

TE Vfgh Erkenntnis 2004/6/30 G218/03

JUSLINE Entscheidung

© Veröffentlicht am 30.06.2004

Index

L0 Verfassungs- und Organisationsrecht

L0350 Gemeindewahl

Norm

B-VG Art1

B-VG Art26

B-VG Art95 Abs2

B-VG Art117 Abs2

B-VG Art140 Abs1 / Allg

EG Art19

Richtlinien des Rates vom 19.12.94. 94/80/EG, und 13.05.96. 96/30/EG, betreffend das Kommunalwahlrecht von Unionsbürgern

Wr GemeindewahlO 1996 §16 Abs2 Z2, §19a Abs1 Z3

Wr Stadtverfassung §61, §61a, §61b, §66a, §66b, §103 ff, §103g, §104b, §104c, §131a

Leitsatz

Zulässigkeit eines Drittelantrags von Landtagsabgeordneten auf Verfassungswidrigkeit von Bestimmungen der Wiener Gemeindewahlordnung betreffend das Wahlrecht von Nichtösterreichern zu den Bezirksvertretungen wegen Verletzung des wahlrechtlichen Homogenitätsprinzips der Bundesverfassung; Bezirksvertretungen als Bestandteil des demokratischen Grundprinzips; Bestellung daher österreichischen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern vorbehalten

Spruch

§16 Abs2 Z2 und §19a Abs1 Z3 der Wiener Gemeindewahlordnung 1996, LGBl. 16, idF LGBl. 2003/22, werden als verfassungswidrig aufgehoben.

Der Landeshauptmann von Wien ist verpflichtet, die Aufhebung unverzüglich im Landesgesetzblatt kundzumachen.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1. Mit ihrem auf Art140 Abs1 B-VG gestützten Antrag vom 15. September 2003 begehren 37 Abgeordnete zum Wiener Landtag,

"der Verfassungsgerichtshof wolle §16 Abs2 Z2 sowie die korrespondierende Bestimmung des §19a Abs1 Z3 der Wiener Gemeindewahlordnung 1996, LGBl. für Wien Nr. 16/1996, in der Fassung LGBl. für Wien Nr. 22/2003, als verfassungswidrig aufheben".

2.1. Die §§16 und 19a Abs1 der Wiener Gemeindevahlordnung 1996 - GWO 1996, LGBl. 16, idF LGBl. 2003/22 lauten (die angefochtenen Bestimmungen sind hervorgehoben):

"Wahlrecht, Stichtag

§16. (1) Wahlberechtigt sind alle Männer und Frauen, die am Stichtag (§3 Abs4)

1.

das 16. Lebensjahr vollendet haben,

2.

die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen,

3.

vom Wahlrecht nicht ausgeschlossen sind und

4.

im Gemeindegebiet von Wien ihren Hauptwohnsitz haben.

(2) Wahlberechtigt zu den Bezirksvertretungswahlen sind auch

1. Unionsbürger, die abgesehen von der österreichischen Staatsbürgerschaft die Bedingungen des Abs1 erfüllen und

2. andere Nichtösterreicher, die am Stichtag seit mindestens 5 Jahren ununterbrochen im Gemeindegebiet von Wien ihren Hauptwohnsitz haben und abgesehen von der österreichischen Staatsbürgerschaft die Bedingungen des Abs1 erfüllen."

"Besondere Wählerevidenz

§19a. (1) Der Magistrat hat für die Gemeinde Wien neben der nach bundesgesetzlichen Vorschriften zu führenden ständigen Evidenz der Wahlberechtigten eine ständige Evidenz folgender Frauen und Männer zu führen, die am Stichtag (§3 Abs4) das 16. Lebensjahr vollendet haben, vom Wahlrecht nicht ausgeschlossen sind und im Gemeindegebiet von Wien ihren Hauptwohnsitz haben:

1. Österreichische Staatsbürger bis zum Zeitpunkt, an dem sie gemäß dem Wählerevidenzgesetz 1973, BGBl. Nr. 601/1973, in der Fassung BGBl. I Nr. 98/2001, in die ständige Bundeswählerevidenz eingetragen werden,

2. Unionsbürger, die die österreichische Staatsbürgerschaft nicht besitzen und

3. andere Nichtösterreicher, die bereits seit mindestens 5 Jahren ihren ununterbrochenen Hauptwohnsitz im Gemeindegebiet von Wien haben.

..."

2.2. Ferner ist schon an dieser Stelle auf Folgendes hinzuweisen:

Für das passive Wahlrecht zu den Bezirksvertretungen bestimmt §42 iVm. §1 Abs5 GWO, dass

"alle Männer und Frauen [wählbar sind], die am Stichtag (§3 Abs4) das 18. Lebensjahr vollendet haben und nach den übrigen Voraussetzungen des §16 wahlberechtigt sind."

3. Die antragstellenden Abgeordneten begründen ihren Antrag im Wesentlichen wie folgt:

"1. Zur Verfassungswidrigkeit des §16 Abs2 Z2 und der korrespondierenden Bestimmung des §19a Abs1 Z3 der Wiener Gemeindevahlordnung 1996

Neben den genannten Bestimmungen, die das aktive Wahlrecht betreffen, ergibt sich im Zusammenhalt mit §61a Abs1 der Wiener Stadtverfassung ... dadurch auch ein passives Wahlrecht für die Mitglieder der Bezirksvertretung mit Ausnahme des Bezirksvorstehers (Bezirksvorsteher-Stellvertreters) und der Mitglieder des Bauausschusses.

Durch die inkriminierten Bestimmungen der Wiener Gemeindevahlordnung 1996 werden verletzt:

a) das wahlrechtliche Homogenitätsprinzip der österreichischen Bundes-Verfassung und

b) der Staatsbürger-(Inländer)-Vorbehalt gemäß Art3 StGG.

Im übrigen wird auf die nachfolgenden Ausführungen zur Verfassungswidrigkeit der angefochtenen Bestimmungen ausdrücklich verwiesen.

2. Zur bundesverfassungsrechtlichen Stellung der Bezirksvertretung der Gemeinde Wien (BZV)

Bei der Bezirksvertretung der Gemeinde Wien (BZV) handelt es sich um ein im B-VG nicht ausdrücklich geregeltes Organ. Dieses Organ findet seine bundesverfassungsrechtliche Deckung darin, daß die Länder gemäß Art117 B-VG weitere als die hier vorgeschriebenen Mindestorgane vorsehen können ('jedenfalls' = 'institutionelles Minimalprogramm': Adamovich-Funk-Holzinger, Österr. Staatsrecht II, Rz 32.035).

Daraus ergibt sich, daß das B-VG über die von ihm geregelten Gemeinde-Organen hinaus, wie etwa die BZV, ebenso keine Regelung enthält bzw. enthalten kann wie zB. auch nicht über die Amtsführenden Stadträte der Gemeinde Wien.

Es könnte nun die Ansicht vertreten werden, daß aus diesem bundesverfassungsrechtlichen Stillschweigen auf eine Beliebigkeit in der Einrichtung derartiger Organe geschlossen werden kann. Diese Ansicht wäre aber verfehlt.

In der Ausgestaltung von nicht im B-VG geregelten Organen sind vielmehr jene Grenzen bzw. Grundsätze zu beachten, welche durch die Bundesverfassung ausdrücklich oder implizit gezogen sind.

