

# Die Steiermark — ein direktdemokratisches Paradies?

Anmerkungen zum Entwurf der neuen Landesverfassung

## 1. Einleitung

Das österreichische Landesverfassungsrecht bleibt in Bewegung. Nach den umfassenden Reformen der Landesverfassungen von Kärnten (1974, LGBI. 190), Niederösterreich (1978, LGBI. 205), Burgenland (1981, LBGI. 42) und Vorarlberg (1984, LGBI. 30) ist nun die Steiermark an der Reihe: Bereits 1982 wurde als erster Schritt ein LVG über den Landesrechnungshof erlassen (LGBI. 59); und rechtzeitig zur Landtagswahl 1986 soll eine neue Landesverfassung fertiggestellt sein. Bis heute liegen zwei Entwürfe vor: Ein vom Amt der Steiermärkischen Landesregierung erstellter Vorschlag vom 29. August 1982 und ein auf dieser Grundlage im Auftrag der ÖVP verfaßter „Expertenentwurf“ der Grazer Hochschullehrer *Brünner, Mantl, Pauger* und *Rack* vom Mai 1983. Da beide Entwürfe in einer Gegenüberstellung und mit einer Einleitung, erläuternden Bemerkungen und einem rechtsvergleichenden Anhang versehen, soeben veröffentlicht wurden,<sup>1</sup> beschränke ich mich hier auf die Darstellung der wichtigsten Neuerungen des Expertenentwurfes und einige Anmerkungen, die über seine Erläuterungen hinausgehen.

## 2. Wichtigste Neuerungen

### 2.1. Allgemeines

Im Gegensatz zu anderen neuen Landesverfassungen verzichtet der Expertenentwurf auf Präambeln, allgemeine Glücksverheißungen und weitgehend auch auf Staatszielbestimmungen. Als wichtigste Neuerungen allgemeiner Art fallen auf: die verfassungsrechtliche Verankerung der politischen Parteien als „wesentliche Bestandteile der demokratischen Ordnung des Landes“ (Art. 3 b — analog zum Parteiengesetz des Bundes); die Mitwirkungsrechte des Bürger in Gesetzgebung und Vollziehung (in programmatischer Form durch Art. 3 a Abs. 1; im einzelnen siehe unten „Bürgerrechte und direkte Demokratie“), verbunden mit dem Auftrag an das Land, die „Mitwirkung, Selbstorganisation und

Selbstverwaltung der Landesbürger“ zu fördern (Art. 3 a Abs. 2); und die Subsidiarität von Verwaltung und wirtschaftlichen Aktivitäten des Landes gegenüber privaten Tätigkeiten (Art. 7 Abs. 2 und 3).

### 2.2. Landtag

Die vorgeschlagene Reform des Landtages holt zunächst auf verfassungsrechtlicher Ebene nach, was faktisch seit langem gilt — die Rede ist von der Verankerung der Klubs der Parteien mit dem Recht auf Unterstützung ihrer Arbeit aus öffentlichen Mitteln (Art. 16 a) und der Schaffung von Landesausschüssen aus Vertretern des Landtages, der Landesregierung und der Bürokratie zur gewaltverbindenden „Beratung grundsätzlich bedeutsamer Angelegenheiten“ (Art. 43 a).

Darüber hinaus sieht der Entwurf eine Reihe von Bestimmungen zur Stärkung des Landtages vor:

Dazu zählen die Einführung der kurzen mündlichen Anfrage von Abgeordneten (Art. 45 Abs. 2); die Erweiterung des Tätigkeitsbereiches von Untersuchungsausschüssen auf alle der Kontrolle des Landesrechnungshofes unterliegenden juristischen und physischen Personen (Art. 46); die Stärkung des Kontrollausschusses durch die Verankerung von Auskunftspflichten der Landesregierung gegenüber dem Kontrollausschuß (Art. 49); die Verbesserung der Öffentlichkeitswirkung des Landtages durch die Beschränkung seiner Möglichkeiten, die Öffentlichkeit von Sitzungen auszuschließen (Art. 19 Abs. 2), und die Ermächtigung zur Veranstaltung von öffentlichen Enqueten und Anhörungen mit Sachverständigen und Betroffenen (Art. 19 a); schließlich die Verpflichtung der Landesregierung, dem Landtag eine Regierungserklärung, jährliche Rechenschaftsberichte und Informationen zu allen Vorhaben von grundsätzlicher Bedeutung vorzulegen (Art. 45 a); und nicht zuletzt die Verlängerung der Legislaturperiode auf sechs Jahre (Art. 11).

Neu aufgenommen werden Bestimmungen über die Wahl der Mitglieder des Bundesrates (Art. 42, 43 — in Entsprechung und Ergänzung zu Art. 35 B-VG). Der Landesrechnungshof erfährt dagegen im Entwurf keine eigene Regelung; es wird nur auf das entsprechende LVG verwiesen

(Art. 66 a). Für Gesetzgebung und Landesverwaltung soll gleichermaßen die Verpflichtung zur Berechnung der Kosten vorgeschlagener Maßnahmen (Gesetze, Verordnungen, Sonstiges) gelten (Art. 75 a).

### 2.3. Verwaltungsorgane des Landes

In den Abschnitten VIII. bis X. des Entwurfes werden die Wahl und Stellung der Vollzugsorgane des Landes textlich umfassend neu geregelt. Inhaltlich verändert sich damit allerdings nicht allzuviel. Im wesentlichen handelt es sich bei den Neuerungen um Wiederholungen der bundesverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen (zum Beispiel bei der Organisation der mittelbaren Bundesverwaltung) und um Anpassungen an sonstiges Bundesrecht (zum Beispiel die Unvereinbarkeitsbestimmungen). Neu ist auch die subsidiäre Verankerung der Bezirksverwaltungsbehörde als erste Instanz (Art. 54 a Abs. 3).

### 2.4. Gemeinden

Im Gegensatz zur geltenden Landesverfassung enthält der Entwurf einen eigenen Abschnitt über die Gemeinden, der allerdings im wesentlichen nur die grundsätzlichen Bestimmungen des B-VG über ihre rechtliche Stellung, ihren Wirkungsbereich und die Aufsicht durch das Land wiederholt.

Neu sind dagegen die Ermächtigung der Gemeinden zum Abschluß öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen über Verwaltungsgemeinschaften (Art. 70 Abs. 5), ihre ausdrückliche Einbeziehung in das Gesetzes- und Verordnungsbegutachtungsverfahren (Art. 32 a, 54 b) und ihre Rechte im Zusammenhang mit Volksbegehren und Volksabstimmung: Bei Unterstützung durch 10 Prozent der Gemeinden des Landes auf Grund von einstimmigen Gemeinderatsbeschlüssen muß ein Volksbegehren vom Landtag behandelt (Art. 33 Abs. 2), ein Gesetzesbeschluß einer Volksabstimmung unterzogen (Art. 36 Abs. 2) oder zu einer bestimmten Frage eine Volksbefragung durchgeführt werden (Art. 54 d Abs. 3 lit. d).

Die größte Bedeutung für die Gemeinden haben aber zweifellos die Bestimmungen über die Bürgerrechte und direktdemokratischen Einrichtungen in der Gemeinde selbst, die weit über das Instrumentarium der geltenden Gemeindeord-

*Dr. Franz Merli ist Universitätsassistent am Institut für Öffentliches Recht, Politikwissenschaft und Verwaltungslehre an der Universität Graz.*

nung und des Grazer Stadtstatuts hinausgehen (dazu gleich unten). Aber auch im Zusammenhang mit den Vorschlägen zur direkten Demokratie auf der Ebene der Gesetzgebung und der Landesverwaltung wird den Gemeinden eine Reihe von neuen Aufgaben bei der Vollziehung der Durchführungsvorschriften erwachsen.

### 2.5. Bürgerrechte und direkte Demokratie

Der Schwerpunkt der vorgeschlagenen Reform liegt sicher im Bereich der partizipatorischen Elemente in Gesetzgebung und Vollziehung. Hier hat die Steiermark gegenüber den anderen Ländern ja einiges aufzuholen, denn die geltende Landesverfassung kennt keinerlei Instrumente der direkten Demokratie. Die neue Landesverfassung soll diesen Rückstand mit einem großen Sprung wettmachen und ihre Vorbilder dabei auch noch überflügeln.

