

RS Vfgh 1988/3/18 WI-9/87

JUSLINE Entscheidung

© Veröffentlicht am 18.03.1988

Index

L0 Verfassungs- und Organisationsrecht

L0300 Landtagswahl

Norm

B-VG Art1

B-VG Art2 Abs1

B-VG Art7 Abs1 / Gesetz

B-VG Art35 Abs1

B-VG Art99

B-VG Art99 Abs1

B-VG Art101

B-VG Art101 Abs1 bis Abs3

B-VG Art140 Abs1 / Präjudizialität

B-VG Art140 Abs1 / Prüfungsgegenstand

B-VG Art141 Abs1 lita

B-VG Art141 Abs1 lita / Sachentscheidung

Bgld L-VG 1981 §53 (Abs 4 erster Satz)

Bgld L-VG 1981 §53 Abs3 und Abs4

Bgld L-VG 1981 §53 Abs4 zweiter Satz

VfGG §68 Abs1

Bgld LandtagswahlO 1978 §77 ff

Leitsatz

Einräumung eines weiten Gestaltungsfreiraumes durch Bundesverfassung für die die Organisation des Landes regelnden Normen; Wahl des Landeshauptmannes - kein Verstoß der in §53 Abs4 geregelten Wahlmethode für den Fall einer Pattsstellung im Landtag gegen das Gleichheitsgebot bzw. das demokratische Prinzip; Gesetzmäßigkeit der Zusammensetzung des Landtages kann im Verfahren über die Wahl des Landeshauptmannes insoweit nicht geprüft werden, als Möglichkeit einer Anfechtung nach Art141 Abs1 lita besteht

Rechtssatz

Kraft §68 Abs1 VfGG 1953 muß die Wahlanfechtung binnen vier Wochen nach Beendigung des Wahlverfahrens, wenn aber in dem betreffenden Wahlgesetz ein Instanzenzug vorgesehen ist, binnen vier Wochen nach Zustellung des in letzter Instanz ergangenen Bescheides eingebracht werden. Weder das Bgld. L-VG noch das Gesetz über die Geschäftsordnung des Burgenländischen Landtages oder andere Rechtsvorschriften richten einen derartigen, zunächst zu durchlaufenden Instanzenzug ein.

Demnach steht die unmittelbare Anfechtung der Wahl des Landeshauptmannes beim Verfassungsgerichtshof binnen vier Wochen nach Beendigung des Wahlverfahrens offen.

Verhältnis B-VG - Landesverfassungen

Das B-VG hat für die Länder zunächst die Bedeutung, daß es nicht nur die Grundzüge der Organisation des Bundes bildet, sondern auch die dem Wesen eines Bundesstaates gemäße Aufteilung der staatlichen Funktionen auf den Bund (als Oberstaat) und die Länder (als Gliedstaaten) regelt und überdies die verfassungsrechtlichen Grundzüge der Organisation der Länder selbst enthält (VfSlg. 5676/1968). Die Autonomie des Landes-Verfassungsgesetzgebers ist daher zwar nicht völlig unbegrenzt; die ihm gesetzten Grenzen sind aber sehr weit gezogen - vgl. VfSlg. 5676/1968 (zur relativen Verfassungsautonomie vgl. zB Koja, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, 1967, 17 ff; Novak, Bundes-Verfassungsgesetz und Landesverfassungsrecht, in: Schambeck (Hrsg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung, 1980, 111 ff, (mWh); Pernthaler, Die Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer, JBl 1986, 477). Landes-Verfassungsgesetze dürfen nur in Bindung an diese im B-VG festgeschriebene Grundlage erlassen werden. Sie dürfen nichts anordnen, was mit dem B-VG unvereinbar ist (vgl. Art99 Abs1 B-VG, siehe ferner VfSlg. 258/1924, 3134/1956, 3314/1958, 5676/1968), und unterliegen darum auch der verfassungsgerichtlichen Prüfung auf ihre Übereinstimmung mit der Bundesverfassung gemäß Art140 B-VG (vgl. VfSlg. 3969/1961, 5676/1968 ua.).

