, Verwaltung, Fachinstitutionen, Medien und NGOs

²¹⁸ *Dynamic Facilitation Associates*, How Dynamic Facilitation Works <tobe.net/DF/DF/how-it-works.html> (17.4.2013); zur *Bonsen*, *Dynamic Facilitation, OrganisationsEntwicklung* (2007) 91 (91 ff).

²¹⁹ zur *Bonsen*, *OrganisationsEntwicklung* 93 f.

sollen eigens eingeladen werden. Damit wird sichergestellt, dass die Ergebnisse abseits von den in der Richtlinie vorgesehenen Prozessen (§§ 5d, 5e) eine gesellschaftliche Resonanz finden, welche über das politische System hinausgeht.

Die Ergebnisse des BürgerInnen-Rates und die schriftliche Dokumentation der Präsentationsveranstaltung werden im Bürgerratsbericht (§ 5d) zusammengeführt. Dieser wird in weiterer Folge gemäß § 5e an die politischen Entscheidungsträger, namentlich an die Vorarlberger Landesregierung weitergeleitet, welche den Bericht zudem an den Landtag oder, sofern Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung betroffen sind, an die jeweiligen Gemeinden zu übermitteln hat. Zudem ist der Bericht den TeilnehmerInnen des BürgerInnen-Rates zur Kenntnis zu bringen und auf der Website des Landes zu veröffentlichen.²²⁰ Wenn der Bericht konkrete Anregungen zur Landesgesetzgebung oder Landesverwaltung enthält, statuiert § 5e Abs 3 eine Behandlungspflicht. Dies erinnert an die Bestimmungen über das Volksbegehren, welche bei entsprechender Unterstützung ebenfalls eine Behandlung vorsehen. In diesem Fall aber ist das Ergebnis auch bei Anregungen zur Gesetzgebung nicht vom Landtag, sondern von der Landesregierung zu behandeln. Damit ist klargestellt, dass der BürgerInnen-Rat nicht die Möglichkeit hat, einen Gesetzesvorschlag in den Landtag einzubringen, sondern dass seine Anregungen allenfalls in einer Regierungsvorlage ihren Niederschlag finden können, was seine Position durch die „Zwischenschaltung“ der Landesregierung noch einmal schwächt. Andererseits kann darin durchaus auch eine Chance gesehen werden: Gelingt es dem BürgerInnen-Rat, die Landesregierung von einem Vorhaben zu überzeugen und eine Regierungsvorlage einzubringen, ist das Anliegen im Gesetzgebungsprozess wahrscheinlich besser gestellt als beispielsweise ein Volksbegehren.

Jedenfalls würde eine andere Ausgestaltung aller Voraussicht nach der Bundes- und Landesverfassung widersprechen. Der BürgerInnen-Rat ist nämlich keinesfalls mit den anderen Formen der direkten Demokratie vergleichbar. Dies ist aber auch überhaupt nicht seine Intention. Er ist nämlich nicht dafür gedacht, konkrete Sachentscheidungen zu treffen. Vielmehr geht es bei dieser Methode um eine qualitativ hochwertige und differenzierte Entscheidungsvorbereitung. Das Besondere daran ist, dass diese nicht vom politischen System und seinen Hilfsapparaten geleistet wird, sondern durch zufällig ausgewählte, engagierte BürgerInnen, welche (im Idealfall) die gegenwärtigen Herausforderungen kennen und von der

²²⁰ Büro für Zukunftsfragen, Bürgerbeteiligung <vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt_zukunft/zukunft/buerofuer_zukunftsfragen/weitereinformationen/buergerschaftlichesengage/buergerbeteiligung/buergerinnen-raeteinvoor/buergerinnen-raeteinderpr.htm> (23.4.2013).

künftig ergehenden Entscheidung betroffen sind. Der BürgerInnen-Rat ist also dem politischen Prozess vorgelagert. An ihm kann sehr schön veranschaulicht werden, worum es bei der partizipativen Demokratie geht: Nämlich gerade nicht primär um eine durch das Volk zu treffende Sachentscheidung, sondern darum, den politischen Prozess an sich und nicht nur den dabei entstehenden Output ins Zentrum zu rücken bzw zu optimieren. Weiter sollen das Wissen, die Fähigkeiten und die Kreativität der einzelnen BürgerInnen vermehrt genutzt werden, womit der Stellenwert des Inputs noch einmal gestärkt wird. Die dabei genutzten „Werkzeuge“ sind vor allem kommunikative, so dass durch die Präsentation, den Bericht und die Rückmeldungen ein Dialog zwischen BürgerInnen und RepräsentantInnen entsteht, aus dem konkrete Inhalte für ein künftiges Gesetzes- oder Verwaltungsvorhaben entstehen können.

4.1.4 Abschließende Betrachtung

Nach all dem bisher gesagten stellt sich natürlich die Frage, wie die Ausgestaltung der neuen Staatszielbestimmung insgesamt zu werten ist. Positiv zu bemerken ist jedenfalls, dass sehr rasch ein entsprechender Umsetzungsakt vorgenommen wurde, wenngleich die Tatsache, dass sich bereits vor der Verankerung des Art 1 Abs 4 Vbg LV eine diesbezügliche Praxis etabliert hat, die rechtliche Verwirklichung natürlich wesentlich erleichtert. Dennoch soll die rasche Reaktion seitens der Politik hervorgehoben werden, welche auf eine breite Unterstützung der Methode schließen lässt. Darin zeigt sich einmal mehr der besondere Stellenwert der BürgerInnen-Beteiligung in Vorarlberg. Die Richtlinie selbst ist sehr detailliert, so dass für das Verfahren des BürgerInnen-Rates von einem hohen Konkretisierungsgrad der Staatszielbestimmung gesprochen werden kann. Dies ist freilich ebenfalls durch die bereits bestehende Praxis bedingt, für die mit der Richtlinie nun eine verbindliche Anleitung geschaffen wurde. Hervorzuheben ist allerdings die Bestimmung des § 5a Abs 6, die eine Initiierung der BürgerInnen-Rates durch 1.000 teilnahmeberechtigte BürgerInnen ermöglicht: Damit wurde absolutes Neuland betreten, was durchaus als mutiger Schritt in Richtung Förderung der partizipativen Demokratie zu werten ist.