Im einzelnen sieht der Entwurf folgende Instrumente vor: Bürgerbegutachtung von Gesetzes- (Art. 32 a) und Verordnungsentwürfen des Landes (Art. 54 b); Volksbegehren in der Gesetzgebung (Art. 33) und im Gemeindebereich (Art. 71 a Abs. 1) beziehungsweise ein „Initiativrecht“ in der Landesverwaltung (Art. 54 c); Volksbegehren mit nachfolgender Volksabstimmung bei Erreichung einer bestimmten Unterschriftenzahl in der Gesetzgebung (Art. 33 a) und in der Gemeinde (Art. 71 a Abs. 2); Volksabstimmung ohne vorhergehendes Volksbegehren in der Gesetzgebung (Art. 36) und den Gemeinden (Art. 71 a Abs. 2); Volksbefragung in Gesetzgebung und Landesverwaltung (Art. 54 d) sowie Gemeinden (Art. 71 a Abs. 3); Gemeindeversammlung (Art. 71 a Abs. 4). Dazu kommen noch ein allgemeines Petitionsrecht mit Reaktionspflicht in Gesetzgebung und Landesverwaltung (Art. 68) sowie in der Gemeinde (Art. 73 a), verbunden mit der Schaffung eines eigenen Petitionsausschusses im

Landtag; und ein Auskunfts- und Beschwerderecht (Art. 68 a, 73 a). Der Unterstützung dieser Möglichkeiten dient auch die Verankerung von Informationspflichten der Landesregierung gegenüber der Bevölkerung (Art. 45 a Abs. 4).

### 3. Vermischte Bemerkungen

#### 3.1. Dogmatisches

Interessant ist zunächst einmal die Subsidiaritätsbestimmung des Art. 7 Abs. 2. Diese Vorschrift lautet: „Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse bestimmter Personengruppen gelegen und geeignet sind, von diesen aus eigenen Kräften besorgt zu werden, sind von diesen Personengruppen selbst zu besorgen. Das Land hat zur Sicherung der allgemeinen Interessen entsprechende Vorkehrungen zu treffen. Die Bestimmungen über den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde bleiben unberührt.“

Klar ist zunächst, daß diese Regelung die Gemeinden nicht betrifft. Weiters kann man trotz ihrer Formulierung wohl nicht annehmen, daß mit dieser Vorschrift „bestimmten“ Personengruppen die verfassungsrechtliche Pflicht zur Besorgung ihrer eigenen Angelegenheiten auferlegt werden soll; vielmehr enthält sie ein Verbot für das Land, sich in Dinge einzumischen, die es nichts angehen. Abgesehen davon, daß aus diesem Verbot – wie die erläuternden Bemerkungen feststellen – keine subjektiven Rechte ableitbar sind, bleiben aber viele Fragen offen:

Was sind das für Angelegenheiten, die der Besorgung durch bestimmte Personengruppen überlassen bleiben sollen? Ist damit zum Beispiel die Anerkennung von Saatgut gemeint, die jetzt der Landwirtschaftskammer obliegt? Oder die Feststellung des Bedarfs an Schischulen, die jetzt der Landesregierung als Bewilligungsbehörde übertragen ist? Eine Pflicht zur ausdrücklichen gesetzlichen Zuweisung solcher Angelegenheiten in

den eigenen Wirkungsbereich von Selbstverwaltungskörpern (wie bei den Gemeinden) sieht der Entwurf nicht vor; sie hätte auch nur im Falle der Übertragung von Verwaltungsaufgaben Sinn. Bedeutet die Selbstverwaltungsgarantie aber nicht gerade einen Verzicht auf staatliche Aufgabennormierung? Mit anderen Worten: Schützt das Subsidiaritätsprinzip nur die Institution der Selbstverwaltung im staatsrechtlichen Sinn (etwa im Fall der Landwirtschaftskammer ihren Bestand) oder hat sich das Land überhaupt einer Regelung dieses Bereiches zu enthalten, soweit dies nicht zur „Sicherung der allgemeinen Interessen“ erforderlich ist? Bei letzterem könnte man fragen, ob dann zum Beispiel die Bestimmungen der Kammergesetze über die Zwangsmitgliedschaft und die detaillierten Vorschriften über die innere Organisation der Kammern zulässig sind oder ob sich der Landesgesetzgeber nicht mit der Normierung allgemeiner Grundsätze (zum Beispiel demokratische Struktur, klare Zurechenbarkeit von Verantwortung) und der Landesaufsicht hätte begnügen müssen.

Vermutlich gehen aber diese Überlegungen zu weit, weil sie dem Verfassungsentwurf unterstellen würden, den einfachgesetzlichen Status quo anzutasten. Als minimalen normativen Gehalt wird man dem Subsidiaritätsprinzip jedenfalls eine verfassungsrechtliche Garantie der bestehenden (außergemeindlichen) Selbstverwaltungseinrichtungen im Landesbereich entnehmen dürfen.

Juristisch noch weniger ergiebig dürfte die Regelung des § 7 Abs. 3 sein, wonach wirtschaftliche Aktivitäten des Landes „im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse des Landes oder der Landesbürger liegen und überdies den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit entsprechen“ müssen. Das Effizienzgebot für die öffentliche Verwaltung ist nichts Neues, weil es ja schon in den Vor-

**Ein  
schönes Weihnachtsfest  
und ein  
glückliches und  
erfolgreiches Jahr 1986**

wünschen  
Redaktion der Österreichischen  
Gemeinde-Zeitung

Sekretariat des Österreichischen  
Städtebundes

Jugend und Volk  
Verlagsges. m. b. H. Wien –  
München

schriften über die Rechnungshofkontrolle enthalten ist. Auf den ersten Blick neu erscheint dagegen die Bindung von Wirtschaftstätigkeiten an das Interesse „des Landes oder der Landesbürger“. Was das heißen soll, ist nicht ganz klar. Zunächst befremdet schon das „Oder“: Kann etwa das Land legitime Interessen haben, die die Landesbürger nicht teilen können? Weiters ist die Bedachtnahme auf die Interessen „der“ Landesbürger weitgehend eine Leerformel: Sieht man vielleicht von der Verschenkung von Landesgrund an Nichtsteirer ab, liegt jede auch noch so unsinnige wirtschaftliche Aktivität im Interesse irgendwelcher Landesbürger — auch ein Privilegienfonds für Landeshofräte. Eine Beschränkung auf die Interessen aller Landesbürger wiederum wäre offensichtlich genauso sinnlos — dann wäre ja auch etwa ein Regionalförderungsprogramm für strukturschwache Regionen unzulässig.

Wie stellt man schließlich fest, ob eine bestimmte Tätigkeit im Interesse des Landes oder der Landesbürger liegt? Hier stößt man wohl auf dieselben Schwierigkeiten, die der Bestimmung von „öffentlichen Aufgaben“ im Wege stehen. Wer soll über diese Frage entscheiden? Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung hätte jedenfalls zur Folge, daß diese Aufgabe — sofern sich ein Anlaßfall ergäbe — den Gerichten zufiele. Zu beneiden wären sie in dieser Lage nicht.

Wenn man die beiden Elemente „Interesse“ und „Effizienz“ verbindet, läßt sich allerdings für bestimmte Fälle eine Entscheidung treffen: Nicht im Interesse des Landes oder der Landesbürger liegen offensichtlich ineffiziente Wirtschaftsaktivitäten. Unwirtschaftlich geführte Landesbetriebe etwa sind also auf Vordermann zu bringen. Das Gebot (wie auch seine Übertretung) ist altbekannt; neu hingegen könnte sein, daß — wie die erläuternden Bemerkungen ausführen — „Tätigkeiten, die von Privaten besser und wirtschaftlicher besorgt werden, demnach vom Land nicht übernommen“ werden dürfen. Doch selbst in diesem Punkt könnte man argumentieren, daß ein solches Verbot bereits im Effizienzgrundsatz der Rechnungshofkontrolle enthalten ist. Sollte dies aber die einzige Neuerung sein, warum hat man dann nicht die Formulierung der erläuternden Bemerkungen zum Gesetzestext gemacht? Der Anwendung dieser Bestimmung sind überdies durch Beweisprobleme Grenzen gesetzt: Zu zeigen wäre ja nicht nur, daß das Land in einem be-

stimmten Bereich ineffizient wirtschaftet — dies würde eben nur die Pflicht zur Optimierung auslösen; es wäre zu beweisen, daß das Land trotz Ausnützung aller Möglichkeiten, eben weil es das Land ist, nicht so effizient wirtschaften könnte wie ein Privater.

