

An den
Präsidenten des Vorarlberger Landtages
Herrn Mag. Harald Sonderegger

Bregenz, am 9. Dezember 2020

Die unterzeichnenden Abgeordneten stellen folgenden

A n t r a g :

Der Vorarlberger Landtag wolle beschließen:

Verfassungsgesetz über eine Änderung der Landesverfassung

Der Landtag hat beschlossen:

Die Landesverfassung, LGBl.Nr. 9/1999, in der Fassung LGBl.Nr. 33/2001, Nr. 14/2004, Nr. 43/2004, Nr. 34/2007, Nr. 52/2007, Nr. 16/2008, Nr. 22/2008, Nr. 34/2009, Nr. 2/2012, Nr. 51/2012, Nr. 60/2012, Nr. 86/2012, Nr. 89/2012, Nr. 14/2013, Nr. 30/2014, Nr. 39/2014, Nr. 44/2014, Nr. 38/2015, Nr. 5/2018 und Nr. 14/2019, wird wie folgt geändert:

1. Dem Art. 16 Abs. 1 wird folgender Satz angefügt:

„Der Wahltag ist von der Landesregierung so festzusetzen, dass er nicht mehr als einen Monat vor und nicht mehr als einen Monat nach dem Wahltag der letzten Landtagswahl vor fünf Jahren liegt.“

2. Dem Art. 27 Abs. 2 wird folgender Satz angefügt:

„Der Wahltag ist so festzusetzen, dass er innerhalb von vier Monaten nach der Auflösung des Landtages liegt.“

3. In der Überschrift des Art. 59 wird nach dem Wort „Aufgaben“ die Wortfolge „des Landesvolksanwaltes, Aufgaben der Volksanwaltschaft“ eingefügt.

4. Der Art. 59 Abs. 5 entfällt.

5. Im Art. 59 werden die bisherigen Abs. 6 bis 8 als Abs. 5 bis 7 bezeichnet; im nunmehrigen Abs. 7 entfällt der letzte Satz.

6. Dem Art. 59 wird folgender Abs. 8 angefügt:

„(8) Für die im Art. 148a Abs. 3 des Bundes-Verfassungsgesetzes zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte vorgesehenen besonderen Kontroll- und Überwachungsaufgaben wird für den Bereich der Landesverwaltung einschließlich der Tätigkeit des Landes als Privatrechtsträger die Volksanwaltschaft für zuständig erklärt. Die Volksanwaltschaft erstattet dem Landtag über ihre Tätigkeit jährlich einen Bericht. Überdies kann sie über einzelne Wahrnehmungen jederzeit dem Landtag berichten. Die Volksanwaltschaft kann dem obersten weisungsbefugten Organ des geprüften Zweiges der Landesverwaltung Empfehlungen für die in einem bestimmten Fall zu treffenden Maßnahmen erteilen. Dieses Organ hat binnen einer Frist von zwei Monaten entweder dieser Empfehlung zu entsprechen und dies der Volksanwaltschaft mitzuteilen oder schriftlich zu begründen, warum der Empfehlung nicht oder nicht fristgerecht entsprochen wurde.“

7. Dem Art. 75 Abs. 2 wird folgender Satz angefügt:

„Der Wahltag ist von der Landesregierung so festzusetzen, dass er nicht mehr als einen Monat vor und nicht mehr als einen Monat nach dem Wahltag der letzten allgemeinen Gemeindevertretungswahlen vor fünf Jahren liegt.“

8. Dem Art. 79 wird folgender Abs. 5 angefügt:

„(5) Die Änderungen des Art. 59 durch LGBl.Nr. ../2021 treten am 1. Oktober 2021 in Kraft.“

LABg. KO Roland Frühstück

LABg. KO Daniel Zadra

LABg. Thomas Winsauer

LABg. Eva Hammerer

LABg. Heidi Schuster-Burda

LABg. Vahide Aydin

I. Allgemeines:

1. Ziele und wesentlicher Inhalt:

1.1. Übertragung der präventiven Menschenrechtskontrolle auf die Volksanwaltschaft