Unklar ist hingegen, inwiefern der erste Halbsatz des Art 1 Abs 4 Vbg LV, also das Bekenntnis zu den herkömmlichen Formen der direkten Demokratie, zu verwirklichen ist bzw ob diesbezüglich überhaupt Umsetzungsakte geplant sind. Zu dieser Frage geht auch aus der Beilage zu den Sitzungsberichten nichts hervor. Demnach wird durch die neue Staatszielbestimmung lediglich „die Bedeutung der direkten Demokratie in den bestehenden

Formen des Volksbegehrens, der Volksabstimmung und der Volksbefragung ausdrücklich unterstrichen²²¹, während man sich bezüglich der partizipativen Demokratie für eine aktive Förderung seitens des Landes ausspricht. Dies legt die Vermutung nahe, dass der erste Halbsatz eher als bloße Deklaration dient, die den Zusammenhang zwischen dem Bekenntnis zur Förderung der partizipativen Demokratie und dem restlichen Inhalt des Art 1 Vbg LV herstellen und weniger die Grundlage für entsprechende Umsetzungsakte darstellen soll.

Generell ist zu sagen, dass die Qualität der Ausgestaltung schwierig zu beurteilen ist, weil das Ziel so abstrakt formuliert wurde. Es ist daher schwer zu sagen, ob mit der bisherigen Ausgestaltung schon das intendiert wurde, was beabsichtigt war oder ob dies erst ein Anfang sein soll. Für letzteres spricht die ausdrückliche Zusicherung, dass sich partizipative Demokratie nicht im Verfahren des BürgerInnen-Rates erschöpfe und dass die diesbezügliche Entwicklung noch lange nicht abgeschlossen sei.²²² Ziel der Bestimmung ist ua, in Vorarlberg eine neue Beteiligungskultur zu etablieren.²²³ Da dies allein durch die BürgerInnen-Räte wahrscheinlich nicht erreicht werden kann, werden wohl auch aus diesem Grund weitere Entwicklungen folgen müssen. Es ist zu erwarten, dass diese einen ähnlichen Verlauf nehmen werden und zunächst Instrumente und Verfahren in der Praxis entwickelt und erprobt werden und dann, gestützt auf Art 1 Abs 4 Vbg LV, eine Institutionalisierung erfolgt. So wird auch das Büro für Zukunftsfragen, in dessen Aufgabenbereich die Weiterentwicklung und praktische Erprobung partizipativ-demokratischer Methoden und Verfahren fällt,²²⁴ künftig eine wichtige Rolle spielen. Insofern darf man auf die weiteren Entwicklungen gespannt sein.

4.2 Bisherige praktische Erfahrungen

In diesem Kapitel soll nun noch der Frage nachgegangen werden, inwiefern sich die aufgestellten Ziele bisher auch praktisch umsetzen ließen, welche Stärken und welche Schwächen die partizipativ-demokratische Methode BürgerInnen-Rat aufweist und wie mit diesen umgegangen wird. Dabei wird auf eine Studie zur Evaluation der BürgerInnen-Räte²²⁵

²²¹ 1. Beilage im Jahre 2013 zu den Sitzungsberichten des XXIX. Vorarlberger Landtags, 2.

²²² 1. Beilage im Jahre 2013 zu den Sitzungsberichten des XXIX. Vorarlberger Landtags, 3; *Lederer*, Positionspapier Partizipation (2009) Download unter <vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt_zukunft/zukunft/buerofuer_zukunftsfragen/weitereinformationen/buergerschaftlichesengage/buergerbeteiligung/partizipationalsneuerarbe.htm> (20.4.2013)

²²³ *Büro für Zukunftsfragen*, Vorarlberg verankert erstmals in Europa partizipative Demokratie in der Landesverfassung <vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt_zukunft/zukunft/buerofuer_zukunftsfragen/weitereinformationen/buergerschaftlichesengage/buergerbeteiligung/vorarlbergverankerterstma.htm> (17.4.2013).

²²⁴ Siehe dazu Kapitel 3.2.5.1.

²²⁵ *Strele*, BürgerInnen-Räte in Österreich (2012) Download unter <vorarlberg.at/zukunft/> (20.4.2012).

zurückgegriffen, welche zweierlei untersucht hat, einerseits den Prozess als solchen und andererseits die Wirkungen von BürgerInnen-Räten.

Positiv zu bemerken ist zunächst, dass sich fast alle befragten TeilnehmerInnen vorstellen können, noch einmal bei einem BürgerInnen-Rat mitzumachen.²²⁶ Was den Prozess betrifft zeigt die Evaluation, dass ebene jene Heterogenität der TeilnehmerInnen durch das Verfahren der Zufallsauswahl nur unzureichend gewährleistet werden kann. Dies vor allem deshalb, weil, wie schon angesprochen, bestimmte Bevölkerungsgruppen eher zur Teilnahme bereit sind und dadurch den Effekt der Zufallsauswahl verzerren. So waren beispielsweise RentnerInnen sehr stark vertreten, während Jugendliche, Menschen mit Migrationshintergrund oder geringem Bildungsgrad nur schwach repräsentiert waren. Dies führt aufgrund der Gemeinwohlorientierung des BürgerInnen-Rates freilich zu einer sinkenden Legitimation dessen und zur Verzerrung des gemeinsamen Ergebnisses, da in dieses nicht die Ansichten aller gesellschaftlichen Gruppen in gleichem Ausmaß einfließen können. Gerade das soll jedoch durch das Erfordernis der Heterogenität erreicht werden. Deshalb ist eine weitere Optimierung des Auswahlverfahrens erforderlich. Was die Zufallsauswahl aber tatsächlich zu bewirken vermag, ist die Entkräftung der Vermutung, dass die TeilnehmerInnen nach politisch-strategischen Grundsätzen ausgewählt wurden. Es besteht nämlich auch bei diesen teilweise die Befürchtung, im Rahmen dieses Verfahrens für politische Zwecke instrumentalisiert zu werden.²²⁷

Was das Verfahren betrifft ist weiter wesentlich, dass die kommunikativen Fähigkeiten und das gegenseitige Verständnis für einander geschult werden und es daher einen spürbaren Mehrwert für die TeilnehmerInnen bringt, den diese als sehr positiv wahrnehmen. Zudem wird ihnen, wie auch die Richtlinie vorgibt, das Gefühl vermittelt, etwas zu bewegen und mitgestalten zu können und damit die Demokratie zu beleben. Schließlich erkennen die Beteiligten, wie komplex die Herausforderungen sind, vor denen Politik und Gesellschaft heute stehen.²²⁸

Wie aus der Analyse des Prozesses ersichtlich wird, stehen in diesem vor allem die individuellen Erfahrungen und Lernprozesse im Vordergrund. Dies führt zur Frage nach dem Stellenwert der gemeinschaftlichen Zielsetzungen, und dort insbesondere zur Frage nach dem

²²⁶ *Strele*, BürgerInnen-Räte in Österreich (2012) 13.