Überblickt man alle diese Schwierigkeiten, stellt sich die Frage, ob ein Subsidiaritätsprinzip in solch vager Form wie jener der beiden vorgeschlagenen Bestimmungen seinen angemessenen Platz überhaupt in der Verfassung hat. Vielleicht wäre es besser, es in den Parteiprogrammen zu belassen, denen es entstammt, sich dafür aber in der täglichen Praxis daran zu halten.

Fragen ergeben sich auch aus der Bestimmung des Art. 75 a<sup>2</sup> des Entwurfs, wonach allen vorgeschlagenen Maßnahmen in Gesetzgebung und Landesverwaltung eine Berechnung der unmittelbaren Kosten und der Folgelasten angeschlossen werden muß. Grundsätzlich ist eine solche Vorschrift im Hinblick auf rationelles Handeln von Gesetzgebung und Verwaltung zu begrüßen. Allerdings ist der Ausdruck „Folgelasten“ alles andere als klar. Als finanzwissenschaftlicher Terminus genommen, deutet er darauf hin, daß nicht nur die „Folgeausgaben“ (also die laufenden Ausgaben für Sachaufwand, Instandhaltung, Mieten und dergleichen sowie für Personal) und auch nicht nur die „Folgekosten“ (das sind zusätzlich zu den Folgeausgaben Abschreibungen, Zinsen und Pensionsaufwendungen) berechnet werden sollen, sondern der Saldo, der sich aus der Gegenüberstellung von Folgekosten und Folgeeinnahmen beziehungsweise Ausgabensparnissen ergibt.<sup>3</sup> Letztlich hängt alles davon ab, wie weit man Kausalwirkungen von Maßnahmen auf Einnahmen und Ausgaben gelten läßt: Soll zum Beispiel die Folgelastenermittlung eines Luftreinhaltegesetzes auch den Steuereinnahmententfall als Folge von freiwilligen Produktionsbeschränkungen in Smogalarmsituationen und die Ausgabenersparnisse des Landes umfassen, die mit einer statistisch geringeren Rate an Atemwegskranken und geschädigten Waldflächen verbunden sind? Eine allzu große Ausdehnung des Berechnungsumfanges dürfte eher kontraproduktiv wirken; erfolgversprechender erscheinen mir Ausführungsbestimmungen, die eine Verpflichtung zur Berechnung auch von Alternativen schaffen. Anknüpfen könnte man dabei an einen Erlaß der Landesamtsdirektion aus dem Jahr 1974, der Vorschriften über eine Kosten-Nutzen-Analyse von Gesetzgebungsvorhaben trifft.<sup>4</sup> Als erster

Testfall würde sich schließlich die Berechnung der Folgelasten einer verfassungsrechtlichen Folgelasteberechnungspflicht oder neuer direktdemokratischer Einrichtungen anbieten.

Zu klären wäre auch noch, ob die Berechnungspflicht auch für Volksbegehren gilt — nach dem vorgeschlagenen Gesetzestext würde dies zutreffen —, und wenn ja, wer die Berechnung leisten soll. Das dies den Initiatoren des Volksbegehrens aufgetragen wird, kann wohl nicht im Sinne der Erfinder sein.

Die Kostenberechnungen sollen vom Landesrechnungshof von Amts wegen oder auf Antrag des Landtages, eines Drittels seiner Mitglieder, der Landesregierung, des zuständigen Landesrates oder von 2 Prozent der Wahlberechtigten überprüft werden können (Art. 75 a Abs. 3 iVm § 26 Abs. 2 und 3 Landesrechnungshof-Verfassungsgesetz). Dies würde allerdings voraussetzen, daß auch Entwürfe zu Verordnungen und sonstigen Maßnahmen der Verwaltung der Öffentlichkeit zugänglich sind. Da es derzeit keine einschlägige Regelung gibt, bleibt sie der Ausführungsgesetzgebung als Aufgabe.

Problematisch dürfte auch die Regelung über die Berichtspflichten des Kontrollausschusses an den Landtag sein (Art. 49<sup>b</sup>). Zwar hat ihm der Kontrollausschuß auch über die Berichte des Landesrechnungshofes zu berichten (Art. 49 Abs. 3), doch ist anzunehmen, daß damit nicht auch die Pflicht zur Übermittlung der vollständigen Landesrechnungshofberichte verbunden ist, denn dies kann nach Art. 49 Abs. 2 erst auf Verlangen von einem Drittel der Ausschußmitglieder geschehen. Somit können sich Konstellationen ergeben, in denen der Kontrollausschuß mehr weiß und damit „stärker“ als der Landtag ist, was nicht mit dessen bundesverfassungsrechtlicher Stellung als oberstes Organ der Landesgesetzgebung vereinbar ist. Als verfassungskonformes Minimum könnte man allenfalls eine entsprechend liberale Regelung der Einsichtsrechte der einzelnen Abgeordneten in die Unterlagen des Kontrollausschusses durch die Geschäftsordnung des Landtages gelten lassen.

Die Regelung der Instrumente der direkten Demokratie wirft besonders viele Fragen auf und offenbart damit auch die Schwierigkeiten, die sich einer reibungsfreien Einfügung von Mitwirkungsrechten der Bürger in ein repräsentatives System in den Weg stellen.

Die Begutachtung von Gesetzesentwürfen (Art. 32 a<sup>5</sup>) ist zwar obliga-

torisch, aber nur dann, wenn es sich um Regierungsvorlagen von grundsätzlicher Bedeutung handelt. Zu entscheiden, was grundsätzliche Bedeutung hat, liegt offenbar im Ermessen der Landesregierung, die auch im Falle „besonderer Dringlichkeit“ das Begutachtungsverfahren entfallen lassen kann. Diese Dringlichkeitserklärung unterscheidet sich anscheinend von der Dringlichkeitserklärung von Gesetzesbeschlüssen durch den Landtag nach Art. 36 a, die eine Volksabstimmung über das beschlossene Gesetz verhindert. Initiativanträge von Abgeordneten und Anträge von Ausschüssen (somit auch „verkappte“ Regierungsvorlagen) „können“ dagegen der Begutachtung unterzogen werden. Jedenfalls steht niemandem ein subjektives Recht auf die Begutachtung zu, und die Verletzung der einschlägigen Vorschriften hat keine Konsequenzen für die Rechtmäßigkeit des Gesetzes. Der Ausführungsgesetzgebung stellt sich hier die Aufgabe zu regeln, was mit im Rahmen der Begutachtung eingelangten Voranschlägen und kritischen Äußerungen zu geschehen hat.

Entsprechendes gilt auch für die Begutachtung von Verordnungsentwürfen der Landesverwaltung (Art. 54 b<sup>7</sup>). Hier entscheidet wohl die erlassende Behörde über die Frage der Dringlichkeit. Durch Verwaltungsgesetze ausdrücklich eingeräumte Begutachtungsrechte bestimmter Personen oder Interessenvertretungen (zum Beispiel im Raumordnungs- und im Naturschutzrecht) werden durch diese Verfassungsbestimmung nicht berührt. Das bedeutet, daß eine unter Verletzung dieser speziellen Begutachtungs- oder Anhörungsrechte zustandekomme Verordnung trotz der allgemeinen verfassungsrechtlichen Regel rechtswidrig sein kann. Warum eine Verordnungsbegutachtung im Gemeindebereich nicht vorgesehen wurde, findet im Entwurf keine Erklärung.