Österreich hat sich durch die Ratifikation des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT), BGBl. III Nr. 190/2012, sowie des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderung (UN-Behindertenrechtskonvention), BGBl. III Nr. 155/2008, zur Einrichtung von Instrumenten der präventiven Menschenrechtskontrolle verpflichtet. Für den Bereich der Bundesverwaltung erfolgte die Umsetzung dieser Verpflichtung durch Art. 148a ff des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) in Verbindung mit dem III. Abschnitt des Volksanwaltschaftsgesetzes. Damit wird im Bereich der Bundesverwaltung die Volksanwaltschaft mit der Durchführung der präventiven Menschenrechtskontrolle beauftragt. Für den Bereich der Landesverwaltung verpflichtet Art. 148i Abs. 3 iVm Abs. 1 B-VG die Länder dazu, entweder die Volksanwaltschaft oder eine gleichwertige Einrichtung mit diesen Aufgaben zu betrauen. Da Vorarlberg neben Tirol als einziges Land über die Einrichtung eines Landesvolksanwaltes verfügt, wurde bei der Umsetzung von der in der Bundesverfassung eingeräumten Ermächtigung Gebrauch gemacht und der Landesvolksanwalt mit diesen neuen Aufgaben betraut. In der Praxis hat sich allerdings herausgestellt, dass es hinsichtlich der Kontrollbefugnisse der Volksanwaltschaft und des Landesvolksanwaltes vielfach zu Überschneidungen bzw. Doppelgleisigkeiten kommt. So werden z.B. Pflegeheime von der Volksanwaltschaft als Orte der Freiheitsentziehung nach dem OPCAT und gleichzeitig als Einrichtungen für Menschen mit Behinderung vom Landesvolksanwalt nach der UN-Behindertenrechtskonvention geprüft. Hinzu kommen noch Überprüfungen durch die Landesregierung als Aufsichtsbehörde nach dem Pflegeheimgesetz sowie der Bewohnervertreter nach dem Heimaufenthaltsgesetz. Die mehrfache Kontrolle durch verschiedene Institutionen/Personen – wenn auch unter unterschiedlichen Gesichtspunkten – stellt einen hohen personellen und sonstigen Aufwand für die geprüften Einrichtungen dar. Mit der gegenständlichen Novelle soll die Zuständigkeit für die präventive Menschenrechtskontrolle nach dem OPCAT und der UN-Behindertenrechtskonvention vom Landesvolksanwalt auf die Volksanwaltschaft übertragen werden, um zumindest in diesem Bereich die Kontrollen bei einer Institution zu bündeln und damit eine Entlastung der geprüften Einrichtungen zu bewirken.

1.2. Klarstellung und Erhöhung der Flexibilität hinsichtlich der Festsetzung des Wahltermines für Landtagswahlen und Gemeindevertretungswahlen

Im Zuge der Festsetzung des Wahltages für die Landtagswahl 2019 hat sich herausgestellt, dass nach der derzeitigen Rechtslage keine klaren Regelungen für den Zeitraum bestehen, innerhalb dem der Wahltag festzusetzen ist. Vielmehr muss die Zulässigkeit eines festgesetzten Wahltages aufgrund der allgemeinen Vorgaben der Landesverfassung (L.V.) beurteilt werden. Hätte der festgesetzte Wahltermin zur Folge, dass sich der neu gewählte Landtag gemäß Art. 17 L.V. vor Ablauf der fünfjährigen Landtagsperiode zu seiner ersten Sitzung versammeln müsste, dann würde dies nach der derzeitigen Rechtslage eine verfassungswidrige Verkürzung der Landtagsperiode bedeuten. Gleichzeitig muss nach der derzeitigen Rechtslage die Wahl vor Ablauf von fünf Jahren ab Konstituierung des Landtages erfolgen, womit der Festsetzung des Wahltermines enge Grenzen gesetzt sind. Nach der beabsichtigten Regelung steht nunmehr ein Zeitraum von zwei Monaten zur Verfügung, innerhalb dem der Wahltermin festgesetzt werden kann, unabhängig davon, ob sich durch die Festsetzung des Wahltages eine geringfügige Verkürzung oder Verlängerung der Landtagsperiode ergibt. Damit wird die Flexibilität für die Festlegung des Wahltermines erhöht. Diese Flexibilität erweist sich insbesondere vor dem Hintergrund, dass – ausgenommen es finden vorgezogene Neuwahlen statt – die nächsten Landtagswahlen voraussichtlich wiederum zeitlich mit den Nationalratswahlen zusammenfallen werden, als notwendig. Gleiches soll für die Festlegung des Wahltermines für die Gemeindevertretungswahlen gelten. Darüber hinaus wird für den Fall der vorzeitigen Auflösung des Landtages jener Zeitraum festgelegt, innerhalb dessen die Wahl durchzuführen ist.