Hinsichtlich der Wahlen bzw. der Ausgestaltung des Wahlrechts zu den Bezirksvertretungen enthält die Bundesverfassung zwar keine expliziten verfassungsrechtlichen Bestimmungen, aus ihren einschlägigen Bestimmungen bzw. aus der dazu ergangenen Judikatur des Verfassungsgerichtshofes lassen sich aber sehr wohl verfassungsrechtlich bindende Grundsätze für die Ausgestaltung des Wahlrechtes zu den Bezirksvertretungen ableiten. Diese finden ihre Unterstützung auch in der einschlägigen Literatur. Schon im Erkenntnis VfSlg. 6087/1969 spricht der Verfassungsgerichtshof davon, daß das B-VG für die Bezirksvertretungswahlen 'keine ausdrücklichen Bestimmungen' enthält. Damit wird deutlich, daß der Verfassungsgerichtshof sehr wohl von allgemeinen Regeln und Prinzipien, die sich implizit aus der Bundesverfassung ergeben und sich systematisch aus dem B-VG ableiten lassen, ausgeht und daß diese die Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene, im konkreten Fall den Landesgesetzgeber in Wien, binden.

In der Literatur hat Ponzer zu Recht darauf hingewiesen, daß schon im §34 Abs2 des Verfassungs-Übergangsgesetzes 1920, BGBl 2, vorgesehen war, daß die damals der Gemeindevertretung übertragenen Aufgaben der Bezirksverwaltung in Wien den dort bestehenden Bezirksvertretungen übertragen werden können. Diese Bestimmung, die zwar durch Artl §2 des Verfassungs-Übergangsgesetzes 1929, BGBl 393, aufgehoben wurde, zeigt, daß die Bundesverfassung von 1920 die Bezirksvertretungen bereits vorgefunden und damit auch akzeptiert hat (vgl. dazu auch Ponzer/Czech, Die Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (2000) 89).

Schick hat in diesem Zusammenhang festgehalten, daß die einzige ausdrückliche Erwähnung der Bezirksvertretungen zwar im Zuge der B-VG-Nov 1929 entfallen sei, daß man aber annehmen könne, daß der historische Bundesverfassungsgesetzgeber 1920 die Bezirksvertretungen, wie sie nach dem Gemeindestatut von 1900 geregelt waren, vorgefunden und 'jedenfalls vorläufig' akzeptiert habe [vgl. dazu Schick, Möglichkeiten und Grenzen einer Reform.

Wiener Stadtverfassung im Lichte der Bundesverfassung, in: Die Bürger und ihre Stadt. Direkte Demokratie in der Kommunalpolitik (1991) 113 ff (126)]. Schick weist dabei ausdrücklich darauf hin, daß trotz der einschneidenden Änderungen, die die Regierung Schober mit ihrer Regierungsvorlage zur B-VG-Novelle 1929 beabsichtigte, Art110 Abs4 der Regierungsvorlage erkennen ließe, daß eine Beseitigung der Bezirksvertretungen nicht geplant war. Das Scheitern dieses Teils der Regierungsvorlage habe - so Schick - die bundesverfassungsrechtliche Stellung der Bezirksvertretungen unverändert gelassen.

Es zeigt sich somit eindeutig, daß die Wiener Bezirksvertretungen als stillschweigend von der Bundesverfassung vorausgesetzt und damit als bundesverfassungsrechtlich anerkannt betrachtet werden dürfen.

3. Das wahlrechtliche Homogenitätsprinzip

Der in der Judikatur und Lehre entwickelte Grundsatz des wahlrechtlichen Homogenitätsprinzips besagt im Wesentlichen, daß aus den gleichlautenden bzw. sogar innerlich verzahnten bundesverfassungsrechtlichen Bestimmungen der Art26, 95 und 117 B-VG gleichlautende Prinzipien für alle Wahlen zu allgemeinen Vertretungskörpern abgeleitet werden können und damit auch bundesverfassungsrechtlich verankert wurden. Damit

wird auf bundesverfassungsrechtlicher Ebene ein nach einheitlichen Prinzipien funktionierendes Wahlrecht für allgemeine Vertretungskörper festgeschrieben, das sich insoweit einer differenzierenden Ausgestaltung auf einfachgesetzlicher Ebene entzieht.

Wahlrechtliche Regelungen für allgemeine Vertretungskörper außerhalb dieser bundesverfassungsrechtlich festgeschriebenen Prinzipien durch die einfachen Gesetzgeber würden daher gegen die Bundesverfassung verstoßen (zum Homogenitätsprinzip im Bereich des Wahlrechts vgl. aus der umfangreichen Judikatur des Verfassungsgerichtshofes VfSlg. 3426/1958; 3560/1959; 6106/1969; 8321/1978, 14.265/1995; vgl. dazu jüngst auch Stolzlechner, Art117 B-VG, in: Rill/Schäffer (Hrsg.), Bundesverfassungsrecht, Kommentar 2001 Rz 10; Holzinger, Art26 B-VG, in: Korinek/Holoubek, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Rz 33; Putschlögl, in:

Fröhler/Oberndorfer (Hrsg.), Das österreichische Gemeinderecht 3.4, 18; speziell zu den Wiener Bezirksvertretungen vgl. auch Moritz, Die rechtliche Stellung von Organen der Stadt Wien, in: Rauchenberger (Hrsg.), Stichwort Demokratie (1994) 53 ff (112 ff)).

Daß sich das wahlrechtliche Homogenitätsprinzip auf alle allgemeinen Vertretungskörper bezieht und nicht bloß auf die heute in der Bundesverfassung ausdrücklich genannten Organe Nationalrat, Landtage und Gemeinderäte, läßt sich deutlich an Hand der historischen Rechtsentwicklung ablesen. So hat die Vorgängerbestimmung des Art117 B-VG, Art119 Abs2 B-VG erster Satz idF des B-VG 1920, vorgesehen, daß Wahlen in alle Vertretungen auf Grund des gleichen, unmittelbaren, geheimen und persönlichen Verhältniswahlrechts aller Bundesbürger stattfinden sollten. Damit wird die verfassungsrechtliche Determinierungswirkung für alle allgemeinen Vertretungskörper deutlich; eine Beschränkung auf bestimmte allgemeine Vertretungskörper, die heute ausdrücklich in der Bundesverfassung genannt sind, ist aus der Änderung der Bestimmungen nicht ableitbar. Die späteren Änderungen dieser bundesverfassungsrechtlichen Bestimmungen haben sich nicht auf diesen Umstand bezogen, sodaß davon ausgegangen werden muß, daß sich für diese Frage am Willen des Bundesverfassungsgesetzgebers nichts geändert hat. Das wahlrechtliche Homogenitätsprinzip entfaltet daher nach wie vor im Hinblick auf Wahlrechtsbestimmungen bezüglich aller allgemeinen Vertretungskörper determinierende verfassungsrechtliche Wirkungen.

Koja hält im Zusammenhang mit dem Homogenitätsprinzip fest:

'In den weitgehend parallelen Regelungen der Art26 und 95 B-VG kommt

der ... Grundsatz der Homogenität des Wahlrechts der allgemeinen

Vertretungskörper ... zum Ausdruck', und fügt als weiteren Hinweis

noch Art117 Abs2 B-VG an (Koja, Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, 2. Aufl. 1988, 101).