²²⁷ *Strele*, BürgerInnen-Räte in Österreich (2012) 12 f.

²²⁸ *Strele*, BürgerInnen-Räte in Österreich (2012) 22 f.

Stellenwert des Ergebnisses, zumal in der Richtlinie explizit verankert ist, dass mittels des Bürgerratsprozesses Lösungen für gesellschaftliche Herausforderungen gefunden werden sollten. Vereinfacht gesagt könnte man fragen, was die Gesellschaft davon hat, dass BürgerInnen-Räte abgehalten werden. Der zweite Teil der Evaluation widmet sich daher der Frage, ob die Ergebnisse der BürgerInnen-Räte bislang auch Lösungen im Sinne konkreter, realisierbarer Handlungsvorschläge darstellen – eine Frage, die vor allem die Öffentlichkeit mehr interessiert als die persönlichen Erfahrungen und Erkenntnisse der Teilnehmenden während des Verfahrens. Dazu ist zunächst zu sagen, dass die Ergebnisse eher Prinzipien, Prozesse und Stimmungen abbilden und sich weniger um die fachlichen und technischen Komponenten kümmern. Diese können dann im weiteren Verfahren von den entsprechenden Fachleuten aufgegriffen werden. Die Befragung der TeilnehmerInnen zeigte, dass die Ergebnisse im weiteren politischen Prozess ihrer Meinung nach nicht bzw nicht ausreichend behandelt wurden, obwohl sie von den Befragten als innovative und umfassende Ansätze gewertet wurden. Ihre Qualität wurde jedoch vor allem mit der guten Prozessqualität und anderen „weichen“ Ergebnisfaktoren begründet.²²⁹ Daher kommt die Studie zu dem Schluss, dass aus Sicht der Teilnehmenden

„die zentrale Qualität der Ergebnisse eines BürgerInnen-Rats nicht das Statement oder die formulierte Lösung per se ist. Vielmehr ist es das aktivierende Moment, die Dinge umfassend zu betrachten und dabei verschiedene Blickwinkel einnehmen zu können, [...] sich selbst in der Rolle des/der Gestaltenden zu sehen und die Verantwortung des eigenen täglichen Handelns für die Lösung anstehender Aufgaben wahrzunehmen.“²³⁰

Die Herausforderung für Politik und Öffentlichkeit besteht nun darin, neben der Anerkennung der prozessualen Qualitäten konkrete Handlungsschritte aus den Ergebnissen abzuleiten.²³¹ Diese Schlussfolgerung legt nahe, dass dies bisher zu wenig gelungen ist. Dafür spricht auch die Forderung nach mehr Transparenz, was die nachfolgende Behandlung der Ergebnisse betrifft. Zudem sind diese laut der vorliegenden Studie für Außenstehende oft zu abstrakt und zu wenig nachvollziehbar. Dies ist mE besonders deshalb problematisch, weil die Ergebnisse beratenden Charakter haben und sich an die politischen Entscheidungsträger richten. Ein weiterer Aspekt ist, dass der BürgerInnen-Rat den Anspruch hat, eine neue politische Kultur zu etablieren, in welcher diese Form der partizipativen Demokratie das bisherigen Systems ergänzt und bereichert, indem sie beratend an der Vorbereitung von Entscheidungen mitwirkt. Die Evaluation zeigt, dass dies nicht immer gelingt und dass im BürgerInnen-Rat teilweise

²²⁹ *Strele*, BürgerInnen-Räte in Österreich (2012) 18 ff.

²³⁰ *Strele*, BürgerInnen-Räte in Österreich (2012) 23.

²³¹ *Strele*, BürgerInnen-Räte in Österreich (2012) 23.

auch ein Konkurrenzmodell zu den bestehenden repräsentativ-demokratischen Einrichtungen gesehen wird.²³²

Aus dem Forschungsbericht geht also deutlich hervor, dass die Methode auf individueller Ebene sichtbar Früchte trägt, auf gemeinschaftlicher sich hingegen Schwierigkeiten zeigen, was die Wahrnehmung des Instruments und die weitere Behandlung der daraus entstehenden Ergebnisse betrifft. Insofern besteht hier noch Verbesserungsbedarf, will man den Zielsetzungen des Art 1 Abs 4 Vbg LV und der zu dessen Ausgestaltung ergangenen Richtlinie in der Praxis gerecht werden. Momentan liegt der Fokus nämlich mE noch zu stark auf der individuellen Ebene. Die aus der Richtlinie ableitbaren gemeinschaftlichen Aspekte, beispielweise die Rolle des BürgerInnen-Rates als Beratungsinstrument für die Politik, die auf diesem Weg auf die in der Gesellschaft vorhandenen Erfahrungen, Ideen und Kompetenzen zurückgreifen kann, treten daher in den Hintergrund. Dasselbe gilt für die Förderung einer neuen, dialogisch und kooperativ orientierten politischen Kultur, im Rahmen derer die BürgerInnen aktiv mitgestalten und die Lösung komplexer Probleme vorantreiben können. Daher ist einerseits die Methode des BürgerInnen-Rates in den erwähnten Punkten noch zu optimieren, wobei die „Positionierung und Kommunikation der Ergebnisse“²³³, also Aufklärung und Öffentlichkeitsarbeit, eine wichtige Rolle spielen. Andererseits sollten neben diesem Verfahren auch andere Formen der partizipativen Demokratie als Ergänzung und Ausbau des bisher Geschaffenen fokussiert werden, um den Zielsetzungen des Art 1 Abs 4 Vbg LV gerecht zu werden.

5 Fazit und Ausblick

Die Arbeit zeigt, dass der rechtliche Stellenwert von BürgerInnen-Beteiligung in Vorarlberg stets ein besonderer war. In weit größerem Ausmaß als in anderen Ländern oder auf Bundesebene wurde in der Vorarlberger Landesverfassung versucht, durch umfangreiche direkt-demokratische Einrichtungen das Volk in die zu treffenden Sachentscheidungen einzubinden. Ein markanter Einschnitt brachte freilich die Entscheidung VfSlg 16.241/2001, welche dem Bestreben nach möglichst viel Verfassungsautonomie und direkter Demokratie eine klare Absage erteilte und unter Berufung auf einen sehr engen und umstrittenen Demokratiebegriff, der sich im Wesentlichen auf die repräsentative Form beschränkt, mit der Aufhebung der Vorarlberger „Volksgesetzgebung“ ein Exempel statuierte.

²³² *Strele*, BürgerInnen-Räte in Österreich (2012) 23 f; 30.