Grenzen des B-VG für Wahl der Landesregierung

Durch Art101 Abs1 bis 3 ist der bundesverfassungsgesetzliche Rahmen abgesteckt, innerhalb dessen sich die Landes-Verfassungsgesetzgebung bei der Zusammensetzung und Bildung der Landesregierungen bewegen darf (siehe dazu Kelsen-Froehlich-Merkl, Die Bundesverfassung vom 01.10.1920, 1922, 203). Wie der Verfassungsgerichtshof bereits in VfSlg. 5676/1968 aussprach, hat sich das B-VG auf die Aufstellung ganz allgemein gehaltener Grundzüge beschränkt und die nähere Ausführung den Verfassungen der Gliedstaaten überantwortet (vgl. Adamovich-Funk, Österr Verfassungsrecht3, 162): Über die Zahl der Mitglieder der einzelnen Landesregierungen und die Art ihrer Wahl sagt das B-VG also nichts aus. Zur Regelung all dieser Fragen ist somit der (jeweilige) Landes-Verfassungsgesetzgeber zuständig und es ist den Ländern dabei "völlig freie Hand gelassen" (VfSlg. 5676/1968; zustimmend Novak, Bundes-Verfassungsgesetz und Landesverfassungsrecht, in: Schambeck (Hrsg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung, 1980, 130; siehe auch: Adamovich (sen), Zur Frage der verfassungsmäßigen Organisation der Landesverwaltung in Österreich, ZfV, 3. Jg 1923, 33 ff). Auch eine landesverfassungsgesetzliche Regelung, aus der sich ergibt, daß der Landtag bei der Art der Wahl der Mitglieder der Landesregierung über Art101 B-VG hinaus nicht gebunden sei, stünde - nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (VfSlg. 5676/1968, 6277/1970) - mit den im B-VG festgelegten Grundzügen im Einklang, doch ist hier dem Landes-Verfassungsgesetzgeber eine nähere Determinierung keineswegs verwehrt. Freilich muß jede derartige konkrete gesetzliche Regelung der Willensbildung des Landtages dem demokratischen Prinzip der Bundesverfassung entsprechen und in sich gleichheitsgemäß, dh. sachlich gerechtfertigt sein, also dem - auch den Gesetzgeber verpflichtenden - allgemeinen Gebot des Art7 Abs1 B-VG iVm Art2 StGG standhalten (vgl. VfSlg. 5811/1968, S 646); sie darf auch sonst die bundesverfassungsgesetzlich gezogenen Grenzen nicht verletzen.

Anfechtung der mit der Hälfte der abgegebenen Stimmen zustandegekommenen Wahl des burgenländischen Landeshauptmannes.

Das geltende Bgl. L-VG, LGBI. 42/1981, (Art53 Abs3 und 4 = Art36 Abs2 und 3 des Bgl. L-VG vom 15.01.26, LGBI. 3/1926, idF der Novelle 1975, LGBI. 25/1975) sieht die Wahl des Landeshauptmannes an sich nach einem durch Ansätze eines Verhältniswahlrechts modifizierten Mehrheitswahlrecht vor; es gibt diesem den Kreationsmodus prägenden und kennzeichnenden Mehrheitsprinzip jedoch eine spezifische Ausformung, deren bundesverfassungsrechtliche Unbedenklichkeit die Anfechtungswerber im Hinblick auf das demokratische Prinzip und den Gleichheitsgrundsatz in Zweifel ziehen:

So schafft das L-VG für die Wahl des Landeshauptmannes zwei Verfahrensschritte, die (erst) dann einsetzen, wenn nicht die Landesregierung in ihrer Gesamtheit auf Grund eines gemeinsamen Wahlvorschlags jener Parteien bestellt wird, denen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl ein Mandat in der Landesregierung zukommt. Im einzelnen legt Art53 Abs4 Satz 1 L-VG fest, daß der Landeshauptmann vom Landtag auf Grund eines Wahlvorschlags der mandatsstärksten Partei mit mindestens der Hälfte der abgegebenen Stimmen gewählt wird (: 1. Verfahrensschritt).

Erhält dieser Wahlvorschlag nicht die notwendige Stimmenzahl, wird der Landeshauptmann gemäß Art53 Abs4 zweiter Satz L-VG in einem gesonderten (weiteren) Wahlgang - "ohne Bindung an diesen Wahlvorschlag" (der mandatsstärksten Partei) - mit einfacher Stimmenmehrheit gewählt (: 2. Verfahrensschritt).