Das Volksbegehren (Art. 33<sup>9</sup>) kann als ausgearbeiteter Gesetzesentwurf, aber auch als einfache Anregung ge-

stellt werden. Dies ist sicherlich eine vernünftige Entscheidung, weil die Betreiber von Volksbegehren mit der Erstellung eines ausgearbeiteten Entwurfes oft überfordert sind — man denke nur etwa an die rechtlich äußerst problematischen Formulierungen des „Konrad-Lorenz-Volksbegehrens“. Freilich schafft das auch weitere Schwierigkeiten im Zusammenhang mit einem Volksbegehren mit nachfolgender Volksabstimmung (dazu sogleich unten). Wird ein Volksbegehren von 2 Prozent der Wahlberechtigten (das sind rund 17.000 Wähler) unterstützt, muß es vom Landtag behandelt werden. Dieser Prozentsatz liegt etwas über der Marke für das Bundesvolksbegehren und unter den Vergleichswerten in den übrigen Ländern, die zwischen 3 und 8 Prozent ausmachen. Neben den Wahlberechtigten können auch Gemeinden ein Volksbegehren initiieren; eine Unterstützung durch 10 Prozent der Gemeinden auf Grund einstimmiger Gemeinderatsbeschlüsse löst die Behandlungspflicht des Landtages aus. Ob man dies noch als „Volks“begehren bezeichnen sollte, bleibe dahingestellt; ein Instrument direkter Demokratie ist es jedenfalls nicht. Im übrigen ist davon unter den herrschenden politischen Bedingungen wohl auch wenig zu erwarten, weil auf das Erfordernis einstimmiger Gemeinderatsbeschlüsse abgestellt wurde.

Bei einer Unterstützung durch 10 Prozent der Wahlberechtigten (die Gemeinden haben in diesem Punkt keine Rechte) muß das Volksbegehren einer Volksabstimmung unterzogen werden, wenn der Landtag nicht innerhalb eines Jahres einen dem Volksbegehren entsprechenden Gesetzesbeschluß faßt und wenn es der Zustellungsbevollmächtigte des Volksbegehrens verlangt. Dieses Volksbegehren mit nachfolgender Volksabstimmung (Art. 33 a<sup>9</sup>) ist wohl die augenscheinlichste Neuerung des Entwurfs im Bereich der direkten Demokratie und schon deshalb mit besonders vielen Schwierigkeiten verbunden: Wann entspricht ein vom Text des Volksbegehrens abweichender

oder ein auf Grund einer einfachen Anregung gefaßter Gesetzesbeschluß dem Volksbegehren? Wer entscheidet darüber? Dem Zustellungsbevollmächtigten des Volksbegehrens ist in diesem Verfahren ausdrücklich ein Anhörungsrecht eingeräumt. Kann er die Entscheidung aber auch anfechten und bei welcher Behörde? (Eine Zuständigkeitserklärung des VfGH, wie dies zum Beispiel die Ausführungsgesetze zu den direktdemokratischen Einrichtungen der burgenländischen Landesverfassung vorsehen,<sup>10</sup> würde jedenfalls an Art. 141 Abs. 3 B-VG scheitern.) Welche Rechtsfolgen hat die Feststellung in einem allfälligen Anfechtungsverfahren, daß der Gesetzesbeschluß entgegen der Erstentscheidung nicht dem Volksbegehren entsprochen hat und daß damit eine Volksabstimmung rechtswidrigerweise unterblieben ist? Die Beantwortung dieser Fragen stellt die Ausführungsgesetzgebung vor keine leichte Aufgabe. Abgestimmt wird jedenfalls über den Text des Volksbegehrens, nicht aber über einen Gesetzesbeschluß. Auch im Fall eines positiven Ausgangs der Volksabstimmung ist der Landtag nur zur Behandlung der Vorlage verpflichtet, weil jede inhaltliche Bindung an das Ergebnis der Volksabstimmung den bundesverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen (Art. 95 B-VG) widersprechen würde. Die Wirkung des Volksbegehrens mit nachfolgender Volksabstimmung liegt also ebenfalls nur im verstärkten politischen Druck.

Dem Volksbegehren auf Gesetzgebungsebene entspricht das Initiativrecht der Landesbürger (nicht aber der Gemeinden) in der Verwaltung, dem alle in den selbständigen Wirkungsbereich des Landes fallende Maßnahmen unterliegen, soweit ihnen zumindest regionale Bedeutung zukommt (Art. 54 c<sup>11</sup>). Initiativen über Wahlen, Personalfragen und individuelle Entscheidungen sind allerdings ausgenommen. Diese Einschränkung erklärt sich aus den Grenzen, die die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und der Gewalt-

## Neue Bezugspreise der ÖGZ ab 1986

Jahresabo 1986 .....	öS 340.—	Einzelheft .....	öS 35.—
Jahresabo für Buchhandel .....	öS 225.—	Einzelheft .....	öS 24.—
Jahresabo für Städtebund .....	öS 170.—	Jahresabo für MA 54 .....	öS 170.—
Einbanddecken für ÖGZ 1985 .....			öS 145.—

tentrennung partizipatorischen Rechten setzen; gleichwohl muß man sich – vor allem im Hinblick auf die politisch umstrittenen Themen der letzten Zeit – fragen, was „individuelle Entscheidungen“ sind. Gehören Fälle wie Zwentendorf oder Hainburg dazu? Was gilt für den Kauf von Abfangjägern? Soweit die Erlassung von Bescheiden betroffen ist, wird man ihre Gesetzesbindung und Rechtskraft wohl nicht in Frage stellen; soll aber eine solche „Initiative“ ohne Bindungswirkung auch dort unzulässig sein, wo der Behörde bei der Gewichtung öffentlicher Interessen ein gesetzlicher Spielraum eingeräumt ist (zum Beispiel im Naturschutzrecht), während eine Resolution des Landtages zur Ausübung dieses Ermessens aber erlaubt wäre?

Das Unterstützungsquorum zur Auslösung der Behandlungspflicht durch die Landesregierung beträgt beim Initiativrecht 10 Prozent der Wahlberechtigten des Landes (also rund 80.000 Unterschriften), oder bei regionalen Volksbegehren 10 Prozent der Wahlberechtigten des politischen Bezirks. Warum hier die Latte deutlich höher gelegt wurde als im Bereich der Gesetzgebung, wird nicht erklärt – mit den erläuternden Bemerkungen, wonach „die Wirkungen, die etwa von Planungen und Projektierungen in Verordnungsform ausgehen, ebenso stark oder noch stärker sein (können) als jene von Gesetzen“<sup>11</sup>, ist diese Beschränkung der Bürgerrechte dort, wo die Betroffenheit besonders groß ist, schwer in Einklang zu bringen. Dasselbe gilt auch für den Verzicht des Entwurfs auf ein Initiativrecht mit nachfolgender Volksabstimmung.

Das Volksbegehren in der Gemeinde (Art. 71 a Abs. 1<sup>12</sup>) entspricht zunächst im wesentlichen dem Initiativrecht in der Landesverwaltung. Die Quoren betragen hier 10 Prozent, in Gemeinden mit über 100.000 Einwohnern (also Graz) 5 Prozent. Bei einer Unterstützung von 25 Prozent der Wahlberechtigten muß das Volksbegehren aber einer Volksabstimmung unterzogen werden, wenn das zuständige Gemeindeorgan keinen entsprechenden Beschluß faßt und der Zustellungsbevollmächtigte es verlangt. Hier entstehen dieselben Probleme wie beim Volksbegehren mit nachfolgender Volksabstimmung in der Gesetzgebung. Das Ergebnis der Volksabstimmung ist dann einem Beschluß des Gemeinderats gleichzuhalten – in diesem Bereich haben wir es also mit einer echten Volksentscheidung zu tun. Was allerdings gilt, wenn sich das Volksbegehren, über das abgestimmt wird, auf eine Sache bezieht, die ein anderes Gemeindeor-

gan zu entscheiden hätte, oder wenn nur über eine einfache Anregung abgestimmt wurde, geht aus dem Entwurf nicht klar hervor.

Eine Volksabstimmung im Bereich der Gesetzgebung (Art. 36<sup>13</sup>) kann auch ohne vorhergehendes Volksbegehren stattfinden, wenn sie von 10 Prozent der Wahlberechtigten, vom Landtag selbst oder von 10 Prozent der Gemeinden auf Grund einstimmiger Gemeinderatsbeschlüsse innerhalb von drei Monaten nach der Beschlußfassung verlangt wird. Gegenstand der Abstimmung ist ein Gesetzesbeschluß des Landtages. Hier wird es Aufgabe der Ausführungsgesetzgebung sein, durch geeignete Anordnungen sicherzustellen, daß die Öffentlichkeit ohne unzumutbaren Aufwand von Gesetzesbeschlüssen, die noch nicht kundgemacht wurden, Kenntnis erlangt. Gleichzeitig müßte sie auch die Kundmachung von Gesetzen vor Ende der Drei-Monats-Frist verbieten, weil ansonsten, sofern das kundgemachte Gesetz nichts Gegenteiliges enthält, seine Verbindlichkeit bereits am Tag nach der Versendung des Landesgesetzblattes beginnt (Art. 39). Ein negativer Ausgang der Volksabstimmung hat nämlich zur Folge, daß der entsprechende Gesetzesbeschluß nicht verlautbart und damit auch nicht verbindlich wird; im Fall einer vorzeitigen Kundmachung ginge diese Bestimmung aber ins Leere. Wollte der Landtag ein durch Volksabstimmung abgelehntes Gesetz nach einiger Zeit noch einmal beschließen, so steht dem nach den Vorschriften des Entwurfs nichts entgegen. Die Verpflichtung zur Abhaltung einer neuerlichen Volksabstimmung in diesem Fall wäre aus bundesverfassungsrechtlicher Sicht wohl möglich gewesen.