²³³ *Strele*, BürgerInnen-Räte in Österreich (2012) 28.

Erst mit der jüngst verankerten Staatszielbestimmung wurde wieder ein Schritt in Richtung der Stärkung der direkten Demokratie vorgenommen und zusätzlich noch der Demokratiebegriff der Vorarlberger Landesverfassung um ein weiteres Konzept, nämlich jenes der partizipativen Demokratie, erweitert. Wirft man einen Blick auf die politische Praxis, fällt eine deutliche Divergenz auf zwischen dem Stellenwert der direkten Demokratie in der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung und demselben in der politischen und gesellschaftlichen Wirklichkeit.

Trotz umfangreicher und ausdifferenzierter rechtlicher Regelungen zur Beteiligung des Volkes wird von diesen Möglichkeiten – zumindest auf Landesebene – nur sehr selten Gebrauch gemacht, und zwar sowohl von den RepräsentantInnen als auch von den BürgerInnen selbst. Daher muss anerkannt werden, dass wenngleich die direkte Demokratie in der Verfassung und im Rechtsdenken eine bedeutende Rolle spielt, dies in der politischen Praxis Vorarlbergs (mit Ausnahme der Gemeindeebene) keine Entsprechung findet – dort ist ein solch besonderer Stellenwert nicht zu beobachten. *Bußjäger*²³⁴ sieht dies einerseits in der kompetenzrechtlichen Situation begründet – die Landeskompetenzen seien für die BürgerInnen nicht von solcher Bedeutung, dass ein Volksbegehren lohnenswert ist. Weiter liege dies an mangelnden tagespolitischen Konfliktsituationen sowie an der Zurückhaltung des Landtages, Entscheidungskompetenzen an das Volk zurück zu delegieren – womit der Vorarlberger Landtag freilich nicht alleine dasteht.

Neben den Regelungen der direkten Demokratie sind auch die Staatszielbestimmungen in der Vorarlberger Landesverfassung besonders zahlreich. Mit Einführung des Art 1 Abs 4 Vbg LV nahm Vorarlberg einmal mehr eine Vorreiterrolle ein, und zwar in zweierlei Hinsicht: Als erstes Bundesland bekennt es sich zur direkten Demokratie und trägt darüber hinaus den aktuellen Entwicklungen damit Rechnung, dass es auch den Begriff der partizipativen Demokratie in seine Verfassung aufnimmt. Damit wurde als Reaktion auf die künftigen gesellschaftlichen und politischen Herausforderungen eine neue Richtung eingeschlagen, indem auch die prozessorientierte Einbindung der Bevölkerung in politische Entscheidungen fokussiert wird und nicht mehr nur die ergebnisorientierte. Im partizipativ-demokratischen Bereich zeigt ein Blick in die Praxis eine deutlich stärker ausgeprägte Aktivität als bei den direkt-demokratischen Einrichtungen. Dies hat freilich damit zu tun, dass zur Förderung der partizipativen Demokratie eine eigene Institution eingerichtet ist, nämlich das Büro für

²³⁴ *Bußjäger*, Landesverfassung 140.

Zukunftsfragen. Ob auch die BürgerInnen die ihnen in der Richtlinie eingeräumte Möglichkeit zur Initiierung von BürgerInnen-Räten ergreifen werden, bleibt abzuwarten.

Im Laufe der Arbeit wurde deutlich, dass auf juristischer Ebene mit Recht von einem besonderen Stellenwert der BürgerInnen-Beteiligung in Vorarlberg gesprochen werden kann, welcher durch die neue Staatszielbestimmung noch einmal gestärkt wurde. Inwiefern diese Stärkungen sich in der Praxis niederschlagen und zu mehr gelebter Demokratie führen werden, ist momentan noch schwer abzuschätzen. Von einer bereits bestehenden Praxis kann im Bereich der partizipative Demokratie gesprochen werden. Mit der behandelten Richtlinie wurde zudem bereits ein erster Akt zur Ausgestaltung der neuen Verfassungsbestimmung vorgenommen. Beides fehlt momentan (noch) auf direkt-demokratischem Gebiet. Bezüglich der rechtlichen Ausgestaltung ist jedoch auf die bereits bestehenden Regelungen zu verweisen. Eine politische Konsequenz des Bekenntnisses zur direkten Demokratie könnte sein, dass die Entscheidungsträger dieser auch in der Praxis zu mehr Gewicht verhelfen und in Zukunft bei wichtigen Entscheidungen das Volks mit einbeziehen.

Der Stellenwert der Demokratie in Vorarlberg hat sich durch die neue Staatszielbestimmung des Art 1 Abs 4 und ihre bisherige Ausgestaltung insofern verändert, als dass eine neue Facette der Partizipation sichtbar und praktikabel gemacht wurde. Es wurde die Bereitschaft gezeigt, abseits erprobter Beteiligungsinstitute neue Wege zur Bewältigung der aktuellen Herausforderungen zu gehen. Inwiefern diese Versuche Früchte tragen werden und tatsächlich zu einem neuen Verhältnis zwischen der Gesellschaft und den politischen Entscheidungsträgern führen sowie eine neue Beteiligungskultur in Vorarlberg zu etablieren vermögen, ist derzeit noch schwer abzuschätzen. Daher darf man gespannt sein auf die noch folgenden Entwicklungen und den weiteren Weg, den das Land im Bereich der Ausgestaltung der Demokratie gehen wird.