Der Verfassungsgerichtshof erachtet die (hier allein zu prüfende) Regelung des §53 Abs4 erster Satz L-VG als bundesverfassungsrechtlich unbedenklich.

Verfassungsautonomie der Länder betreffend Wahl der Landesregierung

Vorschriften über die Wahl der Mitglieder der Landesregierung (zu denen auch der Landeshauptmann zählt - Art101 Abs3 B-VG) sind - als die Organisation des Landes regelnde Normen - typisch materielles Landesverfassungsrecht und sollen in der Landesverfassung (Art99 B-VG) enthalten sein. Gerade hiefür räumt die Bundesverfassung einen besonders weiten Gestaltungsfreiraum ein. Dies ist schon damit erklärbar, daß es für einen demokratischen Bundesstaat von existzieller Bedeutung ist, daß die Gliedstaaten durch ihre - unmittelbar demokratisch legitimierten - Parlamente (mit besonderem Präsenz- und Konsensquorum - Art99 Abs2 B-VG) ihre Organisation weitestgehend - ohne durch vom Oberstaat gesetzte Normen beschränkt zu sein - selbständig regeln können. Die Verfassungsautonomie der Länder ist nur insofern relativiert, als die Bundesverfassung ausdrücklich Schranken enthält (vgl. zB Adamovich-Funk, Österreichisches Verfassungsrecht3, 10, 128, 192 und die dort zitierte Judikatur des Verfassungsgerichtshofes).

Grenzen des B-VG für Wahl des Landeshauptmannes

Weder Art101 B-VG noch eine andere bundesverfassungsgesetzliche Bestimmung schränkt den Landes-Verfassungsgesetzgeber durch eine besondere Vorschrift ein, ob und wie er die Wahl des Landeshauptmannes regelt. Aus Art101 B-VG ergibt sich bloß, daß ua. der Landeshauptmann vom Landtag zu wählen ist, nicht aber, nach welchen konkreten Regeln die Wahl zu erfolgen hat (vgl. Ringhofer,

Die österreichische Bundesverfassung, 1977, 315; siehe auch VfSlg.5676/1968, S 114). Wohl aber ist auch der Landes-Verfassungsgesetzgeber an die allgemeinen bundesverfassungsgesetzlichen Gebote, etwa an den Gleichheitsgrundsatz (Art7 Abs1 B-VG und Art2 StGG) und das sich daraus ergebende Sachlichkeitsgebot sowie an das demokratische Prinzip, wie es in den Regelungen des B-VG seinen Ausdruck gefunden hat, gebunden. Die durch diese Gebote statuierten Schranken sind im Sinne eines möglichst weiten Freiraumes auszulegen (vgl. VfSlg. 5676/1968, S 114). Die Frage, wie der Landeshauptmann und die übrigen Mitglieder der Landesregierung zu wählen sind, ist weitestgehend eine rechtspolitische; für ihre Lösung setzen das Gleichheitsgebot und das demokratische Prinzip nur insofern Schranken, als nicht sachlich unbegründbare oder mit dem demokratischen Grundsatz unvereinbare Regelungen getroffen werden.

Anders als etwa bei der Wahl der Mitglieder des Bundesrates, bei der bundesverfassungsrechtlich das Verhältniswahlprinzip vorgesehen ist (Art35 Abs1 B-VG), ist dem Landes-Verfassungsgesetzgeber bei der Regelung der Wahl des Landeshauptmannes bundesverfassungsrechtlich ein bestimmtes Wahlsystem nicht vorgegeben. Aus dem demokratischen Baugesetz der Bundesverfassung ergibt sich jedoch, daß nur ein dem demokratischen Prinzip entsprechendes Wahlrecht der Repräsentativorgane, das sich am Verhältniswahlrecht oder am Mehrheitswahlrecht (allenfalls auch qualifizierter Mehrheiten) oder am Konkordanzprinzip orientiert (vgl. Peter Pernthaler, Allgemeine Staatslehre, 1986, 206 ff) oder das sich als Mischform dieser Systeme erweist, bundesverfassungsrechtlich unbedenklich ist. Ein Wahlrecht freilich, das diesem Gebot nicht entspricht, wäre unzulässig.