Der Landtag kann aber auch durch einen Dringlichkeitsbeschluß die Abhaltung einer Volksabstimmung verhindern (Art. 36 a<sup>14</sup>); dies gilt aber nicht für Volksabstimmungen auf Grund von qualifiziert unterstützten Volksbegehren. Der Dringlichkeitsbeschluß bewirkt, daß das entsprechende Gesetz nach zwei Jahren außer Kraft tritt. Garantie gegen einen Mißbrauch des Dringlichkeitsbeschlusses ist das allerdings keine: Bei Gesetzen, die vollendete Tatsachen schaffen, greift diese Bestimmung nicht; und gegen eine neuerliche Beschlußfassung mit Dringlichkeitserklärung nach zwei Jahren ist auch kein verfassungsrechtliches Kraut gewachsen.

Eine Volksabstimmung in der Landesverwaltung sieht der Entwurf nicht vor. Im Gemeindebereich wird die Volksabstimmung über Gemeinderatsbeschlüsse vorgeschlagen; al-

lerdings findet sie hier nur auf Grund eines Beschlusses des Gemeinderates, nicht aber auf Verlangen einer bestimmten Zahl von Wahlberechtigten statt (Art. 71 a Abs. 2<sup>12</sup>). Auch dieser Unterschied wird nicht erklärt. Wie bei einem Volksbegehren mit nachfolgender Volksabstimmung ist das Ergebnis der Volksabstimmung einem Gemeinderatsbeschluß gleichzuhalten. Auch hier findet sich kein Hinweis darauf, daß der Gemeinderat später einen gegenteiligen Beschluß nur unter gleichzeitiger Abhaltung einer neuerlichen Volksabstimmung fassen dürfte.

Zu den klassischen Instituten der direkten Demokratie zählt schließlich auch noch die Volksbefragung zur Erforschung des Bürgerwillens im Hinblick auf künftige Maßnahmen. Der Entwurf enthält die Volksbefragung im Bereich der Gesetzgebung und Landesverwaltung (Art. 54 d<sup>15</sup>) sowie der Gemeinde (Art. 71 a Abs. 3<sup>12</sup>). Gemeinsam ist diesen Bestimmungen der Ausschluß von Volksbefragungen zu Personalfragen, Wahlen und individuellen Entscheidungen. Unterschiede ergeben sich vor allem beim Kreis der Antragsberechtigten: Nach Art. 54 d können die Landesregierung, der Landtag, ein Drittel der Landtagsabgeordneten, 10 Prozent der Gemeinden aufgrund einstimmiger Gemeinderatsbeschlüsse oder 2 Prozent der Wahlberechtigten eine Volksbefragung erzwingen; in der Gemeinde ist sie dagegen nur auf Beschluß des Gemeinderates durchzuführen. Auch enthält Art. 71 a Abs. 4<sup>12</sup> keine Bestimmung über eine Behandlungspflicht des Ergebnisses der Volksbefragung, während Art. 54 d dies für den Landtag oder die Landesregierung (die Zuständigkeit richtet sich wohl nach der Art des Anliegens) ausdrücklich anordnet.

Von den unterstützenden Neuerungen fällt die Schaffung eines als subjektives Recht konstruierten Anspruchs jedermanns (also nicht nur der Landesbürger) auf Auskunft und Beschwerde in allen Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes (Art. 68 a<sup>16</sup>) und der Gemeinde (Art. 73 a) auf. Sie ist mit einer Beschränkung der Amtsverschwiegenheit auf das Interesse der nationalen Sicherheit und der Parteien und zusätzlich mit einer Pflicht des zuständigen Organs zur Abwägung dieser Interessen mit dem Informationsinteresse des Antragstellers verbunden. (Die vorgeschlagene Neuregelung des Auskunftsrechts wie auch der Amtsverschwiegenheit geht über den Entwurf einer Novelle zu Art. 20 B-VG<sup>17</sup> hinaus: Die Neufassung dieser Bestimmung soll näm-

lich das Auskunftsrecht nur für den Bereich der [Bundes-, Landes- und Gemeinde-]Vollziehung bringen und die Berufung auf die Amtsverschwiegenheit auch „im Interesse der Vorbereitung einer Entscheidung, der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, der Landesverteidigung, der Außenpolitik, im wirtschaftlichen Interesse einer Gebietskörperschaft oder zur Wahrung des verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechts auf Datenschutz“ zulassen.) Die Informationspflichten der Landesregierung gegenüber der Öffentlichkeit über Maßnahmen und Vorhaben von grundsätzlicher Bedeutung (Art. 45 a Abs. 4<sup>18</sup>) dürften dagegen keine subjektiven Rechte begründen. Unklar ist, warum der Entwurf keine entsprechende Bestimmung auch für die Gemeindeverwaltung enthält.

Insgesamt ergibt ein erster Überblick über die Einrichtungen der direkten Demokratie ein differenziertes Bild: Einerseits beweist der Entwurf den ernsthaften Willen zu einer Nutzbarmachung bekannter Institute im Sinne direkter Einflußnahme der Bürger und auch den vorsichtigen Mut zur Beschreitung neuer Wege. Die vorgeschlagenen Regelungen dürften auch trotz der angedeuteten Schwierigkeiten mit den bundesver-

fassungsrechtlichen Rahmenbedingungen vereinbar sein. Andererseits fehlt dem Entwurf aber noch ein erhebliches Maß an systematischer Geschlossenheit: Die Beschränkung mancher Institute auf einzelne Bereiche, die unterschiedliche Regelung von Quoren und Rechtsfolgen ist nicht immer verständlich und würde, so sie geltendes Recht wird, wohl zu Umgehungsstrategien der betroffenen Bürger führen. Besonders verbesserungsbedürftig wirken die Bestimmungen über die direkte Demokratie in der Gemeinde (Art. 71 a<sup>12</sup>).

### 3.2 Ästhetisches

Wollte man eine schöne Verfassung, könnte man den Entwurf noch verbessern — vor allem die Reihenfolge und die Stellung einzelner Bestimmungen im Gefüge der Abschnitte sind nicht immer überzeugend. So werden die Mitwirkungsrechte der Bürger zunächst unter den „Allgemeinen Bestimmungen“ programmatisch angekündigt, dann im Zusammenhang mit den einzelnen Instituten in den Abschnitten „Weg der Gesetzgebung“, „Vollziehung“ und „Gemeinden“ geregelt und schließlich noch einmal in zwei eigenen Abschnitten (für Gesetzgebung und Landesverwaltung einerseits und den Gemeindebereich andererseits) zunächst ohne normative Wir-

kung zusammengefaßt und dann mit normativer Wirkung ergänzt. Hier hätte wohl eine Zusammenfassung unter den „Allgemeinen Bestimmungen“ gereicht. Auch die zweimalige, identische Normierung des Auskunfts- und Beschwerderechts und des Petitionsrechts wäre vermeidbar gewesen. Warum schließlich die Volksbefragung nur unter dem Titel „Vollziehung“ vorkommt, obwohl sich aus dem Text der Regelung eindeutig ergibt, daß sie auch für die Gesetzgebung vorgesehen ist, bleibt unerfindlich. Unklar ist auch, warum das Volksbegehren im Bereich der Gesetzgebung „Volksbegehren“ heißt, im Bereich der Landesverwaltung das entsprechende Institut aber „Initiativrecht“ genannt wird, um schließlich in der Gemeinde wieder „Volksbegehren“ zu heißen.