Literaturverzeichnis

- *Abbrederis Philipp/Pürgy Erich*, Gesetzgebung der Länder, in Pürgy (Hrsg), Das Recht der Länder Bd I (Wien 2012).
- *Adamovich Ludwig*, Die Landesverfassungsgesetze und Landtagswahlordnungen: mit erläuternden Bemerkungen und Verweisungen² (Wien 1950).
- *Adamovich Ludwig/Funk Bernd-Christian*, Österreichisches Verfassungsrecht: Verfassungsrechtslehre unter Berücksichtigung von Staatslehre und Politikwissenschaft³ (Wien 1985).
- *Adamovich Ludwig/Funk Bernd-Christian/Holzinger Gerhart*, Österreichisches Staatsrecht, Bd II (Wien 1998).
- *Adamovich Ludwig/Funk Bernd-Christian/Holzinger Gerhart*, Österreichisches Staatsrecht², Bd I (Wien 2011).
- *Bachrach Peter/Botwinick Aryeh*, Power and Empowerment: A Radical Theory of Participatory Democracy (Philadelphia 1992).
- *Berka Walter*, Verfassungsrecht⁴ (Wien 2012).
- *Bilgeri Benedikt*, Vorarlberger Demokratie vor 1861, in Land Vorarlberg (Hrsg) Land und Landstände in Vorarlberg: Geschichtlicher Rückblick aus Anlaß einer Volksvertretung vor hundert Jahren (1861 – 1961) (Bregenz 1961).
- *Burmeister Karl Heinz*, Geschichte Vorarlbergs: Ein Überblick⁴ (Wien 1998).
- *Büro für Zukunftsfragen*, Der BürgerInnen-Rat: Eine Informations- und Arbeitsmappe (Bregenz 2010).
- *Bußjäger Peter*, Art 41 B-VG, in Kneih/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (Wien 2010).
- *Bußjäger Peter*, Art 43 B-VG, in Kneih/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (Wien 2004).
- *Bußjäger Peter*, Landesverfassung und Landespolitik in Vorarlberg – Die Verfassungsgeschichte Vorarlbergs und ihre Auswirkungen auf die Landespolitik 1848 – 2002 (Graz/Feldkirch 2004).
- *Bußjäger Peter*, Plebiszitäre Demokratie im Mehrebenensystem? – zur Theorie direkter Demokratie in föderalen und konföderalen Systemen, in Weber/Wimmer (Hrsg), Vom Verfassungsstaat am Scheideweg – FS Peter Pernthaler (Wien 2005) 85.

- *Fuchs Dieter*, Modelle der Demokratie: Partizipatorische, Liberale und Elektronische Demokratie, in Kaiser/Zittel(Hrsg), Demokratietheorie und Demokratieentwicklung – FS Peter Graf Kielmansegg (Wiesbaden 2004) 19.
- *Gamper Anna*, Direkte Demokratie und bundesstaatliches Homogenitätsprinzip, ÖJZ (2003) 441.
- *Gmeiner Egon*, Die Vorarlberger Landesverfassung und ihre Entstehung 1848 bis 1923 (Schwaz 1991).
- *Grabherr Elmar*, Vorarlberger Geschichte (Bregenz 1986).
- *Holoubek Michael*, Säumnis des Gesetzgebers, in Holoubek/Lang (Hrsg), Rechtsschutz gegen staatliche Untätigkeit (Wien 2011) 249.
- *Kahl Arno/Weber Karl*, Allgemeines Verwaltungsrecht³ (Wien 2011).
- *Kelsen Hans/Froehlich Georg/Merkl Adolf*, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, (Wien 1922).
- *Klagian Thomas*, Die Geschichte der Vorarlberger Stände: Neubewertungen – Umwertungen: Eine Bestandsaufnahme, Montfort (2000), 137.
- *Klein-Bruckschwaiger Franz*, Zum Begriff der „Vorarlberger Demokratie“, Montfort (1975), 475.
- *Koja Friedrich*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer² (Wien 1988).
- *Kolb Ernst*, Die staatsrechtliche Bedeutung des Jahres 1918 für Vorarlberg, Montfort (1968), 621.
- *Landespressestelle Vorarlberg*, Bürgerbeteiligung in Vorarlberg – ein Erfolgsmodell (2012).
- *Luhmann Niklas*, Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung: Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung (Berlin 1966).
- *Marko Joseph*, Direkte Demokratie zwischen Parlamentarismus und Verfassungsautonomie, in Kopetz/Marko/Poier (Hrsg), Soziokultureller Wandel im Verfassungsstaat: Phänomene politischer Transformation – FS Wolfgang Mantl, Bd I (Wien 2004) 335.
- *Merli Franz*, Art 43 B-VG, in Korinek/Holoubek (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (Wien 1999).
- *Morscher Siegbert*, Landesgesetzgebung und direkte Demokratie, in Schambeck (Hrsg), Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich (Wien 1992) 137.
- *Niederstätter Alois*, Das 19. Jahrhundert: Landeseinheit und Vorarlberger Identität, in Vorarlberger Landtag und Vorarlberger Landesregierung (Hrsg), 75 Jahre selbständiges Land Vorarlberg (1918 – 1993) (Bregenz 1993) 39.

- *Niederstätter Alois*, Ständische Mitbestimmung und Landtage: Protodemokratische Strukturen in Vorarlberg (14. bis 18. Jahrhundert), in *Vorarlberger Landtag und Vorarlberger Landesregierung* (Hrsg), 75 Jahre selbständiges Land Vorarlberg (1918 – 1993) (Bregenz 1993) 61.
- *Novak Richard*, Bundes-Verfassungsgesetz und Landesverfassungsrecht, in *Schambeck* (Hrsg), *Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung* (Berlin 1980) 111.
- *Novak Richard*, Landesgesetzgebung und Verfassungsrecht – Stand, Tendenzen, Reformen, in *Schambeck* (Hrsg), *Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich* (Wien 1992) 53.
- *Novak Richard*, Art 99 B-VG, in *Korinek/Holoubek* (Hrsg), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht* (Wien 2005).
- *Oberndorfer Peter*, Art 1 B-VG, in *Korinek/Holoubek* (Hrsg), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht* (Wien 2000).
- *Öhlinger Theo*, Bundesverfassungsrechtliche Grenzen der Volksgesetzgebung: Zur Verfassungsmäßigkeit des Art. 33 Abs. 6 der Vorarlberger Landesverfassung, *Montfort* (2000), 402.
- *Öhlinger Theo/Eberhard Harald*, *Verfassungsrecht*⁹ (Wien 2012).
- *Palazzo Guido*, *Die Mitte der Demokratie: Über die Theorie deliberativer Demokratie von Jürgen Habermas* (Baden-Baden 2002).
- *Pateman Carole*, *Participation and Democratic Theory* (London 1970).
- *Pernthaler Peter*, *Allgemeine Staats- und Verfassungslehre*² (Wien 1996).
- *Pernthaler Peter*, Die Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer, *JB1* (1986) 477.
- *Pernthaler Peter*, Demokratische Identität oder bundesstaatliche Homogenität der Demokratiesysteme in Bund und Ländern: Erste Erwägungen zum Prüfungsbeschluss des VfGH bezüglich Art 33 Abs 6 des Vorarlberger Landesverfassung, *JB1* (2000) 808.
- *Pernthaler Peter*, Entwicklungen der Landesverfassungen, in *Weinzierl* (Hrsg), *Justiz und Zeitgeschichte*, Bd II (Wien 1995) 789.
- *Pernthaler Peter*, *Österreichisches Bundesstaatsrecht* (Wien 2004).
- *Pernthaler Peter/Lukasser Georg*, *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer: Vorarlberg* (Wien 1995).
- *Raschauer Bernhard*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*³ (Wien 2009).