Anfechtung der mit der Hälfte der abgegebenen Stimmen zustandegekommenen Wahl des burgenländischen Landeshauptmannes. Keine Bedenken gegen §53 Abs4 erster Satz Bgl. L-VG 1981.

Es ist geradezu unvermeidlich, für den Fall, daß die Wahl des Landeshauptmannes und der übrigen Mitglieder der Landesregierung nicht auf die im Art53 Abs2 L-VG (primär) vorgesehene Weise (mit einfacher Stimmenmehrheit) zustandekommt, andere Wahlmethoden (Art53 Abs3 bis 8 L-VG) vorzusehen.

Der Landes-Verfassungsgesetzgeber handelt im Rahmen des ihm zukommenden (sehr weiten) Gestaltungsfreiraumes, wenn er zunächst (Art53 Abs4 erster Satz L-VG) der mandatsstärksten (bei gleicher Mandatsstärke der stimmenstärksten) Partei den Vorzug einräumt, den Landeshauptmann vorzuschlagen. Es ist nicht unsachlich, in diesem Fall auf eine Stimmenmehrheit zu verzichten und sich damit zu begnügen, daß der von der mandatsstärksten Partei Vorgeschlagene mindestens die Hälfte der abgegebenen Stimmen erhält. Es handelt sich dabei nämlich um eine

Regelung für den Fall einer Pattstellung im Landtag, bei welcher zwar der Kandidat der mandatsstärksten Partei nur die Hälfte der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigen kann, seine Kandidatur aber auch eine Mehrheit für einen anderen Kandidaten verhindert. Die Regelung erschwert die Einigung einer Mehrheit der Abgeordneten auf eine andere Person als den Kandidaten der mandatsstärksten Partei nicht. Eine solche muß eben vor der Abstimmung über den Wahlvorschlag der stärksten Partei zustandekommen, sodaß deren Kandidat nicht die erforderliche Stimmenanzahl erhält und im nächsten Wahlgang der Kandidat der Mehrheit zum Zuge kommen kann. Daß der Gesetzgeber mit solchen vorausgehenden Verhandlungen und Absprachen zwischen den Landtagsparteien (auch) über die Person des künftigen Landeshauptmannes rechnet, zeigt schon die Bevorzugung eines gemeinsamen Wahlvorschlages aller in Betracht kommender Parteien für die gesamte Landesregierung (Art53 Abs2 L-VG). Die Regelung widerspricht sohin nicht dem Gleichheitsgrundsatz.

Sie trägt auch dem sich aus Art1 B-VG ergebenden demokratischen Prinzip insofern Rechnung, als sie im Hinblick auf das Kriterium der Mandatsstärke (Stimmenstärke) ein Element des Verhältniswahlrechtes realisiert, sodaß auch nicht eine Minderheit ihren Willen gegenüber jenem der Mehrheit durchsetzen kann.

Anfechtung der mit der Hälfte der abgegebenen Stimmen zustandegekommenen Wahl des burgenländischen Landeshauptmannes. Keine Bedenken gegen §53 Abs4 erster Satz Bgld. L-VG 1981.

Ob der für den Fall, daß der Wahlakt gemäß Art53 Abs4 erster Satz L-VG nicht zur Wahl des Landeshauptmannes führt, vorgesehene (weitere) Wahlmodus nach Art53 Abs4 zweiter Satz L-VG überhaupt ein Wahlergebnis ermöglicht und den bundesverfassungsgesetzlichen Anforderungen genügt, kann hier nicht erörtert werden: Dieser zweite Satz wurde von der Wahlbehörde nicht angewendet, war von ihr auch nicht anzuwenden und ist daher in diesem Wahlanfechtungsverfahren nicht präjudizell in der Bedeutung des Art140 Abs1 B-VG. Der Verfassungsgerichtshof hat Art53 Abs4 zweiter Satz L-VG auch weder zur Auslegung des Inhaltes des vorangehenden (allein präjudiziellem) ersten Satzes heranziehen noch bei Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit zu berücksichtigen.