Die für den Landtag selbst eher peripheren Bestimmungen über die „Mitglieder des Bundesrates“ trennen die zentralen Abschnitte „Weg der Gesetzgebung“ und „Parlamentarische Mitwirkungs- und Kontrollrechte“. Letzterer umfaßt zwar Bestimmungen über die Kontrolle der Geschäftsführung der Landesregierung, über die Rechnungs- und Auszahlungskontrolle und über den Kontrollausschuß, die damit unmittelbar zusammenhängenden Vorschriften über den Landeshaushalt (Vor-

## Rund um die Uhr für Sie da



Die Verkehrsbetriebe-Informationstellen befinden sich in der Karlsplatz-Fußgängerpassage, Tel. 57 31 86, am Praterstern vor dem U-Bahn-Abgang, Tel. 24 93 02 und am Stephansplatz in der U-Bahn-Passage, Tel. 52 42 27

Sie sind von Montag bis Freitag von 7 bis 18 Uhr sowie an Samstagen und Sonntagen von 8.30 bis 16 Uhr geöffnet  
Außerhalb der Öffnungszeiten: Tonbanddienst 65 9 30/23 62

Wiener Stadtwerke — Gaswerke-Gebrechendienst: Tel. 43 09/516, 517, 518 oder 519  
Beratungsstelle der Wiener Gaswerke: Tel. 57 96 01

Wien 6, Mariahilfer Straße 63 (Öffnungszeiten: Montag bis Donnerstag von 8 bis 17.30 Uhr und Freitag von 8 bis 15.15 Uhr)

Wiener Stadtwerke — E-Werke: Tel. 43 8 00  
Beratungsstelle der Wiener E-Werke: Tel. 57 53 50

Wien 6, Mariahilfer Straße 41 (Öffnungszeiten: Montag bis Donnerstag von 8 bis 17.30 Uhr und Freitag von 8 bis 15.15 Uhr)

Kundendienstzentrum der E-Werke und Gaswerke: Tel. 43 80 0\*

Wien 9, Spitalgasse 5—9 (Öffnungszeiten: Montag bis Freitag von 8 bis 15 Uhr)

Bei Ausfällen der Lampen der öffentlichen Beleuchtung  
Störungsdienst: 33 35 73

Wiener Stadtwerke — Städtische Bestattung: Tel. 65 16 31

**WIR für SIE:  
Ihre WIENER STADTWERKE**

schlag, Rechnungsabschluß und Verpflichtung zur Folgekostenberechnung bei Vorschlägen zu Gesetzen, Verordnungen und anderen Maßnahmen) finden sich aber in einem anderen Abschnitt am Schluß des Entwurfs. Die Bestimmungen über den Landesrechnungshof schließlich sind am Ende der Vorschriften über die Vollziehung angesiedelt; dieser Abschnitt besteht darüber hinaus nur in einer Verweisung auf das bereits erlassene Landesrechnungshof-Verfassungsgesetz.

### 3.3. Politisches

Seinen Reiz bezieht der Entwurf vor allem aus dem Verhältnis von bewährten, weil bekannten Regelungsmustern aus Beamtenhand und ihren Ergänzungen und Modifikationen durch die vorsichtige Phantasie der Experten. Diese, so scheint es, war nicht nur durch Sachverstand, sondern auch durch die verständliche Sorge um die Balance zwischen Bürgerrechten und repräsentativem System gebremst. Daß diese Sorge im einleitenden Gesamtbericht der Experten ausgerechnet unter dem Titel „Regierbarkeit“ ausgedrückt wird, muß den Steirer allerdings überraschen. Die grundlegende Ambivalenz zwischen einer Veränderung des Status quo und seiner Erhaltung auf

einer neuen Stufe prägt jedenfalls die Erläuterungen der Experten genauso wie den Entwurf selbst. Jede wirkliche direktdemokratische Reform bedeutet einen Machtverzicht der Regierenden. Wie soll es nun zu gehen, „daß der Landtag auch gegenüber den neuen direktdemokratischen Einrichtungen nicht an politischem Gewicht verliert“<sup>19</sup> (was sich die Experten zum Ziel gesetzt haben), wenn den Bürgern gleichzeitig mehr Einflußmöglichkeiten eingeräumt werden?

Des Rätsels Lösung liegt in der Verlängerung der Gesetzgebungsperiode des Landtages auf sechs Jahre, also in einer Beschneidung des Wahlrechts. Diese Veränderung hat gerade im Zusammenhang mit den direktdemokratischen Rechten entscheidende Bedeutung: Wie deren Analyse zeigt, entfalten sie im Ergebnis keinerlei wirkliche Bindung der staatlichen Organe: Volksbegehren können ignoriert, Volksabstimmungen durch Dringlichkeitsbeschlüsse verhindert oder ihr Ergebnis durch neuerliche Landtagsbeschlüsse mit Dringlichkeit revidiert werden. Wirkung haben alle Instrumente der direkten Demokratie nur durch den politischen Druck, den sie auslösen. Politischer Druck heißt aber letztlich Wahlen. Je seltener gewählt wird, desto weniger Gewicht haben sonstige

Beteiligungsrechte der Bürger. Durch die Beschneidung des Wahlrechts könnte die vorgeschlagene Reform also im schlechteren Fall eine Schwächung der Stellung des Bürgers bewirken, im besseren Fall aber eine Umverteilung von Mitwirkungsrechten von allen Wählern zu politisch besonders engagierten Minderheiten, die Zeit und Bildung genug haben, um das direktdemokratische Instrumentarium zu nutzen. Sollten diese „Aktivbürger“ die neuen Möglichkeiten jedoch als politische Plazebos erleben, würde dies bei ihnen wohl wirkliche „Demokratieverdrossenheit“ erzeugen; außerdem wäre es Wasser auf die Mühlen neuer Parteien.

Freilich kann derlei dem Entwurf keineswegs unterstellt werden – im Gegenteil: genau das entgegengesetzte Bemühen ist eines seiner Hauptanliegen. Wie weit es sich politisch durchsetzen wird, bleibt abzuwarten. Gespannt darf man jedenfalls sein: auf die Veränderungen, die der Entwurf im Laufe der Parteienverhandlungen noch erfahren wird; und auf die Ausführungsgesetze über die Mitwirkungsrechte der Bürger, an denen derzeit unter strengster Geheimhaltung gearbeitet wird und von denen die Effizienz und Praktikabilität der Verfassung weitgehend abhängen wird.

<sup>1</sup> Brünner/Mantl/Pauger/Rack, Verfassungspolitik – Dokumentation Steiermark (Studien zu Politik und Verwaltung Nr. 12, Bohlau-Verlag, Wien – Köln – Graz 1985).

<sup>2</sup> Artikel 75 a

Finanzielle Auswirkungen neuer Maßnahmen

(1) Jedem Entwurf eines Landesgesetzes, einer Verordnung oder einer sonstigen Maßnahme ist eine Berechnung anzuschließen, aus der die Gesamtbelastung (unmittelbare Belastung, Folgebelastung) des Landes hervorgeht.

(2) Die Notwendigkeit der Maßnahme ist zu begründen. Für die Bedeckung sind entsprechende Vorschläge zu erstatten.

(3) Der Landesrechnungshof kann die Berechnungen von Amts wegen oder auf Antrag kontrollieren. Für die Antragsberechtigung gilt § 26 Abs. 2 und 3 des Landesrechnungshof-Verfassungsgesetzes sinngemäß.

<sup>3</sup> Zu Terminologie und Abgrenzungsproblemen vgl. z. B. Lehner, Bundesinvestitionen und Folgeausgaben (1984); Paleczny/Saindl, Erfassung von Folgekosten kommunaler Investitionen (Dr.-Stigleitner-Schriftenreihe des Österreichischen Instituts für Sparkassenwesen Nr. 23, 1983).

<sup>4</sup> Vgl. Schäffer, Kosten-Nutzen-Analysen in der Gesetzgebung? ZfV. 1980, 401 ff (404) sowie die Gutachten von Schmitz und Henseler/Matzner über Kosten-Nutzen-Analyse in der Gesetzgebung, erstattet für den 7. OJT (1979).

<sup>5</sup> Artikel 49

Kontrollausschuß

(1) ...

(2) Aufgrund seiner Beratungen über Berichte des Landesrechnungshofes hat der Kontrollausschuß diese Berichte entweder genehmigend zur Kenntnis zu nehmen oder vom Landesrechnungshof noch zusätzliche Erhebungen bzw. von der Landesregierung Auskünfte zu verlangen. Über Verlangen von einem Drittel der anwesenden Mitglieder ist ein Bericht dem Landtag zur Behandlung zuzuleiten. Das Nähere wird in der Geschäftsordnung geregelt.