- *Rill Heinz Peter/Schäffer Heinz*, Art 44 B-VG, in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (Wien 2001).
- *Rough Jim*, Dynamic facilitation and the magic of self-organizing change, *Journal for Quality & Participation* (1997) 34.
- *Rough Jim*, The Wisdom Council and Responsible Leadership, *Journal for Quality and Participation* (1996) 74.
- *Schäffer Heinz*, Über die „Schwäche“ der Volksbegehren in Österreich, in Hammer (Hrsg), *Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa – FS Theo Öhlinger* (Wien 2004) 412.
- *Schmidt Manfred*, *Demokratiethorien³. Eine Einführung* (Opladen 2000).
- *Schmidt Manfred*, *Demokratiethorien⁴. Eine Einführung* (Wiesbaden 2008).
- *Sommermann Karl-Peter*, *Staatsziele und Staatszielbestimmungen* (Tübingen 1997).
- *Van der Bellen Alexander/Luschnik Robert*, Die Verfassung des Staates, in Graf/Muther (Hrsg), *Streiten um Demokratie* (Wien 2002) 51.
- *Vögel Franz*, Hundert Jahre Vorarlberger Landtag 1861 – 1961, in Land Vorarlberg (Hrsg) *Land und Landstände in Vorarlberg: Geschichtlicher Rückblick aus Anlaß einer Volksvertretung vor hundert Jahren (1861 – 1961)* (Bregenz 1961).
- *von Hellfeld Mathias*, *Wir Europäer: Der schwierige Weg zu Freiheit und Demokratie* (Bonn 2008).
- *Walter Robert/Mayer Heinz*, *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrecht⁹* (Wien 2000).
- *Zittel Thomas*, Partizipative Demokratie und Politische Partizipation, in Kaiser/Zittel (Hrsg), *Demokratiethorie und Demokratieentwicklung – FS Peter Graf Kielmansegg* (Wiesbaden 2004) 55.
- *zur Bonsen Matthias*, *Dynamic Facilitation, OrganisationsEntwicklung* (2007) 91.

Internetquellen

- *Bundesministerium für Inneres*, Volksbefragung 2013: Österreich, Endergebnis inkl. Briefwahlstimmen <vb2013.bmi.gv.at/> (20.2.2013).
- *Bundesministerium für Inneres*, Wahlen – Volksbegehren <bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksbegehren/start.aspx> (4.5.2013).
- *Bundesministerium für Inneres*, Wahlen – Volksbegehren: Alle Volksbegehren der zweiten Republik <bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksbegehren/Alle_Volksbegehren.aspx> (23.2.2013).
- *Bundesministerium für Inneres*, Wahlen – Volksabstimmung: Überblick und historischer Rückblick <bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksabstimmung/Ueberblick.aspx> (23.2.2013).
- *Büro für Zukunftsfragen*, Bürgerbeteiligung <vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt_zukunft/zukunft/buerofuerzukunftsfragen/weitereinformationen/buergerschaftlichesengage/buergerbeteiligung/buergerinnen-raeteinvorar/buergerinnen-raeteinderpr.htm> (23.4.2013).
- *Büro für Zukunftsfragen*, Geschäftsfelder und Aufgaben <vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt_zukunft/zukunft/buerofuerzukunftsfragen/weitereinformationen/aufgaben_leistungen/geschaeftsfelderundaufgab.htm> (12.4.2013).
- *Büro für Zukunftsfragen*, Vorarlberg verankert erstmals in Europa partizipative Demokratie in der Landesverfassung <vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt_zukunft/zukunft/buerofuerzukunftsfragen/weitereinformationen/buergerschaftlichesengage/buergerbeteiligung/vorarlbergverankerterstma.htm> (17.4.2013).
- *Dynamic Facilitation Associates*, Dynamic Facilitation <tobe.net/DF/dynamicfacilitation.html> (17.4.2013).
- *Dynamic Facilitation Associates*, How Dynamic Facilitation Works <tobe.net/DF/DF/how-it-works.html> (17.4.2013).
- *Dynamic Facilitation Associates*, Jim Rough, Founder & President <tobe.net/about_us/About/Associates/jim_rough.html> (15.4.2013).
- *Kurier*, Österreich hat heute die Wahl: Berufsheer oder Wehrpflicht? <kurier.at/politik/inland/volksbefragung-oesterreich-hat-die-wahl-berufsheer-oder-wehrpflicht/2.698.170> (20.2.2013).
- *Land Vorarlberg*, Inneres – Wahlen <vorarlberg.at/vorarlberg/sicherheit_inneres/inneres/-wahlen/weitereinformationen/landeswahlen/volksabstimmung_-begehren/volksabstimmung_-begehren.htm> (9.3.2013).

- *Lederer Michael*, Positionspapier Partizipation (2009) Download unter <vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt_zukunft/zukunft/buerofuerzukunftsfragen/weitereinformationen/buergergesellschaftlichesengage/buergerbeteiligung/partizipationalerneuerarbe.htm> (16.4.2013).
- *Strele Martin*, BürgerInnen-Räte in Österreich: Gemeinsames Forschungsprojekt des Lebensministeriums und des Büros für Zukunftsfragen (2012) Download unter <vorarlberg.at/zukunft/> (20.4.2012).
- <wienwillswissen.at/die-fragen/> (21.2.2013).

Anhang

RICHTLINIE DER VORARLBERGER LANDESREGIERUNG

ZUR EINBERUFUNG UND DURCHFÜHRUNG

VON BÜRGERRÄTEN

Präambel

(1) Allgemeines

(2) Rechtsgrundlage

(3) Begriffsbestimmungen

(4) Ziele und Wirkungen

(5) Formaler Prozessablauf

Präambel

Freiwilliges bürgerschaftliches Engagement und das Prinzip der Subsidiarität genießen traditionell einen hohen Stellenwert in Vorarlberg. Vor dem Hintergrund rasch ablaufender gesellschaftlicher Veränderungsprozesse und der wachsenden Komplexität von Entscheidungsprozessen wird es in Zukunft noch wichtiger, bürgerschaftliche Mitverantwortung nicht nur zu propagieren, sondern durch geeignete Maßnahmen und Methoden auch konkret zu ermöglichen. Eine bessere Einbeziehung und Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an politischen Prozessen kann helfen, die Kluft zwischen dem politischen System und der Gesellschaft zu verringern, der zu beobachtenden Politikverdrossenheit entgegen zu wirken und gemeinsam getragene Lösungen für die drängenden Herausforderungen unserer Zeit zu finden.