Auch das B-VG selbst stützt diese Auffassung: Nach Art120 B-VG kann die Zusammenfassung von Ortsgemeinden zu Gebietsgemeinden und zwar nach dem Muster der Selbstverwaltung erfolgen. Als Muster der Selbstverwaltung ist bundesverfassungsgesetzlich die Struktur der Ortsgemeinde festgelegt und damit deren Mindestorganisation mit unter anderem wohl mindestens einem allgemeinen Vertretungskörper.

4. Die Wiener Bezirksvertretungen als allgemeine Vertretungskörper

Die aus dem wahlrechtlichen Homogenitätsprinzip ableitbaren Grundsätze gelten nicht für alle Wahlen. Ihre Anwendbarkeit ist vielmehr auf Wahlen zu allgemeinen Vertretungskörpern, wie schon mehrfach erwähnt, beschränkt. Für die Beantwortung der hier zu behandelnden Frage ist daher zu klären, ob es sich bei den Wiener Bezirksvertretungen um allgemeine Vertretungskörper handelt, auf die das wahlrechtliche Homogenitätsprinzip bzw. die damit verbundenen bundesverfassungsrechtlichen Wahlprinzipien anwendbar sind und damit vor allem die Voraussetzung der Staatsbürgerschaft für die Festlegung des aktiven Wahlrechts zur Anwendung gelangt.

Gemäß §61a Abs1 Wiener Stadtverfassung und §1 Wiener Gemeindewahlordnung werden wesentliche Elemente der Kreation der Bezirksvertretungen in gleicher Weise wie beim Wiener Gemeinderat festgelegt. Auf Grundlage dieser Bestimmungen kann festgehalten werden, daß der Wiener Landesgesetzgeber, sowohl den Wiener Gemeinderat als auch die Bezirksvertretungen, zwar mit unterschiedlichen Kompetenzen, aber doch als allgemeine politische Vertretungsorgane konzipiert wissen wollte. Ein wesentliches Merkmal, das darauf hinweist, ist die Festlegung der

allgemeinen Volkswahl, die für beide Vertretungskörper gilt. Die Bezirksvertretungen sind daher gemäß §61 Wiener Stadtverfassung durch Volkswahl legitimierte Gemeindeorgane (vgl. dazu auch Ponzer/Cech, Die Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (2000) 89).

Nach herrschender Rechtsauffassung und Judikatur sind allgemeine Vertretungskörper durch Gesetz eingerichtet und vertreten die Interessen aller innerhalb eines Gebietes lebenden Menschen und nicht nur die Interessen bestimmter Personengruppen. Sie werden als Repräsentativorgane der Gebietskörperschaften umschrieben (vgl. dazu Strojcek, Art141 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Rz 33 ff mit dem Hinweis auf VfSlg. 7678/1975). Alle diese Elemente sind in den Bestimmungen der §§61 ff Wiener Stadtverfassung sowohl in organisatorischer Hinsicht als auch den Aufgabenbereich der Wiener Bezirksvertretungen betreffend unzweifelhaft gegeben. Zum Erkenntnis des VfGH VfSlg. 7678/1975 vertritt Mayer die Meinung, daß daraus zu folgern sei, daß ein einziges Organ der Gemeinde als Vertretungskörper, nämlich der Gemeinderat anzusprechen ist. Daraus wird gefolgert, daß die Bezirksvertretung kein allgemeiner Vertretungskörper sei. Dieser Auffassung ist zweierlei entgegenzuhalten: Einerseits war Gegenstand dieses Verfahrens die Gemeinde Villach, in der es keine Bezirksvertretung gibt und andererseits bestimmt Art117 B-VG, daß 'jedenfalls' bestimmte Organe der Gemeinde einzurichten sind. Dies hindert jedoch keinesfalls, weitere Organe der Gemeinde einzurichten, wie etwa eine Bezirksvertretung. Abgesehen davon ist es nach geltender Verfassungsrechtslage möglich, daß es in einer Gebietskörperschaft mehrere allgemeine Vertretungskörper geben kann, etwa in Bezug auf Wien den Landtag, die Gemeindevertretung und die Bezirksvertretung, jeweils abgestellt auf die jeweiligen Kompetenzen.

Auch in der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes werden die Bezirksvertretungen zu den allgemeinen Vertretungskörpern gezählt. Der Verfassungsgerichtshof hatte sich mehrfach im Zusammenhang mit der Frage, ob Art141 B-VG für Wahlanfechtungen bei Bezirksvertretungswahlen zur Anwendung gelangt, mit der Frage auseinander zu setzen, ob es sich bei den Bezirksvertretungen um allgemeine Vertretungskörper handelt. Der VfGH hat dies in diesem Zusammenhang mehrfach bejaht (vgl. dazu zB VfSlg. 6087/1969; 11.738/1988; 11.875/1988; 15.033/1997; VfGH 7.3.2002, WI-5/01). Wenn in der Literatur vereinzelt die Auffassung vertreten wurde, daß dies nur im Zusammenhang mit der Anwendung des Art141 B-VG gelte, daß aber darüberhinaus keine weiteren Konsequenzen damit verbunden seien (vgl. dazu Sokop, Ausländerwahlrecht zu den Bezirksvertretungen, ÖGZ 1989/10, 12), so ist dem zunächst abgesehen von den Äußerungen des Verfassungsgerichtshofes allgemein entgegenzuhalten, daß aus der Rechtsordnung kein Anhaltspunkt zu finden ist, der eine solche einschränkende Interpretation rechtfertigte.

Weiters ist etwa im Hinblick auf das Erkenntnis des VfGH VfSlg. 11.875 festzuhalten, daß sich die Formulierung 'für den Bereich des Art141 B-VG', der als Einschränkung angesehen wird, in dem Bereich des Erkenntnisses findet, der sich mit den Zulässigkeitsvoraussetzungen auseinandersetzt.

Eine Zulässigkeit einer Wahlanfechtung nach Art141 B-VG wird nur dann zu bejahen sein, wenn es, so Art141 Abs1 lita unter anderem wörtlich 'Wahlen zu den allgemeinen Vertretungskörpern' betrifft. Dies setzt aber zwingend voraus, daß die Bezirksvertretungen seitens des VfGH als allgemeine Vertretungskörper verstanden werden, ansonsten jede Wahlanfechtung, die eine Bezirksvertretung betrifft, nach Art141 B-VG als unzulässig zurückzuweisen gewesen wäre.

Es könnte nun weiters eingewendet werden, daß die Bezirksvertretungen ein Geschöpf der relativen Verfassungsautonomie der Länder nach Art99 Abs1 B-VG sind. Dem steht allerdings der Wortlaut dieser Bestimmung entgegen, nämlich, daß zwar durch Landesverfassungsgesetz die Landesverfassung abgeändert werden kann, aber nur dann, wenn dadurch die Bundesverfassung nicht berührt wird.

Die Bundesverfassung wird aber sehr wohl und zwar mehrfach berührt, einerseits durch die hoheitlichen Kompetenzen der Bezirksvertretung und andererseits durch den Staatsbürgervorbehalt im Wahlrecht sowie durch das Homogenitätsprinzip.