2. Kompetenzen:

In kompetenzrechtlicher Hinsicht stützt sich der Entwurf auf Art. 148i Abs. 1 B-VG sowie auf Art. 15 Abs. 1 B-VG in Verbindung mit Art. 99 Abs. 1 B-VG.

3. Finanzielle Auswirkungen:

Durch die Übertragung der präventiven Menschenrechtskontrolle auf die Volksanwaltschaft entfallen für das Land Vorarlberg künftig die Kosten für die beim Landesvolksanwalt eingerichtete Kommission gemäß § 9 Abs. 5 des Gesetzes über den Landesvolksanwalt sowie die im Zusammenhang mit einer Prüfung entstehenden Kosten für die Einholung von Gutachten oder die Beiziehung von Experten und Expertinnen oder Dolmetscher und Dolmetscherinnen.

In den vergangenen beiden Jahren wurden von der Kommission des Landesvolksanwaltes jeweils vier Einrichtungen für Menschen mit Behinderung und ein bis zwei Pflegeheime geprüft. Im Jahr 2019 sind dafür Kosten von ca. 27.000 Euro (einschließlich der Kosten für ein in diesem Zusammenhang eingeholtes Gutachten) angefallen.

Für den Bund entsteht durch die Übertragung der Aufgaben auf die Volksanwaltschaft voraussichtlich ein geringfügiger Mehraufwand. Im Jahr 2019 hat die zuständige regionale Kommission der Volksanwaltschaft 21 Kontrollen in Vorarlberg durchgeführt. Davon betrafen 14 Kontrollen Institutionen, für die auch der Landesvolksanwalt entweder nach OPCAT oder der UN-Behindertenrechtskonvention zur Überprüfung der Vollziehung des Landes zuständig war. Der Mehraufwand ergibt sich daraus, dass infolge der Zuständigkeitsübertragung beispielsweise Pflegeheime von dieser Kommission auch nach den Gesichtspunkten der UN-Behindertenrechtskonvention und nicht nur in Hinblick auf Freiheitsbeschränkungen zu prüfen sind oder bei einer Kontrolle des Polizeianhaltezentrum auch der Vollzug von Freiheitsstrafen im Bereich der Landesverwaltung zu überprüfen ist. Da sich bei diesen Kontrollen allerdings thematische Überschneidungen ergeben und auch die Zusammensetzung der Besuchskommission sich je nach Kontrolle unterscheiden wird, kann der Mehraufwand ziffernmäßig nicht festgestellt werden.

Die Änderungen hinsichtlich der Festlegung von Wahlterminen ziehen keine finanziellen Auswirkungen nach sich.

4. EU-Recht:

Das Recht der Europäischen Union enthält keine Bestimmungen, die den vorgeschlagenen Änderungen entgegenstehen.

5. Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche:

Das Gesetzesvorhaben hat keine besonderen Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche.

Freiheitsbeschränkende Maßnahmen in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, die nicht alterstypisch sind, fallen seit dem 1. Juli 2018 in den Anwendungsbereich des Heimaufenthaltsgesetzes und damit in die Vollziehung des Bundes. Somit besteht bereits jetzt eine Prüfständigkeit der Volksanwaltschaft des Bundes nach dem OPCAT.

6. Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:

Da mit dem vorliegenden Entwurf die Landesverfassung geändert werden soll, muss das Gesetz als Verfassungsgesetz bezeichnet werden und mit zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen werden.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen:

Zu Z. 1 (Art. 16 Abs. 1):

Gemäß Art. 16 Abs. 1 wird der Landtag auf die Dauer von fünf Jahren gewählt. Die Ausschreibung der Wahl ist in § 22 des Landtagswahlgesetzes geregelt: Die Wahl ist von der Landesregierung durch Verordnung auszuschreiben, wobei die Verordnung u.a. den Wahltag zu enthalten hat (Abs. 1); der Wahltag ist auf einen Sonntag festzusetzen (Abs. 2). Durch die gegenständliche Änderung soll klargestellt werden, wie der Wahltag von der Landesregierung festzusetzen ist, um einerseits der Vorgabe der fünfjährigen Funktionsdauer des Landtages möglichst gerecht zu werden und andererseits – innerhalb eines klar vorgegebenen Rahmens – eine gewisse Flexibilität bei der Auswahl des Wahltages zu gewährleisten.

Die fünfjährige Funktionsdauer des Landtages gemäß Art. 16 Abs. 1 kann dadurch verkürzt werden, dass der Landtag gemäß Art. 27 Abs. 1 seine vorzeitige Auflösung beschließt oder dass er vom Bundespräsidenten auf Antrag der Bundesregierung und mit Zustimmung des Bundesrates aufgelöst wird (Art. 100 Abs. 1 B-VG). Im Falle der vorzeitigen Auflösung des Landtages hat die Landesregierung

binnen drei Wochen Neuwahlen auszuschreiben (Art. 27 Abs. 2 L.V. bzw. Art. 100 Abs. 2 B-VG), freilich ohne dass die neue Regelung des Art. 16 Abs. 1 zweiter Satz anzuwenden wäre (hier gelangt die neue Regelung des Art. 27 Abs. 2 zweiter Satz zur Anwendung). Art. 16 Abs. 1 zweiter Satz gilt nämlich immer nur dann, wenn die Neuwahl aufgrund des Ablaufs der fünfjährigen Funktionsdauer des Landtages erforderlich ist. Hat eine vorzeitige Wahl aufgrund der Auflösung des Landtages stattgefunden, dann hat die nächste reguläre Wahl nach Ablauf der fünfjährigen Funktionsdauer allerdings wiederum nach Maßgabe des Art. 16 Abs. 1 zweiter Satz stattzufinden.

Zu Z. 2 (Art. 27 Abs. 2):

In Art. 27 Abs. 2 wird nunmehr eine klare Regelung dahingehend geschaffen, in welchem Zeitraum die Wahl nach einer vorzeitigen Auflösung des Landtages stattzufinden hat. Bislang war lediglich vorgeschrieben, innerhalb welchen Zeitraumes die Landesregierung die Neuwahlen auszuschreiben hat, nicht aber, wann diese stattzufinden haben.

Zu Z. 3 (Art. 59):

In Art. 59 werden künftig auch die Aufgaben und Befugnisse der Volksanwaltschaft im Rahmen der präventiven Menschenrechtskontrolle geregelt. Die Überschrift wird daher entsprechend angepasst.

Zu Z. 4 und 5 (Art. 59 Abs. 5 bis 7):

Aufgrund der Übertragung der präventiven Menschenrechtskontrolle auf die Volksanwaltschaft werden die damit in Zusammenhang stehenden Befugnisse des Landesvolksanwaltes ersatzlos gestrichen.

In Folge der Streichung des Abs. 5 sind die Absatzbezeichnungen der nachfolgenden Absätze anzupassen.