Die Vorarlberger Landesregierung hat deshalb in den letzten Jahren die Anwendung von neuen Beteiligungsverfahren intensiv gefördert und unterstützt. Als besonders vielversprechend haben sich dabei die so genannten Bürgerräte (im englischen Original: Wisdom Councils) erwiesen. Bürgerräte unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht von herkömmlichen Beteiligungsverfahren:

- Zu einem Bürgerrat kann man sich nicht melden, sondern die teilnehmenden Personen werden nach dem Zufallsprinzip (z.B. aus dem Melderegister) ausgewählt und eingeladen.
- Die Bürgerinnen und Bürger treffen sich für zwei Tage (z.B. an einem Wochenende), um gemeinsam ein Thema zu erörtern.
- Der Bürgerrat soll nicht bestehende politische Einrichtungen ersetzen, sondern diese ergänzen.
- Der Bürgerrat trifft keine Entscheidungen, sondern spricht Empfehlungen aus und dient somit der Entscheidungsvorbereitung.
- Als Ergebnis des Bürgerrates wird eine einstimmige, gemeinsame Erklärung verfasst, die öffentlich erörtert werden kann.
- Der Bürgerrat eignet sich besonders bei komplexen Fragestellungen, bei denen ganz unterschiedliche Interessen aufeinander treffen.

Die Weiterentwicklung des Verfahrens Bürgerrat ist wahrscheinlich noch lange nicht abgeschlossen. Trotzdem ist es aufgrund der wachsenden Verbreitung und Anwendung dieses Verfahrens notwendig, elementare Eckpunkte und Qualitätskriterien zu definieren. Die vorliegende Richtlinie beschreibt deshalb, wie die Einberufung und Durchführung eines Bürgerrats sowie darüber hinausgehende Folgeprozesse durch die Landesregierung gestaltet werden sollen.

§ 1

Allgemeines

- (1) Die Landesregierung bekennt sich zur Bürgerbeteiligung in Angelegenheiten der Gesetzgebung und der Verwaltung (§ 1 Art. 4 L.V.)
- (2) Im Sinne des Gemeinwohls leistet Bürgerbeteiligung einen wesentlichen Beitrag für eine nachhaltige Landesentwicklung.
- (3) Bürgerbeteiligung trägt wesentlich zur Sicherung und Förderung der Lebensqualität bei.
- (4) Der Bürgerrat als Beteiligungsverfahren hat zum Ziel, die Kompetenz, die Betroffenheit und die Erfahrung von Bürgerinnen und Bürgern bei gemeinwohrelevanten Fragestellungen in den politischen Prozess einzubringen.
- (5) Der Bürgerrat trifft keine Entscheidungen, sondern spricht Anregungen und Empfehlungen aus, die als konstruktive Grundlage für weitere Diskussionen und Erörterungen dienen sollen.
- (6) Nach der Präsentationsveranstaltung löst sich der Bürgerrat auf. Für neue Themen/Fragestellungen sind neue Bürgerräte einzuberufen.
- (7) Dem Engagement der Bürgerinnen und Bürger ist mit angemessener Wertschätzung zu begegnen.

§ 2

Rechtsgrundlage

Die Durchführung von Bürgerräten basiert auf Art. 1 Abs. 4 L.V.

§ 3

Begriffsbestimmungen

Bürgerrat: Der Bürgerrat selbst ist Teil eines mehrstufigen Prozesses (siehe Bürgerratsprozess). Der Bürgerrat ist das erste Element in diesem Prozess und ist ein moderiertes Beteiligungsverfahren, bei dem Bürgerinnen und Bürger ergebnisoffen über gemeinwohrelevante Fragestellungen der Landes- und Gemeindeentwicklung beratschlagen. Die Auswahl der Bürgerinnen und Bürger erfolgt dabei nach dem Zufallsprinzip. Der Bürgerrat setzt sich idealerweise aus einer Gruppe von etwa 12 – 16 Personen zusammen. Die Teilnahme am Bürgerrat ist freiwillig. In einem begrenzten Zeitraum (von zumeist 1,5 Tagen) werden von der Gruppe einstimmig getragene Ideen, Anregungen und Empfehlungen zu einer Frage- bzw. Problemstellung ausgearbeitet. Die Ergebnisse werden dann im Rahmen einer eigenen Präsentationsveranstaltung der Öffentlichkeit vorgestellt und dort diskutiert.

Die Planung und Durchführung eines Bürgerrates erfolgt unter der Federführung des Büros für Zukunftsfragen. Moderiert wird das Verfahren von Moderatorinnen und Moderatoren, die nach dem Moderationsverfahren *Dynamic Facilitation* ausgebildet sind. Die Prozessbegleitung und Moderation erfolgt nach dem Grundsatz der Objektivität und nimmt keinerlei Einfluss auf Inhalte.

Bürgerratsprozess: Der Bürgerratsprozess ist in der Regel ein dreistufiger Prozess: Dazu gehören (1) der Bürgerrat, (2) die öffentliche Präsentationsveranstaltung sowie (3) die Weiterleitung an die Entscheidungsträger.

Zufallsauswahl: Die Auswahl der einzuladenden Personen erfolgt per Stichprobe aus dem Melderegister/Wählerverzeichnis für das betroffene Gebiet.

Präsentationsveranstaltung: Die Präsentationsveranstaltung ist öffentlich und dient der Erörterung und Diskussion der Ergebnisse des Bürgerrates.

Bürgerratsbericht: Der Bürgerratsbericht beinhaltet die Prozess- und Ergebnisdokumentation vom Bürgerrat sowie der Präsentationsveranstaltung.

§ 4

Ziele und Wirkungen des Beteiligungsprozesses

- (1) Der Bürgerratsprozess hat zum Ziel, in schwierigen, komplexen Fragen, die das Gemeinwohl betreffen, gemeinsam getragene Lösungen von breiter Akzeptanz zu entwickeln.
- (3) Der gesamte Beteiligungsprozess soll dazu beitragen, eine neue Kultur der Kooperation zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie den Entscheidungsträgern zu entwickeln, die auf Transparenz und Vertrauen aufbaut. Der Bürgerrat bereichert und ergänzt die bestehenden Organe der repräsentativen Demokratie, indem er die Rolle der Bürgerinnen und Bürger als Mitgestalter stärkt und dem Selbstbestimmungs- und Mitwirkungsbedürfnis der Bevölkerung Rechnung trägt.
- (4) Der gesamte Bürgerratsprozess bietet durch die konstruktive und wert-schätzende Auseinandersetzung mit komplexen gesellschaftlichen Herausforderungen aus unterschiedlichsten Blickwinkeln heraus allen beteiligten Personen die wertvolle Möglichkeit, sich eine eigene politische Meinung zu bilden und unnötige Polarisierung zu vermeiden.