Auch ein Blick auf die historische Entwicklung einschlägiger bundesverfassungsrechtlicher Bestimmungen bestätigt die hier vertretene Auffassung. So hat die Vorgängerbestimmung des Art117 B-VG, Art119 Abs2 B-VG erster Satz idF. des B-VG 1920, vorgesehen, daß Wahlen in alle Vertretungen auf Grund des gleichen, unmittelbaren, geheimen und persönlichen Verhältniswahlrechts aller Bundesbürger stattfinden sollten. Damit wird die Verbindung zum wahlrechtlichen Homogenitätsprinzip in der oben dargestellten Ausprägung und verfassungsrechtlichen Determinierungswirkung für alle allgemeinen Vertretungskörper deutlich. Darin offenbart sich aber auch die systematische Verbindung zu Art141 B-VG, der auch schon vor der Änderung des Art119 Abs2 B-VG durch die

Gemeindeverfassungsgesetznovelle 1962 gleichlautend war (vgl. dazu Werner/Klecatsky, Das Österreichische Bundesverfassungsrecht (1961) 215 bzw. 264 mit den dort gemachten Anmerkungen). Weiters zeigt sich, daß diese Bestimmung bis zur Gemeindeverfassungsnovelle 1962, BGBl 205, auch eine direkte bundesverfassungsrechtliche Anknüpfung für die Bezirksvertretungen bot, die, wie oben schon gezeigt, 1920 vom Bundesverfassungsgesetzgeber vorgefunden und akzeptiert wurden. Im allgemeinen Tatbestandsmerkmal 'alle Vertretungen auf Grund des gleichen, unmittelbaren, geheimen und persönlichen Wahlrechts' fanden bis dahin auch die Wiener Bezirksvertretungen eine ausdrückliche Grundlage. Diese Bestimmung galt für die Gemeinderäte ebenso wie für die Bezirksvertretungen.

Mit der Änderung der B-VG-Nov 1962 kommt zwar dieses allgemeine Tatbestandsmerkmal, unter das die Wiener Bezirksvertretungen subsumiert werden konnten, nicht mehr vor, weil lediglich auf die Gemeinderäte als Anknüpfungspunkt abgestellt wird. Das bedeutet aber nicht, daß der Bundesverfassungsgesetzgeber im Hinblick auf die hier zu behandelnde Fragestellung unterschiedliche allgemeine Vertretungskörper schaffen wollte bzw. daß der Bundesverfassungsgesetzgeber davon ausging oder hinsichtlich der Bezirksvertretungen die Absicht verfolgte, einen bundesverfassungsrechtlichen Anpassungsbedarf der Wiener Stadtverfassung herbeizuführen (vgl. dazu auch Schick, Möglichkeiten und Grenzen einer Reform. Wiener Stadtverfassung im Lichte der Bundesverfassung, in: Die Bürger und ihre Stadt. Direkte Demokratie in der Kommunalpolitik (1991) 113 ff (127)). Vielmehr ging es bei der Neuregelung um andere Fragestellungen, sodaß der Bundesverfassungsgesetzgeber diese Problemstellung nicht im Auge hatte und daher davon ausgegangen werden darf, daß der Bundesverfassungsgesetzgeber in diesen Fragestellungen keine Änderung eintreten lassen wollte. Es zeigt sich vielmehr, daß es diesbezüglich eine Art beredtes Schweigen der Bundesverfassung gibt, die die oben gemachten Ausführungen hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Determinierungswirkung des wahlrechtlichen Homogenitätsprinzips auch für die Bezirksvertretungen als allgemeiner Vertretungskörper bestätigt und unterstreicht.

Daß es allgemeine Vertretungskörper verschiedener Qualität hinsichtlich der für sie anwendbaren bundesverfassungsrechtlichen Bestimmungen dergestalt geben soll, daß für sie als allgemeiner Vertretungskörper zwar Art141 B-VG im Hinblick auf die Wahlanfechtung anwendbar ist, daß aber das für allgemeine Vertretungskörper geltende wahlrechtliche Homogenitätsgebot, das unter anderem, wie Rill und Schäffer in ihrer Kommentierung des Art1 B-VG nachgewiesen haben, im demokratischen Grundprinzip der Bundesverfassung wurzelt, nicht gelten soll, läßt sich weder aus den bundesverfassungsrechtlichen Regelungen, noch aus den landesrechtlichen Grundlagen für die Bezirksvertretungen ableiten und wird durch die eben aufgezeigte historische Entwicklung in dem Sinne bestätigt, daß diesbezüglich keine Differenzierungen vorzunehmen sind. Die genannten Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes, die diesbezüglich auf Art141 B-VG abstellen, hatten sich nur mit der Frage der Wahlanfechtung nach Art141 B-VG auseinander zu setzen. Es kann daher daraus nicht abgeleitet werden, daß sonstige Konsequenzen, die mit der Qualifikation als allgemeiner Vertretungskörper verbunden sind, für die Bezirksvertretungen nicht gelten sollen oder daß dies der Verfassungsgerichtshof damit ausdrücken wollte. Vielmehr hatte dies der Verfassungsgerichtshof in den jeweiligen Fallkonstellationen nicht zu prüfen.

Deutlich hat auch Ponzer die Auffassung vertreten, daß seines Erachtens die Bezirksvertretungen allgemeine Vertretungskörper sind, was durch die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes hinlänglich klargelegt sei. Es gelte daher das 'homogene Wahlrecht' für allgemeine Vertretungskörper auch für Bezirksvertretungen. Ponzer erachtet deshalb eine bundesverfassungsgesetzliche Ermächtigung für das Ausländerwahlrecht bei den Bezirksvertretungen für notwendig (vgl. dazu Ponzer, Die Wiener Stadtverfassung aus der Sicht der Verwaltung, in: Die Bürger und ihre Stadt. Direkte Demokratie in der Kommunalpolitik (1991) 103 ff (109)).

Somit ist festzuhalten: Die Bezirksvertretungen sind nach verfassungsrechtlicher Begrifflichkeit, nach herrschender Lehre, nach dem überwiegenden Teil der Literatur sowie nach der Rechtsprechung des VfGH allgemeine Vertretungskörper wie Nationalrat, Landtag und Gemeinderat. Daher gelten für Wahlen zu den Bezirksvertretungen auch die aus dem wahlrechtlichen Homogenitätsprinzip ableitbaren verfassungsrechtlichen Grundsätze bzw. Determinanten. Besonders hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf die Erwägungen der Bundesregierung in ihrem Einspruch vom 10.2.2003 gegen den genannten

Gesetzesbeschluß gemäß Art98 Abs2 B-VG: Im Zusammenhang mit der Stellung der Bezirksvertretungen als allgemeine Vertretungskörper wird festgehalten, daß durch die damit verbundene Anwendung des Homogenitätsprinzips der Ausschluß von Nicht-Unionsbürgern vom Wahlrecht folgt, weil das Wahlrecht zu den allgemeinen Vertretungskörpern grundsätzlich österreichischen Staatsbürgern vorbehalten ist.

5. Verletzung des Artikel 3 StGG

...

Als Staatsbürgerrecht steht das im Artikel 3 Abs1 normierte Grundrecht Fremden nicht zu; dies wird durch Abs2 noch ausdrücklich betont, der für den Eintritt in ein öffentliches Amt die 'Erwerbung des österreichischen Staatsbürgerrechtes' verlangt. Auch in der EMRK und in ihren Zusatzprotokollen ist ein entsprechendes Grundrecht ohne nationale Schranken nicht vorgesehen.