(3) Der Kontrollausschuß hat das Recht, auch zu Rechnungsberichten und zum Rechnungsabschluß und im Zusammenhang mit Aufgaben, die ihm fallweise übertragen worden sind, von der Landesregierung Auskünfte zu verlangen. Der Kontrollausschuß hat dem Landtag über die Erfüllung der ihm fallweise übertra-

genen Aufgaben, über den Landesrechnungsabschluß und über die Berichte des Landesrechnungshofes Bericht zu erstatten.

(4) ...

(5) Der Kontrollausschuß hat jährlich einen Bericht über seine Tätigkeit an den Landtag zu erstatten.

<sup>6</sup> Artikel 32 a

Begutachtung von Gesetzesvorschlägen

(1) Vorlagen der Landesregierung, die Gesetzesvorschläge von grundsätzlicher Bedeutung zum Gegenstand haben, sind, bevor sie vor den Landtag gelangen, unter Einräumung einer angemessenen Frist einem allgemeinen Begutachtungsverfahren zu unterziehen.

(2) Vorlagen von Mitgliedern und Ausschüssen des Landtages, die Gesetzesvorschläge von grundsätzlicher Bedeutung zum Gegenstand haben, können, bevor sie im Landtag behandelt werden, vom Landtag unter Einräumung einer angemessenen Frist einem allgemeinen Begutachtungsverfahren unterzogen werden.

(3) Im allgemeinen Begutachtungsverfahren haben Landesbürger, Gemeinden, Interessenvertreter und sonstige betroffene Personen und Einrichtungen das Recht, eine Stellungnahme abzugeben.

(4) Jedermann hat das Recht, in die eingelangten Stellungnahmen Einsicht zu nehmen.

(5) Die Landesregierung kann im Falle besonderer Dringlichkeit beschließen, das allgemeine Begutachtungsverfahren nicht durchzuführen.

(6) Auf Durchführung des Begutachtungsverfahrens besteht kein Rechtsanspruch. Die Unterlassung eines Begutachtungsverfahrens hat auf die Rechtmäßigkeit des Gesetzes keinen Einfluß.

(7) Verwaltungsrechtliche Vorschriften werden nicht berührt.

(8) Das Nähere über das Begutachtungsverfahren und die Einsichtnahme in die Stellungnahmen ist durch Landesgesetz zu regeln.

<sup>7</sup> Artikel 54 b

Begutachtung von Verordnungsentwürfen

(1) Verordnungsbereich des Landes sind vor ihrer Erlassung unter Einräumung einer angemessenen Frist einem allgemeinen Begutachtungsverfahren zu unterziehen.

(2) Im allgemeinen Begutachtungsverfahren haben Landesbürger, Gemeinden, Interessenvertreter und

sonstige betroffene Personen und Einrichtungen das Recht, eine Stellungnahme abzugeben.

(3) Jedermann hat das Recht, in die eingelangten Stellungnahmen Einsicht zu nehmen.

(4) Im Falle besonderer Dringlichkeit kann auf das allgemeine Begutachtungsverfahren verzichtet werden.

(5) Die Unterlassung eines Begutachtungsverfahrens hat auf die Rechtmäßigkeit der Verordnung keinen Einfluß.

(6) Verwaltungsrechtliche Vorschriften werden nicht berührt.

(7) Das Nähere über das Begutachtungsverfahren und die Einsichtnahme in die Stellungnahmen ist durch Landesgesetz zu regeln.

<sup>8</sup> Artikel 33

Volksbegehren

(1) Das Recht des Volksbegehrens umfaßt das Verlangen auf Erlaß, Änderung oder Aufhebung von Landesgesetzen einschließlich der Landesverfassungsgesetze.

(2) Das Volksbegehren kann in Form der einfachen Anregung oder als ausgearbeiteter Gesetzesentwurf gestellt werden und hat eine Begründung zu enthalten.

(3) Jedes von mindestens

a) 2 v. H. der für die Wahl zum Landtag Stimmberechtigten oder

b) 10 v. H. der Gemeinden des Landes Steiermark aufgrund gleichlautender einstimmiger Gemeinderatsbeschlüsse

gestellte Volksbegehren ist von der Landesregierung unverzüglich dem Landtag zur geschäftsordnungsmäßigen Behandlung vorzulegen.

<sup>9</sup> Artikel 33 a

Volksbegehren mit nachfolgender Volksabstimmung

(1) Ist ein Volksbegehren von mindestens 10 v. H. der für die Wahl zum Landtag Stimmberechtigten gestellt worden und faßt der Landtag innerhalb eines Jahres keinen dem Volksbegehren entsprechenden Gesetzesbeschuß, so ist das Volksbegehren der Volksabstimmung (Art. 36) zu unterziehen, wenn es der Zustellungsbevollmächtigte des Volksbegehres innerhalb einer Frist von drei Wochen verlangt.

(2) Der Zustellungsbevollmächtigte hat das Recht gehört zu werden, ob der Gesetzesbeschuß des Landtages dem Volksbegehren entspricht.

(3) Wurde das Volksbegehren durch Volksabstimmung angenommen, so hat die Landesregierung einen dem Volksbegehren entsprechenden Gesetzesvorschlag

unverzüglich dem Landtag zu geschäftsordnungsmäßiger Behandlung vorzulegen.

(4) Das Nähere über das Volksbegehren und das Volksbegehren mit nachfolgender Volksabstimmung ist durch Landesgesetz zu regeln.

<sup>10</sup> § 21 Bgl. Volksbegehrensg. (LGBl. 1981/43); § 21 Bgl. Volksabstimmungsg. (LGBl. 1981/44).

<sup>11</sup> Artikel 54 c

Initiativrecht der Landesbürger

(1) Das Initiativrecht der Landesbürger umfaßt das Verlangen auf Erlaß, Änderung oder Aufhebung von in den selbständigen Wirkungsbereich des Landes fallenden Maßnahmen (Angelegenheiten der Regierungspolitik sowie der Vollziehung), soweit diese im Interesse des gesamten Landes oder zumindest von regionaler Bedeutung sind.

(2) Initiativen über Personalfragen, Wahlen und individuelle Entscheidungen sind ausgeschlossen.

(3) Die Initiative kann in der Form der einfachen Anregung oder als ausgearbeitete Vorlage gestellt werden und hat eine Begründung zu enthalten.

(4) Geht eine Initiative von mindestens 10 v. H. der für die Wahl zum Landtag Stimmberechtigten aus, ist sie zum Gegenstand der Beratung und Beschlußfassung in der Landesregierung zu machen. Gleiches gilt, wenn eine Initiative von regionaler Bedeutung von mindestens 10 v. H. der für die Wahl zum Landtag Stimmberechtigten ausgeht, die in jenem Landesteil (Bezirk, Region), für den die Initiative von Bedeutung ist, ihren ordentlichen Wohnsitz haben.

(5) Das Ergebnis der Behandlung in der Landesregierung ist amtlich zu verlautbaren.

(6) Das Nähere ist durch Landesgesetz zu regeln.

<sup>12</sup> Verfassungspolitik (FN 1) 82.

<sup>13</sup> Artikel 71 a

Volksbegehren, Volksbegehren mit nachfolgender Volksabstimmung, Volksabstimmung, Volksbefragung und Gemeindeversammlung

(1) Das Recht des Volksbegehrens umfaßt das Verlangen auf Erlaß, Änderung oder Aufhebung von Maßnahmen des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde. Ausgenommen sind Personalfragen, Wahlen und individuelle Entscheidungen. Wird ein Volksbegehren in Gemeinden mit über 100.000 Einwohnern von mindestens 5 v. H. und in anderen Gemeinden von mindestens 10 v. H. der für die Wahl zum Gemeinderat Stimmberechtigten unterstützt, ist es vom Bürgermeister unverzüglich dem zuständigen Organ der Gemeinde zur geschäftsordnungsmäßigen Behandlung vorzulegen.