§ 5

Formaler Prozessablauf

§ 5a: Bürgerrat

- (1) Durch den Bürgerrat können für das Gemeinwohl relevante Fragestellungen, Themen, Probleme oder Herausforderungen der Landes- und Gemeindeentwicklung erörtert werden.
- (2) Der Bürgerrat hat die Aufgabe, zu solchen gemeinwohltrelevanten Fragen einstimmig getragene Anregungen auszuarbeiten. Diese Anregungen werden dann im Zuge einer öffentlichen Veranstaltung präsentiert, erörtert und diskutiert.
- (3) Es genügt eine allgemeine Umschreibung der zu beratenden Angelegenheit. Verwaltungsakte, die sich an bestimmte Personen richten, können nicht Gegenstand eines Bürgerrates sein.

- (4) Das Büro für Zukunftsfragen hat eine Evidenz zu führen, in die Themenvorschläge von Bürgern und Bürgerinnen zur Abhaltung von Bürgerräten einzutragen sind.
- (5) Teilnahmeberechtigt am Bürgerrat sind alle Personen des betroffenen Gebietes, die den Hauptwohnsitz in Vorarlberg haben und das Mindestalter von 16 Jahren erreicht haben.
- (6) Ein Bürgerrat, der Angelegenheiten der Landesgesetzgebung oder der Landesverwaltung berührt, ist abzuhalten, wenn dies
 - a) von wenigstens 1000 teilnahmeberechtigten Bürgerinnen und Bürgern unterschrieben unter Angabe des Namens und der Anschrift verlangt wird,
 - b) vom Landtag beschlossen wird oder
 - c) von der Landesregierung beschlossen wird.
- (7) Ein Bürgerrat in einer Angelegenheit der Gemeindeverwaltung ist abzuhalten, wenn dies von der betroffenen Gemeinde oder den betroffenen Gemeinden aufgrund eines Gemeindevertretungsbeschlusses verlangt wird.

§ 5b: Abhaltung des Bürgerrats

- (1) Die Organisation des Bürgerratsprozesses obliegt dem Büro für Zukunftsfragen.
- (2) Das Büro für Zukunftsfragen hat bei Vorliegen der Voraussetzungen nach § 5a Abs. 6 und Abs. 7 teilnahmeberechtigte Personen (§ 5a. Abs. 5) des betroffenen Gebietes auszuwählen und zum Bürgerrat einzuladen.
- (3) Berührt ein Bürgerrat Verwaltungsangelegenheiten mehrerer Gemeinden, ist auf eine angemessene Vertretung durch Teilnahmeberechtigte dieser Gemeinden zu achten.
- (4) Die Auswahl der teilnahmeberechtigten Personen erfolgt auf Basis des Melderegisters/Wählerverzeichnisses für das betroffene Gebiet.
- (5) Bei der Zufallsauswahl ist auf eine größtmögliche Diversität zu achten. Daher ist es notwendig, die Kriterien Alter und Geschlecht bei der Auswahl zu berücksichtigen.
- (6) Im Sinne der Prozessqualität hat das Büro für Zukunftsfragen für einen geeigneten Veranstaltungsort zu sorgen, sowie dass der Bürgerrat durch eine oder mehrere unabhängige Personen unter Beachtung des Grundsatzes der Objektivität und mit der Moderationsmethode *Dynamic Facilitation* moderiert wird. Die Beiziehung von Sachverständigen und Auskunftspersonen ist zulässig.

- (7) Das Ergebnis des Bürgerrates ist durch das Büro für Zukunftsfragen in einem Bericht zusammenzufassen. Dieser Bericht hat jedenfalls zu enthalten
- a) den Namen der Person oder der Personen, die den Bürgerrat moderieren;
 - b) die Namen der Bürgerräte;
 - c) den wesentlichen Verlauf des Prozesses;
 - d) allfällige Anregungen; solche Anregungen bedürfen der Zustimmung aller Teilnehmerinnen und Teilnehmer;
 - e) die Unterschrift der Moderatorinnen und Moderatoren (lit. a) und der Teilnehmerinnen und Teilnehmer (lit. b).
- (8) Der Bürgerrat ist nicht öffentlich.

§ 5c: Präsentationsveranstaltung

- (1) Circa. 1 bis 2 Wochen nach dem Bürgerrat organisiert das Büro für Zukunftsfragen eine öffentliche Veranstaltung, bei der die Ergebnisse des Bürgerrates präsentiert und erörtert werden.
- (2) Die Veranstaltung ist in geeigneter Weise öffentlich anzukündigen.
- (3) Die Präsentationsveranstaltung wird in Form eines so genannten World Cafés (Bürgercafé) moderiert.
- (4) Die Veranstaltung richtet sich ganz allgemein an eine breite Öffentlichkeit, wobei vom Thema/Ergebnis betroffene Personen aus Politik, Verwaltung, Fachinstitutionen, Medien und NGOs zusätzlich auch gezielt eingeladen werden sollen.
- (5) Der Verlauf und das Ergebnis der Präsentationsveranstaltung ist vom Büro für Zukunftsfragen in einem Bericht zusammenzufassen.

§ 5d: Bürgerratsbericht

Die Berichte über den Bürgerrat (§ 5b Abs. 7) und über die Präsentationsveranstaltung (§5c Abs. 5) zusammen bilden den Bürgerratsbericht.

§ 5e: Weiterleitung an die Entscheidungsträger, Veröffentlichung

- (1) Das Büro für Zukunftsfragen hat den Bürgerratsbericht (§ 5d) der Landesregierung zu übermitteln. Die Landesregierung hat den Bericht, sofern Angelegenheiten der Landesgesetzgebung oder der Landesverwaltung berührt sind, an den Landtag und in einer Angelegenheit der Gemeindeverwaltung an die betroffenen Gemeinden zu übermitteln.
- (2) Im Weiteren hat das Büro für Zukunftsfragen den Bürgerratsbericht an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Bürgerrats zu übermitteln und im Internet auf der Website des Landes zu veröffentlichen.
- (3) Enthält der Bürgerratsbericht konkrete Anregungen (§ 5b Abs. 7 lit. d) zur Landesgesetzgebung oder zur Landesverwaltung, dann sind diese von der Landesregierung zu behandeln. Über das Ergebnis der Behandlung sind die Initiatoren des Bürgerrats (§ 5a Abs. 6), die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Bürgerrats und die Öffentlichkeit in geeigneter Weise zu informieren.