Dieser Inländervorbehalt hat im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechtes durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit im Art39 EGV seine Bedeutung zwar weitgehend verloren (vgl. dazu insbesondere Kucsko-Stadlmayer, in: Korinek/Holoubek, Kommentar, Rz 9 zu Art3 StGG - mwN; vgl. auch Art4 EWR-Abkommen). Eine über das Gemeinschaftsrecht hinausgehende Auswirkung des Artikels 39 EGV ist aber nicht anzunehmen. Dies deshalb, weil keine bundesverfassungsrechtliche Bestimmung verbietet, zwischen ausländischen EWR(EG)-Bürgern und anderen Ausländern zu unterscheiden (VfSlg. 13.836). Eine Gleichbehandlung von ausländischen EWR(EG)-Bürgern und anderen Ausländern ist sohin nicht geboten.

Art 3 Abs2 Staatsgrundgesetz wiederholt nicht bloß die bereits in Absatz 1 ausgesprochene Beschränkung des Grundrechts gleicher Ämterzugänglichkeit auf österreichische Staatsbürger. Vielmehr wird darin auf verfassungsrechtlicher Ebene normiert, daß Ausländern die Aufnahme in den Staatsdienst zwingend verwehrt ist. Der einfache Gesetzgeber ist somit an den Inländervorbehalt gebunden.

Will man die angefochtene Bestimmung der Wiener Gemeindevahlordnung 1996 bezüglich ihrer Verfassungsmäßigkeit an Art3 StGG messen, ist vorerst zu klären, ob die Mitglieder der Wiener Bezirksvertretung ein 'öffentliches Amt' im vorgenannten Sinn ausüben.

Bezüglich der Qualifikation einer Funktion als 'öffentliches Amt' vertritt der Verfassungsgerichtshof in seiner Judikatur eine klare Linie. Danach ist der Begriff des 'öffentlichen Amtes' durch zwei rechtswesentliche Kriterien bestimmt:

Erstens muß das Amt zur Ausübung von hoheitlichen Funktionen ermächtigen.

Zweitens muß die Bestellung zu diesem Amt hoheitlich (dh. auf andere Weise als durch privatrechtlichen Vertrag) erfolgen (VfSlg. 7593/1975, 14.299/1995). Es darf sich auch nicht um bloße Zulassung zu einer Funktionsausübung handeln (VfSlg. 1709/1948, 4670/1964). Unerheblich ist, ob die Funktion bei einer Gebietskörperschaft oder einem sonstigen öffentlich-rechtlichen Rechtsträger ausgeübt wird (VfSlg. 14.299/1995). Im Einzelnen hat der Verfassungsgerichtshof das Amt des Notars (VfSlg. 8570/1979) und die Mitgliedschaft zum Zentralauschuß der österreichischen Hochschülerschaft (VfSlg. 14.299/1995) als 'öffentliche Ämter' qualifiziert.

Darüber hinaus hat der VfGH im Erkenntnis VfSlg. 14.299 ausdrücklich festgehalten, daß die einfachgesetzliche Einräumung des Wahlrechtes für Ausländer in Organe, die als öffentliches Amt zu qualifizieren sind, gegen Art3 StGG verstößt.

Jedenfalls zu den öffentlichen Ämtern gehören danach Beamtenpositionen und sonstige durch hoheitlichen Kurationsakt zu besetzende Organstellungen, sofern sie die Besorgung von Hoheitsaufgaben beinhalten. Dies unabhängig davon, ob die Aufgabenbesorgung in organisatorischer Hinsicht bei einer Gebietskörperschaft (Bund, Länder, Gemeinden), einer anderen juristischen Person des öffentlichen Rechts (zB österreichische Hochschülerschaft, gesetzliche Interessensvertretungen, Sozialversicherungsträger, Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts) oder durch eine natürliche Personen außerhalb einer Organisation (zB Notar) angesiedelt ist. Jedenfalls öffentliche Ämter sind daher auch jene in Gesetzgebungsorganen, den obersten Organen der Vollziehung, den gewählten Vollzugsorganen der Gemeinden, jene der ernannten Lehrer an Schulen und Universitäten, der Rektoren an Universitäten sowie der Schöffen und Geschworenen. Letzteres macht übrigens auch deutlich, daß als 'öffentliche Ämter' nicht nur hauptberufliche Funktionen anzusehen sind und auch nicht mit der Aufnahme in ein Dienstverhältnis verbunden sein müssen.

Darüber hinausgehend ist für Stolzlechner für das Vorliegen eines 'öffentlichen Amtes' nur der hoheitliche Bestellungsmodus charakteristisch: es handelt sich demnach um 'alle jene Organwallerstellungen, in die man auf Grund von allgemeinen Wahlen, durch Wahl durch den Gesetzgeber oder mittels eines hoheitlichen Berufungsaktes von Seiten eines Verwaltungsorgans berufen wird'.

Noch weiter gehen Ermacora und Walter in ihrer Definition des 'öffentlichen Amtes'. Für sie ist unter einem öffentlichen Amt jene Funktion zu verstehen, die einer juristischen Person des öffentlichen Rechts zuzurechnen ist; dabei sei weder auf die Form der Berufung in dieses Amt (Ernennung, Vertrag, Wahl) noch auf die Art der Aufgabenbesorgung (privatrechtlich, hoheitlich) abzustellen. Im Ergebnis ist somit jede staatliche Organfunktion im Sinne des B-VG erfaßt.

Gemäß §61a Abs1 Wiener Stadtverfassung werden die Mitglieder der Bezirksvertretung auf Grund des gleichen, unmittelbaren, geheimen und persönlichen Verhältniswahlrechtes aller nach der Wiener Gemeindevahlordnung 1996 zu den Bezirksvertretungswahlen Wahlberechtigten auf die Dauer von 5 Jahren gewählt.

Die Bestellung der Mitglieder der Bezirksvertretung in Wien erfolgt daher hoheitlich.

Es bleibt sohin zu prüfen, ob ihre Tätigkeit die Ausübung einer hoheitlichen Funktion (öffentliches Amt) darstellt.

Gemäß §66 Abs2 Wiener Stadtverfassung werden die Mitglieder und Ersatzmitglieder der Ausschüsse - also auch jene der Bauausschüsse - aus der Mitte der Bezirksvertretung auf die Dauer der Wahlperioden der Bezirksvertretung bestellt. Der Bauausschuß übt gemäß §69 Abs4 der Bauordnung für Wien eine hoheitliche Funktion aus. Die Kreation eines Organs mit hoheitlichen Aufgaben ist ihrerseits als hoheitliches Handeln aufzufassen (vgl. Korinek, Wirtschaftliche Selbstverwaltung (1970) Seite 206; Antonioli/Koja, Allgemeines Verwaltungsrecht (1996) Seite 479). Auch der Verfassungsgerichtshof hat im Erkenntnis VfSlg. 14.299/1995 festgehalten, daß die der österreichischen Hochschülerschaft obliegende Entsendung von Vertretern in staatliche und akademische Behörden hoheitlicher Natur ist. Darauf hat auch das BMI in seiner Stellungnahme vom 18. Juli 2002 hingewiesen.

Selbst wenn man sich der sehr weitgehenden Auslegung Stolzlechners oder Ermacoras und Walters nicht anschließt, geht aus all dem wohl eindeutig hervor, daß die Mitglieder der Bezirksvertretung in Wien ein öffentliches Amt im Sinne des Art3 StGG ausüben.