Zu Z. 6 (Art. 59 Abs. 8):

In Abs. 8 werden die in Art. 148a Abs. 3 B-VG genannten Aufgaben auch für den Bereich der Landesverwaltung an die Volksanwaltschaft übertragen. Die Rechte und Pflichten der Volksanwaltschaft gegenüber dem Landtag und den Organen der Landesverwaltung, die für die Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen erforderlich sind, ergeben sich implizit wohl schon aus dem B-VG und dem Volksanwaltschaftsgesetz. Sie sollen zweckmäßigerweise aber jedenfalls auch in der Landesverfassung verankert werden.

Zu Z. 7 (Art. 75 Abs. 2):

Gemäß Art. 75 Abs. 2 werden die Gemeindevertretungen auf die Dauer von fünf Jahren gewählt. Die Ausschreibung der Wahlen in die Gemeindevertretungen (und des Bürgermeisters) ist in § 10 des Gemeindegewahlgesetzes geregelt: Die Wahlen sind von der Landesregierung durch Verordnung auszuschreiben; die Verordnung hat u.a. den Wahltag zu enthalten (Abs. 1). Die Wahlen sind, wenn sie nicht nur in einzelnen Gemeinden durchgeführt werden sollen (dies ist beispielsweise bei der Auflösung der Gemeindevertretung der Fall, vgl. § 71 Gemeindegewahlgesetz), einheitlich für alle Gemeinden des Landes auf den gleichen Tag, und zwar einen Sonntag, festzusetzen (§ 10 Abs. 2 und 3 Gemeindegewahlgesetz).

Durch die gegenständliche Ergänzung soll klargestellt werden, wie der Wahltag durch die Landesregierung festzusetzen ist, um einerseits der Vorgabe der fünfjährigen Funktionsdauer der Gemeindevertretung möglichst gerecht zu werden und andererseits – innerhalb eines klar vorgegebenen Rahmens – eine gewisse Flexibilität bei der Auswahl des Wahltages zu gewährleisten.

Im Falle von vorzeitigen Neuwahlen einer Gemeindevertretung hat die Landesregierung ohne Verzug Neuwahlen für die restliche Funktionsperiode auszuschreiben (vgl. § 71 Gemeindegewahlgesetz), freilich ohne dass die neue Regelung des Art. 75 Abs. 2 zweiter Satz anzuwenden wäre. Art. 75 Abs. 2 zweiter Satz gilt nämlich immer nur für die allgemeinen Gemeindevertretungswahlen aufgrund des Ablaufs der fünfjährigen Funktionsdauer.

§ 100 Abs. 18 des Gemeindegewahlgesetzes idF LGBl.Nr. 52/2020, wonach abweichend von Art. 75 Abs. 2 und § 35 Abs. 1 des Gemeindegewahlgesetzes die Gemeindevertretungen in den aufgrund der Corona-Krise verschobenen Gemeindegewahlen 2020 auf eine verkürzte Dauer gewählt werden, die sich daraus ergibt, dass die nächsten allgemeinen Gemeindevertretungswahlen auf einen Wahltag im März 2025 auszuschreiben sind, bleibt durch die gegenständliche Änderung unberührt.

Zu Z. 8 (Art. 79 Abs. 5):

Die Funktionsperiode der gemäß § 9 Abs. 5 des Gesetzes über den Landesvolksanwalt eingerichteten Kommission endet gleichzeitig mit der Funktionsperiode des Landesvolksanwaltes. Diese endet am 29. Oktober 2021. Die Änderungen des Art. 59 sollen daher erst kurz vor Ende der Funktionsperiode der Kommission in Kraft treten. Damit soll ein lückenloser Übergang der Aufgaben an die Volksanwaltschaft ermöglicht werden.

Die übrigen Änderungen treten mit dem der Kundmachung folgenden Tag in Kraft.

Der XXXI. Vorarlberger Landtag hat in seiner 1. Sitzung im Jahr 2021, am 3. Februar, das im Selbstständigen Antrag, Beilage 139/2020, enthaltene Gesetz mit den Stimmen der VP-, der FPÖ- und NEOS-Fraktion sowie der Fraktion Die Grünen mehrheitlich beschlossen (dagegen: SPÖ).