(2) Ist ein Volksbegehren von mindestens 25 v. H. der für die Wahl zum Gemeinderat Stimmberechtigten gestellt worden und faßt das zuständige Organ der Gemeinde keinen dem Volksbegehren entsprechenden Beschluß, so ist das Volksbegehren einer Volksabstimmung zu unterziehen, wenn es der Zustellungsbevollmächtigte des Volksbegehrens verlangt. Einer Volksabstimmung ist auch jeder Beschluß des Gemeinderates über Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde zu unterziehen, wenn es der Gemeinderat verlangt. Ausgenommen von einer Volksabstimmung sind Personalfragen, Wahlen und individuelle Entscheidungen. Das Ergebnis einer Volksabstimmung ist einem entsprechenden Beschluß des Gemeinderates

gleichzuhalten. In der Volksabstimmung entscheidet die unbedingte Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen.

(3) Volksbefragungen dienen der Erforschung des Willens der für die Wahl zum Gemeinderat Stimmberechtigten hinsichtlich künftiger, die Gemeinde betreffende politischer Entscheidungen und Planungen sowie Fragen der Gemeindevollziehung von grundsätzlicher Bedeutung aus dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde. Volksbefragungen sind auf Beschluß des Gemeinderates durchzuführen. Ausgenommen sind Personalfragen, Wahlen und individuelle Entscheidungen.

(4) Gemeindeversammlungen dienen der Information und Kommunikation zwischen Gemeindeverwaltung und Gemeindebürgern. Gemeindeversammlungen sind jedenfalls auf Antrag von 5 v. H. der für die Wahl zum Gemeinderat Stimmberechtigten abzuhalten.

(5) Volksbegehren, Volksbefragung und Gemeindeversammlung können auch für Teile von Gemeinden durchgeführt werden.

(6) Das Nähere ist unter sinnemäßiger Anwendung der Bestimmungen über Volksbegehren, Volksbegehren mit nachfolgender Volksabstimmung, Volksabstimmung und Volksbefragung auf Landesebene durch Landesgesetz zu regeln.

<sup>14</sup> Artikel 36

Volksabstimmung

(1) Einer Volksabstimmung ist jeder Gesetzesbeschluß des Landtages vor seiner Beurkundung zu unterziehen, wenn es

a) von mindestens 10 v. H. der für die Wahl zum Landtag Stimmberechtigten,

b) vom Landtag oder

c) von mindestens 10 v. H. der Gemeinden des Landes Steiermark aufgrund einstimmiger Gemeinderatsbeschlüsse innerhalb von drei Monaten nach Fassung des Gesetzesbeschlusses verlangt wird.

(2) Wenn ein Gesetzesbeschluß des Landtages durch Volksabstimmung abgelehnt wurde, hat seine Verlautbarung zu unterbleiben.

(3) Stimmberechtigt sind die zum Landtag Wahlberechtigten. In der Volksabstimmung entscheidet die unbedingte Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

(4) Das Ergebnis einer Volksabstimmung ist von der Landesregierung amtlich zu verlautbaren.

(5) Das Nähere über die Volksabstimmung ist durch Landesgesetz zu regeln.

<sup>15</sup> Artikel 36 a

Dringlicherklärung von Gesetzesbeschlüssen

(1) Ist eine Volksabstimmung gemäß Art. 36 verlangt worden, kann der Landtag den Gesetzesbeschluß als dringlich erklären. In diesem Fall hat die Volksabstimmung zu unterbleiben.

(2) Landesgesetze, denen als dringlich erklärte Gesetzesbeschlüsse zugrundeliegen, treten nach zwei Jahren außer Kraft.

(3) Gesetzesbeschlüsse betreffend Landesverfassungsgesetze dürfen nicht als dringlich erklärt werden.

<sup>16</sup> Artikel 54 d

Volksbefragung

(1) Volksbefragungen dienen der Erforschung des Willens der Landesbürger hinsichtlich künftiger, das

Land betreffende politischer Entscheidungen, Planungen und Gegenstände der Gesetzgebung sowie Fragen der Landesvollziehung von grundsätzlicher Bedeutung aus dem selbständigen Wirkungsbereich des Landes.

(2) Volksbefragungen über Personalfragen, Wahlen und individuelle Entscheidungen sind ausgeschlossen.

(3) Eine Volksbefragung ist durchzuführen, wenn sie

a) von der Landesregierung,

b) vom Landtag,

c) von mindestens einem Drittel der Mitglieder des Landtages,

d) von mindestens 10 v. H. der Gemeinden des Landes Steiermark aufgrund gleichlautender einstimmiger Gemeinderatsbeschlüsse oder

e) von mindestens 2 v. H. der zur Wahl zum Landtag Stimmberechtigten verlangt wird.

(4) Volksbefragungen können für das gesamte Land oder für Landesteile durchgeführt werden.

Das Ergebnis der Volksbefragung ist zum Gegenstand der Beratung und Beschlußfassung der Landesregierung bzw. des Landtages zu machen.

(5) ...

(6) Das Ergebnis einer Volksbefragung sowie der Behandlung in der Landesregierung bzw. im Landtag ist amtlich zu verlautbaren.

(7) Das Nähere ist durch Landesgesetz zu regeln.

<sup>17</sup> Artikel 68 a

Auskunfts- und Beschwerderecht

(1) Jedermann hat das Recht, in den Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes Auskünfte zu verlangen und Beschwerden einzureichen. Die verlangten Auskünfte sind zu erteilen und die Beschwerden aufzuklären, soweit dem eine Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit nicht entgegensteht.

(2) Die Amtsverschwiegenheit erstreckt sich auf ausschließlich aufgrund der amtlichen Tätigkeit bekanntgewordene Tatsachen, wenn das Interesse der Parteien oder der nationalen Sicherheit an der Geheimhaltung das Interesse des Auskunfts- und Beschwerdeberechtigten an der Mitteilung überwiegt.

(3) Das Nähere, insbesondere die Einrichtung und Organisation von Auskunfts- und Beschwerdestellen, ist durch Landesgesetz zu regeln. Gebühren für Auskünfte und Beschwerdeerledigungen dürfen nicht erhoben werden.

<sup>18</sup> BKA GZ 602.960/21-V/1/85.

<sup>19</sup> Artikel 45 a

Regierungserklärung, Rechenschaftsberichte und Informationspflicht

(1) Die Landesregierung hat am Beginn ihrer Funktionsperiode (Alternative: nach ihrer Wahl) im Landtag eine Regierungserklärung abzugeben.

(2) Jährlich einmal hat die Landesregierung dem Landtag über ihre Tätigkeit einen Rechenschaftsbericht abzugeben.

(3) Darüber hinaus hat die Landesregierung den Landtag über alle geplanten Vorhaben von grundsätzlicher Bedeutung zu informieren.

(4) Die Landesregierung hat auch die Öffentlichkeit laufend über Maßnahmen und Vorhaben von grundsätzlicher Bedeutung zu informieren.

<sup>20</sup> Verfassungspolitik (FN 1) 26.

Dipl.-Ing. Regine Wessig und Bertram Hüttner:

## Reformvorschläge zur Gewerbesteuer

Mit dem Beginn der Verhandlungen zum neuen Finanzausgleich ist auch wieder die Debatte um die Reform der Gewerbesteuer neu entbrannt. Nachstehend werden neben den rechtlichen Grundlagen und der

*Dipl.-Ing. Regine Wessig ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Kommunalwissenschaftlichen Dokumentationszentrums.*

*Oberamtsrat Bertram Hüttner ist in der Finanzverwaltung der Bundeshauptstadt tätig.*

Bedeutung der Gewerbesteuer die Einwände gegen die derzeitige Konstruktion der Gewerbesteuer und die bisher vorgebrachten Reformvorschläge überblicksartig dargestellt.

### 1. Gesetzliche Grundlagen, Steuergegenstand, Berechnung

Die Gewerbesteuer wird durch das Gewerbesteuergesetz 1953, BGBl. Nr. 2/1954, zuletzt geändert durch das BGBl. Nr. 544/1984, geregelt.

Danach unterliegt der Gewerbesteuer jedes gewerbliche Unterneh-

men im Sinn des Einkommensteuergesetzes und damit jede selbständige, nachhaltige Betätigung, die mit Gewinnabsicht unternommen wird und sich als Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr darstellt, wenn die Betätigung weder als Ausübung der Land- und Forstwirtschaft noch als selbständige Arbeit anzusehen ist. Unternehmen von Körperschaften des öffentlichen Rechts sind gewerbesteuerpflichtig, wenn sie als Gewerbebetrieb anzusehen sind. Nicht als Gewerbebetrieb