Dadurch, daß §16 Abs2 Z2 der Wiener Gemeindevahlordnung 1996 idgF im Zusammenhang mit §61a Abs1 der Wiener Stadtverfassung eine (eingeschränkte) passive Wählbarkeit von Nicht-Unionsbürgern zuläßt, ist diese inkriminierte Bestimmung der Wiener Gemeindevahlordnung 1996 sohin verfassungswidrig. Man könnte nun einwenden, daß die hoheitlichen Befugnisse der Bezirksvertretung geringfügiger Natur sind und kein erhebliches Ausmaß erreichen.

Fest steht, daß es hoheitliche Aufgaben der Bezirksvertretungen gibt, etwa im Bauausschuß nach §69 Abs4 BauO. Ob nun und wie oft diese Aufgaben anfallen, kann nicht Gegenstand der Erörterung sein, ob die Bezirksvertretung hoheitliche Aufgaben hat oder nicht. Es ist wohl zwischen dem Ausmaß an Kompetenzen und dem Ausmaß an aus den Kompetenzen resultierenden Rechtsakten zu unterscheiden. Aus der Quantität einer Aufgabenwahrnehmung kann nicht auf die zugrunde liegende Aufgabenzuweisung geschlossen werden. Konsequenz zu Ende gedacht würde diese Auffassung bedeuten, daß alle Rechtsvorschriften, die nicht oder nicht häufig angewendet werden, nicht als hoheitlich begriffen werden dürfen.

6. Die Staatsbürgerschaft als Voraussetzung für das aktive und passive Wahlrecht

Geht man nun von den Überlegungen zum wahlrechtlichen Homogenitätsprinzip und den daraus ableitbaren und aufgezeigten bundesverfassungsrechtlichen Konsequenzen aus, stellt sich für das hier zu behandelnde Problem weiters die Frage, ob die Staatsbürgerschaft Bestandteil der allgemeinen verfassungsrechtlich verankerten Wahlrechtsprinzipien für allgemeine Vertretungskörper ist. Bejaht man diese Frage, so ist eine verfassungsrechtliche Determinierungswirkung dergestalt damit verbunden, daß der Wiener Landesgesetzgeber die Voraussetzung der österreichischen Staatsbürgerschaft (sieht man von den Unionsbürgern in diesem Zusammenhang ab) für die Festlegung der Bedingungen des aktiven Wahlrechts nicht autonom abändern kann, sondern dies vielmehr seinem gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum entzogen ist.

Zunächst kann festgehalten werden, daß die Voraussetzung der Staatsbürgerschaft als ausdrückliches Tatbestandselement in unterschiedlicher Form in den das wahlrechtliche Homogenitätsprinzip bildenden Bestimmungen der Bundesverfassung verankert ist. In Art117 B-VG ist ausdrücklich von Staatsbürgern die Rede, in Art95 B-VG zwar von Landesbürgern, wobei diese aber definitionsgemäß Staatsbürger gemäß Art6 Abs2 B-VG sind. Art26 B-VG spricht in seinem Abs1 vom 'Bundesvolk'. Dieser Begriff knüpft an die Staatsbürgerschaft an. Dies ist in der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes und in der Lehre unbestritten (vgl. dazu zB VfSlg. 12.023/1989, 370 f;

Kelsen/Froelich/Merkel, Die Österreichische Bundesverfassung 1920 (1922) 94; Ringhofer, Die österreichische Bundesverfassung (1977) 101; Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 2 (1998) Rz 21.002-01; Walter/Mayer, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts⁹ (2000) Rz 306).

Allein dieser Befund zeigt, daß die Staatsbürgerschaft als Voraussetzung für die aktive Wahlberechtigung zu allgemeinen Vertretungskörpern ein unbestrittenes und wesentliches Element des verfassungsrechtlichen Homogenitätsprinzips darstellt.

Dies bestätigt sich auch in der Literatur. Schreiner geht sogar soweit, daß er in der Ausdehnung des allgemeinen Wahlrechts auf Nicht-Staatsbürger bundesverfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf Art44 Abs3 B-VG hegt, also darin einen Verstoß gegen die verfassungsrechtlichen Grundprinzipien erblickt, weil das allgemeine Wahlrecht als Ausfaltung der Volkssouveränität betrachtet werden dürfe. Eine Ausdehnung auf alle der Gebietshoheit unterworfenen Personen würde die Volkssouveränität nach Ansicht Schreiners 'im Nebel der Beliebigkeit der Aufenthaltsnahme bzw. -aufgabe verschwinden lassen. Soweit angenommen werden darf, daß die verfassungsrechtlichen Vorgaben von einem wohldefinierten Begriff des personellen Substrates der Volkssouveränität ausgehen, wäre eine derartige Ausdehnung des allgemeinen Wahlrechts als Gesamtänderung iSd. Art44 Abs3 B-VG anzusehen' (vgl. dazu Schreiner, Art26 B-VG, in: Rill/Schäffer (Hrsg.), Bundesverfassungsrecht, Kommentar 2001, Rz 38).

Damit kann jedenfalls festgehalten werden, daß die Staatsbürgerschaft als bundesverfassungsrechtlich determinierendes Tatbestandsmerkmal und Ausfluß des wahlrechtlichen Homogenitätsgebotes die einfachen Gesetzgeber bei der Regelung wahlrechtlicher Bedingungen für allgemeine Vertretungskörper und damit insbesondere auch den Wiener Landesgesetzgeber bei der gesetzlichen Festlegung der Kriterien für das aktive Wahlrecht bindet.

Ganz deutlich bringt dies auch Welan zum Ausdruck, wenn er meint, daß eine allgemeine Vertretung, die aus allgemeinen Volkswahlen hervorgeht, nach dem Konzept der Bundesverfassung ausschließlich von österreichischen Staatsbürgern getragen sein muß. Welan bezieht sich in diesem Zusammenhang auf den Grundsatz der Einheitlichkeit des Wahlrechts, den der VfGH aus den Wahlrechtsregelungen abgeleitet hat (vgl. dazu Welan, Kommunalwahlrecht der Ausländer, ÖGZ 1989, 8).

Die Staatsbürgerschaft stellt sohin eine bundesverfassungsrechtliche Bedingung für das aktive Wahlrecht und auch für das passive Wahlrecht dar. Da die Bezirksvertretungen allgemeine Vertretungskörper sind, wie oben nachgewiesen wurde, gilt auch für die diesbezüglichen Wahlen das wahlrechtliche Homogenitätsprinzip in seiner bundesverfassungsrechtlichen Bindung an den einfachen Gesetzgeber. Hinsichtlich des passiven Wahlrechts ist der Staatsbürgerschaftsvorbehalt des Art3 StGG zu beachten, weil die Mitgliedschaft in den Bezirksvertretungen ein öffentliches Amt im Sinne des Art3 StGG darstellt.

7. Zur Frage des Sachlichkeitsgebotes nach Art2 StGG

Es wird in den Materialien, aber auch in der Literatur die Auffassung vertreten, daß aus Gründen des Sachlichkeitsgebotes nach Art2 StGG die Beschlußfassung der angefochtenen Bestimmung notwendig sei.

Dies ist nicht der Fall. Vielmehr ist die angefochtene Regelung unsachlich und auch unter dem Blickwinkel des Gleichheitssatzes bedenklich.