Der Verfassungsgerichtshof hat im Erkenntnis VfSlg. 7607/1975 dargetan, daß allgemeine Vertretungskörper solange als richtig zusammengesetzt zu betrachten sind, bis in einem hiefür vorgesehenen Verfahren das Gegenteil festgestellt wird. Er sieht sich nicht veranlaßt, von dieser Rechtsprechung abzurücken.

Anfechtungsvorwurf, der Burgenländische Landtag sei am 30.10.87 landesverfassungswidrig zusammengesetzt gewesen, da zu Unrecht einberufene Abgeordnete an der Landeshauptmannwahl mitgewirkt hätten. Die Abgeordneten wurden jedoch von der Landeswahlbehörde als Ersatzmänner berufen, zogen aufgrund entsprechender Wahlscheine in den Landtag ein und wurden am 30.10.87 (vor der Landeshauptmannwahl) angelobt.

Die Berufung als Ersatzmann iS der §§77 ff LTWO stellt einen Teil des Wahlverfahrens dar. Zur Geltendmachung allfälliger Rechtswidrigkeiten eines solchen Vorganges sind daher die in §67 Abs2 zweiter Satz VfGG genannten Wählergruppen in einem Anfechtungsverfahren nach Art141 Abs1 lita B-VG legitimiert.

Zwar ist das Verfahren zur Berufung eines Ersatzmannes (ein Teil des Verfahrens zur Wahl des Burgenländischen Landtages) erst mit der im §77 Abs2 letzter Satz (iVm §78 Abs2) LTWO vorgesehenen Verlautbarung förmlich beendet (§68 Abs1 VfGG), sodaß die hier vorgesehene vierwöchige Frist erst mit diesem Zeitpunkt zu laufen beginnt. Unter den geschilderten Umständen ist aber eine rechtswirksame Berufung auch von E P und Dr. M als Ersatzmänner jedenfalls mit ihrer Angelobung erfolgt, selbst wenn der Formvorschrift über die Verlautbarung nicht entsprochen worden sein sollte. Eine gegenteilige Auffassung hätte zur Folge, daß es die Administration in der Hand hätte, durch Unterlassen der Verlautbarung die Ausübung der Funktion als Abgeordneter durch den berufenen Ersatzmann zu verhindern.

Die Berufung der erwähnten Ersatzmänner wäre daher jedenfalls ab dem Zeitpunkt der Angelobung, also noch vor dem Zeitpunkt, als der Landtag den Landeshauptmann wählte nach Art141 Abs1 lita B-VG anfechtbar gewesen.

Im Rahmen der Anfechtung der Wahl des Burgenländischen Landeshauptmannes erhobener Vorwurf, der Burgenländische Landtag sei am 30.10.87 landesverfassungswidrig zusammengesetzt gewesen.

Die Berufung der Ersatzmänner wäre ab dem Zeitpunkt der Angelobung, also noch vor dem Zeitpunkt, als der Landtag den Landeshauptmann wählte nach Art141 Abs1 lita B-VG anfechtbar gewesen.

Im Verfahren über die Anfechtung der Wahl des Landeshauptmannes nach Art141 Abs1 litb B-VG kann die Frage, ob die daran beteiligten Landtagsabgeordneten dem Landtag rechtmäßigerweise angehört haben, der Landtag also gesetzmäßig zusammengesetzt war, nicht aufgerollt werden, weil und insoweit die Frage Gegenstand einer

gesonderten Anfechtung nach Art141 Abs1 lita B-VG sein kann und bereits zum maßgebenden Zeitpunkt sein konnte.

Dem Verfassungsgerichtshof ist es daher verwehrt, auf die einschlägigen Einwendungen der Anfechtungswerber näher einzugehen; dies gilt auch für die vorgetragenen Bedenken ob der Verfassungsmäßigkeit jener Rechtsvorschriften, die bei der behördlichen Ausstellung der "Wahlscheine" angewendet wurden.

Entscheidungstexte

- W I-9/87
Entscheidungstext VfGH Erkenntnis 18.03.1988 W I-9/87

Schlagworte

Wahlen, Landesregierung, Grundprinzipien der Verfassung, Wahlen, VfGH / Präjudizialität,

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VFGH:1988:WI9.1987

Zuletzt aktualisiert am

13.08.2010

Quelle: Verfassungsgerichtshof VfGH, <http://www.vfgh.gv.at>

© 2026 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.

www.jusline.at