Die derzeitige Ausgestaltung der Bezirksvertretung läßt es sachlich nicht geboten erscheinen, Nicht-Unionsbürgern das aktive und passive Wahlrecht einzuräumen. Betrachtet man die Erläuterungen zur angefochtenen Bestimmung, so ergibt sich, daß der Landesgesetzgeber in unsachlicher und in nicht schlüssiger Weise einem weiteren Personenkreis das aktive und passive Wahlrecht einräumen will.

Aus den Aufgaben der Bezirksvertretung wird abzuleiten versucht, daß diese 'den Alltag', den 'unmittelbaren Lebensraum', ein 'unmittelbares Lebensumfeld' betreffen, nicht aber eine 'politische Gestaltung'.

Diese Argumentation verkennt das Wesen einer Gemeinde und übersieht die Kompetenzen anderer Gebietskörperschaften. Was die Gemeinde anlangt, so ist sie eine Gebietskörperschaft wie Bund und Land auch, mit spezifischen Organen und Kompetenzen. Das gilt für den Bezirk als Teil der Gemeinde Wien ebenso wie für alle Gemeinden als Teile der Länder und für diese als solche des Bundes. Angelegenheiten, die nicht in den Kompetenzbereich der Bezirksvertretung fallen, haben durchaus die gleichen, wenn nicht mehr Auswirkungen auf das 'unmittelbare Lebensumfeld', etwa der Kanalbau, Bundesstraßen, Eisenbahn, Bundes- und Landesabgaben,

Sozialversicherungsbeiträge uvm. Das Argument, daß die Aufgaben der Bezirksvertretung bloß 'den Alltag', den 'unmittelbaren Lebensraum', das 'unmittelbare Lebensumfeld' betreffen würden, kann daher nicht greifen. Abgesehen davon sind weder 'der Alltag' noch 'der unmittelbare Lebensraum' oder 'das unmittelbare Lebensumfeld' rechtliche bzw. sogar verfassungsrechtliche Kategorien. Die Rechtsordnung knüpft an diese Kategorien keinesfalls an. Die Bundesverfassung und die darauf basierenden gesetzlichen Bestimmungen unterscheiden bzw. knüpfen an die bestimmten Organen zugewiesenen Kompetenzen an. Das Staatsorganisationsrecht richtet seine verbindlichen Regelungen für die Kreation der entsprechenden Organe an diesem Gefüge aus. 'Der Alltag', 'der unmittelbare Lebensraum' oder 'das unmittelbare Lebensumfeld' stellen dabei keine wie auch immer gearteten rechtlichen Kategorien dar, aus der rechtlich differenzierende Konsequenzen abzuleiten sind.

Daß auf Ebene der Bezirksvertretung eine 'politische Gestaltung' nicht erfolgt, ist ebenfalls nicht richtig. Selbst die bloßen Antragsrechte sind und führen zur 'politischen Gestaltung'. Einerseits wird argumentiert, daß es als wichtiges Anliegen einer 'ernsthaften Integrationspolitik' gilt, auf 'politische Entscheidungsprozesse ... Einfluß zu nehmen und dabei mitbestimmen zu können', auf der anderen Seite bestünde die Aufgabe der Bezirksvertretung 'nicht in der politischen Gestaltung des Gemeinwesens im engeren Sinn'. Die Argumentation im Hinblick auf die angefochtene Bestimmung ist somit nicht einmal in sich schlüssig, weshalb daraus schon die Unsachlichkeit erhellt.

Wenn man die Ausübung des Wahlrechts - hier auf Bezirksebene auf Nicht-Unionsbürger ausdehnt - so stehen dem die Grundprinzipien der Bundesverfassung, insbesondere die Wahlrechtsprinzipien entgegen. Auch der Staatsbürgervorbehalt bei Wahlen zu den allgemeinen Vertretungskörpern ist betroffen, weshalb die angefochtene Bestimmung in einer Zusammenschau aller tangierten Rechtsbereiche als 'exzessiv' im Sinne der Judikatur des VfGH zu bezeichnen ist.

Aus all dem ist wohl eindeutig ersichtlich, daß es zur Einräumung des aktiven/passiven Wahlrechtes für Ausländer, die Nicht-Unionsbürger sind, durch den Wiener Landesgesetzgeber einer bundesverfassungsgesetzlichen Ermächtigung bedurft hätte. Da eine solche nicht vorliegt, sind nach Ansicht der Antragsteller die inkriminierten Bestimmungen der Wiener Gemeindevahlordnung 1996 idF LGBl. für Wien Nr. 22/2003 verfassungswidrig."

4. Die Wiener Landesregierung erstattete zum vorliegenden Antrag eine Äußerung, in der sie begehrt,

"auszusprechen, dass der Inhalt der §§16 Abs2 Z2 und §19a Abs1 Z3 Wiener Gemeindevahlordnung 1996, LGBl. für Wien Nr. 16/1996, in der Fassung LGBl. für Wien Nr. 22/2003, nicht als verfassungswidrig aufzuheben ist."

Begründend führt die Wiener Landesregierung dazu im Wesentlichen Folgendes aus:

"Zu Beschwerdepunkt 1.A. (Stillschweigende Anerkennung):

Die Antragsteller versuchen mit einer im konkreten Fall rechtswissenschaftlich nicht zulässigen Methode der historischen Interpretation des B-VG entgegen dessen eindeutigem Wortlaut ein Ergebnis herzuleiten, das in der Folge der Rechtsmeinung der Antragsteller bestmöglich entspricht und bauen auf diese rechtssystematisch unzulässige Methode eine weitere komplexe Argumentationslinie auf.

Das Österreichische Recht steht aber im Sinne der Rechtssicherheit und des Legalitätsprinzips auf dem Boden des positiven Rechts. Primär ist der geschriebene Gesetzestext zur Auslegung des gesetzgeberischen Willens heranzuziehen und bei eindeutiger Textlage - wie im konkreten Fall - kein weiterer Interpretationsspielraum mehr gegeben.

Abgesehen davon ist die dargelegte historische Interpretation in sich nicht schlüssig und geht von unzulässigen Annahmen und Intentionen des historischen Verfassungsgesetzgebers aus, die in dieser Form nicht nachvollziehbar sind. Dem Argument der Antragsteller, wonach der historische Bundesverfassungsgesetzgeber 1920 die Bezirksvertretungen in der Fassung des Gemeindestatutes von 1900 vorgefunden und 'jedenfalls vorläufig' akzeptiert habe, ist Folgendes entgegenzuhalten: §92 des Gemeindestatutes sieht ein Weisungsrecht des Gemeinderates gegenüber den Bezirksvertretungen vor. Daraus ist zu schließen, dass es sich bei den Bezirksvertretungen nicht um einen dem Nationalrat, Landtag oder Gemeinderat gleichzusetzenden allgemeinen Vertretungskörper, sondern um ein dem Gemeinderat nachgeordnetes, vom Volk gewähltes kollegiales Gemeindeorgan handelt.

Alleine aus der Formulierung des Verfassungsgerichtshofes im Erkenntnis VfSlg 6087/1969, 'dass das B-VG für die Bezirksvertretungswahlen keine ausdrücklichen Bestimmungen enthält', abzuleiten, dass das von den Antragstellern behauptete allgemeine wahlrechtliche Homogenitätsprinzip auch für nicht im B-VG ausdrücklich genannte allgemeine

Vertretungskörper stillschweigend gelte, ist nicht nachvollziehbar und scheint auf das gewünschte Ergebnis hinkonstruiert.

Gerade auf Grund dieses genannten Erkenntnisses kann man davon ausgehen, dass das wahlrechtliche Homogenitätsprinzip auf die Wiener Bezirksvertretungen nicht anzuwenden ist, was unter Punkt 1.B. noch genauer auszuführen sein wird. In diesem Erkenntnis wird vom Verfassungsgerichtshof jedenfalls in keiner Weise ausgesprochen, dass die Wiener Bezirksvertretungen den im B-VG ausdrücklich verankerten Organen Nationalrat, Landtage und Gemeinderäten gleichzusetzen wären.

Zum Argument der Antragsteller betreffend die B-VG Novelle 1929 ist Folgendes auszuführen: Auch wenn der Verfassungsgesetzgeber vor der Novelle von 1929 die Wiener Bezirksvertretungen bereits gekannt hat, wurde dieses Gemeindeorgan gerade durch diese Novelle mit Art1 §2 des Verfassungs-Übergangsgesetzes 1929, BGBl 393, aufgehoben und man muss daher zwingend darauf schließen, dass es der Wille des damaligen Verfassungsgesetzgebers war, die Wiener Bezirksvertretungen damit bewusst aus der Verfassung zu entfernen und auf Grund ihrer allgemeinen Bedeutung nur die zentralen Gesetzgebungsorgane des Bundes und der Länder und das oberste Vollziehungsorgan der Gemeinde einer näheren Regelung zuzuführen. Eine versehentliche Entfernung der Regelung betreffend die Wiener Bezirksvertretungen, wie sie die Antragsteller zu argumentieren versuchen, wäre sicherlich mit einer der nächsten Novellen zum B-VG behoben worden.

Eine subjektive Interpretation aus der offensichtlich bewusst abgeänderten Regierungsvorlage ist daher interpretationsmethodisch unzulässig und als freie Interpretation gegen den ausdrücklichen Gesetzestext rechtsstaatlich bedenklich. Der Teil der Regierungsvorlage betreffend die Wiener Bezirksvertretungen wurde also bewusst nicht beschlossen und es ist daher die Schlussfolgerung von Schick (Die Bürger und ihre Stadt. Direkte Demokratie in der Kommunalpolitik (1991) 113 ff (126)), dass die bundesverfassungsrechtliche Stellung der Bezirksvertretungen unverändert sei, bedenklich.

Vielmehr muss sich die Anwendung und Interpretation primär an dem geschriebenen Gesetzestext orientieren und darf nur bei Unklarheiten auf weitere Interpretationsschritte zurückgreifen. Unklarheiten des Textes sind jedoch in diesem Zusammenhang nicht zu erkennen.

Das von den Antragstellern verwendete Zitat von Ponzer/Cech,

Die Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (2000), Seite 89, wird unvollständig wiedergegeben. Die Bezirksvertretungen werden in diesem Kommentar lediglich als durch Volkswahl legitimierte kollegiale Gemeindeorgane, die im geltenden B-VG nicht erwähnt sind, bezeichnet. Die Verfassungskonformität der Einrichtung der Bezirksvertretungen habe der Verfassungsgerichtshof nach seinem Erkenntnis VfSlg. 11.738/1988 bestätigt, indem er die Bezirksvertretungen für den Bereich des Art141 B-VG zu den allgemeinen Vertretungskörpern gezählt hat. Der Kommentar spricht ausdrücklich davon, dass nach diesem Erkenntnis offen bleibe, ob dies auch in jeder anderen Hinsicht gelte.

Die Argumentation der stillschweigenden Anerkennung der Wiener Bezirksvertretungen durch die Bundesverfassung kann daher aus all diesen Gründen nicht nachvollzogen werden.

Zu Beschwerdepunkt 1.B. (allgemeines wahlrechtliches Homogenitätsprinzip):

Für die Rechtsmeinung, dass das Homogenitätsprinzip auf alle allgemeinen Vertretungskörper anzuwenden ist, kann in der Bundesverfassung, v.a. im B-VG keine Rechtsgrundlage gefunden werden. Gemäß Art95 Abs2 B-VG dürfen durch die landesgesetzlichen Regelungen betreffend Wahlen zu den Landtagen die Bedingungen des aktiven und passiven Wahlrechtes nicht enger gezogen werden, als [durch] die Bundesverfassung für Wahlen zum Nationalrat.

Gemäß Art117 Abs2 B-VG dürfen in den Wahlordnungen zu den Gemeinderäten die Bedingungen des aktiven und passiven Wahlrechtes nicht enger gezogen werden, als in der Wahlordnung zum Landtag.

Diese Regelungen beziehen sich ausschließlich auf die im B-VG ausdrücklich genannten allgemeinen Vertretungskörper. Die Antragsteller versuchen auch hier gegen den eindeutigen Gesetzestext mit Hilfe einer historischen Interpretation einem allgemeinen Prinzip Geltung zu verschaffen, das dem gesetzgeberischen Willen nicht

zu entnehmen ist. Im Sinne der Rechtssicherheit und des Legalitätsprinzips ist jedoch mit gutem Grund primär der geschriebene Gesetzestext zur Auslegung des gesetzgeberischen Willens heranzuziehen und bei eindeutiger Textlage kein weiterer Interpretationsspielraum mehr gegeben.

Diesbezüglich handelt es sich bei dem Schluss der Antragsteller, dass das wahrrechtliche Homogenitätsprinzip für jeden allgemeinen Vertretungskörper und nicht nur für die im B-VG ausdrücklich festgelegten allgemeinen Vertretungskörper Nationalrat, Landtage und Gemeinderäte gelte, um einen unzulässigen Analogieschluss.

Vielmehr ist durch Umkehrschluss festzustellen, dass nach den genannten Bestimmungen der Bundesverfassung der Verfassungsgesetzgeber zum Ausdruck bringt, dass nur für den jeweils zentralen allgemeinen Vertretungskörper der Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden ein homogen gestaltetes Wahlrecht bestehen soll. Andernfalls hätte der Gesetzgeber eine ausdrückliche Homogenitätsregelung für alle allgemeinen Vertretungskörper geschaffen.

Zu der von den Antragstellern zur Untermauerung der Geltung des bundesverfassungsrechtlichen Homogenitätsprinzips zitierten Judikatur und Literatur hat Herr o. Univ.-Prof. DDr. Mayer in seinem Gutachten vom 16.5.2002, das auch in der Österreichischen Gemeindezeitung Heft 8/2002 veröffentlicht wurde, Folgendes festgestellt:

'In dem von den Antragstellern erwähnten Erkenntnis VfSlg. 6087 hat der Verfassungsgerichtshof ausgeführt, dass 'bezüglich der Wahlen der Bezirksvertretungen ... im B-VG keine ausdrücklichen Bestimmungen enthalten sind, wie sie in Art95 Abs2 für die Wahlen zum Landtag und in Art117 Abs2 für die Wahlen in den Gemeinderat getroffen sind'. Der Verfassungsgerichtshof hat auch in späteren Erkenntnissen aus dem Bundesverfassungsrecht keine normativen Vorgaben für den Landesgesetzgeber, der die Wahlen in die Bezirksvertretungen regelt, abgeleitet.

Analysiert man die Judikate, auf die sich eine solche Auffassung allenfalls stützen könnte, so stößt man auf ein Erkenntnis aus dem Jahre 1958 (VfSlg.

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

© 2025 JUSLINE

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

www.jusline.at