

TE Vfgh Erkenntnis 1998/10/13 G297/97, G298/97

JUSLINE Entscheidung

⌚ Veröffentlicht am 13.10.1998

Index

L1 Gemeinderecht
L1000 Gemeindeordnung

Norm

B-VG Art7 Abs1 / Gesetz
B-VG Art44 Abs1
B-VG Art60 Abs6
B-VG Art99
B-VG Art117 Abs6
B-VG Art118 Abs5
B-VG Art140 Abs1 / Allg
VfGG §62 Abs1 erster Satz
Sbg Stadtrecht 1966 §25
Sbg GdO 1994 §45
Sbg Landes-VerfassungsG 1945 Art23 Abs2
Sbg Landes-VerfassungsG 1945 Art53

Leitsatz

Keine Verfassungswidrigkeit der Salzburger Regelung über die Abberufung im Regelfall direkt gewählter Bürgermeister durch den Ausspruch des Mißtrauens durch die Gemeindevertretung sowie nachfolgende Bestätigung dieses Mißtrauensvotums durch eine Bürgerabstimmung; keine Verletzung der bundesverfassungsgesetzlich festgelegten Verantwortung des Bürgermeisters gegenüber dem Gemeinderat; Zulässigkeit eines solchen dualen Systems aufgrund der bundesverfassungsgesetzlichen Ermächtigung des Landesverfassungsgesetzgebers zur Einführung der Bürgermeisterdirektwahl, eines Organisationssystems bestehend aus parlamentarisch-demokratischen Elementen und einer direkt-demokratisch legitimierten monokratischen Leitung; keine Verletzung des Gleichheitssatzes; Geltung der Regelung über die Abberufung durch Mißtrauensvotum und Bürgerabstimmung auch im Falle ausnahmsweise vom Gemeinderat gewählter Bürgermeister im rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des Gemeindeorganisationsgesetzgebers

Spruch

Der Antrag wird abgewiesen.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1. Mit einem am 15.5.1997 beim Verfassungsgerichtshof eingebrachten

"Antrag gemäß Art140 Abs1 B-VG iVm Art23 Abs2 Salzburger Landes-Verfassungsgesetz (Sbg. L-VG) wegen Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des §25 Abs2 bis 5 Salzburger Stadtrecht 1966 (LGBI. 47/1966 idF 16/1997) und §45 Salzburger Gemeindeordnung 1994 (LGBI. 107/1994 idF 47/1995)"

begehren 13 Abgeordnete zum Salzburger Landtag, der Verfassungsgerichtshof möge erkennen, dass

"-

§25 Abs2 teilweise (die Wortfolge: 'soweit im folgenden für den Bürgermeister nicht anderes bestimmt ist' wegen untrennbarer Zusammenhangs mit Abs3 bis 5) und Abs3 bis 5 Salzburger Stadtrecht 1966 (LGBI. 47/1966 idF 16/1997) sowie §45 Salzburger Gemeindeordnung 1994 (LGBI. 107/1994 idF 47/1995),

-
in eventu: §25 Abs4 vierter bis achter Satz Sbg. StR und §45 Abs3 vierter bis achter Satz Sbg. GdO 1994 (ex-lege-Auflösung des Gemeinderates)

verfassungswidrig sind und diese Bestimmungen aus diesem Grund aufzuheben sind."

2. Die angefochtenen Bestimmungen stehen in folgendem normativen Zusammenhang und haben den nachstehend wiedergegebenen Wortlaut:

2.1. Mit der B-VG-Novelle BGBI. 504/1994 wurde in den Art117 leg. cit. folgender Abs6 eingefügt:

"(6) Der Bürgermeister wird vom Gemeinderat gewählt. In der Landesverfassung kann vorgesehen werden, daß die Staatsbürger, die zur Wahl des Gemeinderates berechtigt sind, den Bürgermeister wählen."

Die Bestimmung ist mit 9. Juli 1994 in Kraft getreten.

Mit der B-VG-Novelle BGBI. 659/1996 wurde diese Bestimmung wie folgt neu gefasst:

"(6) Der Bürgermeister wird vom Gemeinderat gewählt. In der Landesverfassung kann vorgesehen werden, daß die zur Wahl des Gemeinderates Berechtigten den Bürgermeister wählen."

Im gegebenen Zusammenhang ist weiters auch Art118 Abs5 B-VG bedeutsam, der wie folgt lautet:

"(5) Der Bürgermeister, die Mitglieder des Gemeindevorstandes (Stadtrates, Stadtsenates) und allenfalls bestellte andere Organe der Gemeinde sind für die Erfüllung ihrer dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde zugehörigen Aufgaben dem Gemeinderat verantwortlich."

2.2. Art117 Abs6 B-VG idF BGBI. 504/1994 geht auf den Initiativantrag der Abgeordneten Dr. Fuhrmann, Schieder, Dr. Schranz und Genossen vom 20. Oktober 1993, 617/A, II-11330 BlgNR

18. GP, sowie auf den Antrag der Abgeordneten Dr. Khol, Dr. Pirker, Kiss, Dr. Feuerstein und Kollegen vom selben Tag, 620/A, II-11333 BlgNR 18. GP, zurück.

Der erstgenannte Initiativantrag lautet wie folgt:

"Das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929, zuletzt geändert durch das Bundesverfassungsgesetz BGBI. Nr. 508/1993, wird wie folgt geändert:

1. Art117 Abs6 lautet:

'Der Bürgermeister wird vom Gemeinderat gewählt. Durch Landesverfassungsgesetz kann vorgesehen werden, daß die Staatsbürger, die zur Wahl des Gemeinderates berechtigt sind, den Bürgermeister wählen.'

2. Die bisherigen Absätze 6 und 7 des Art117 erhalten die Bezeichnungen '(7)' und '(8)'.

3. Art112 erster Satz lautet:

'Nach Maßgabe der Artikel 108 bis 111 gelten für die Bundeshauptstadt Wien im übrigen die Bestimmungen des Abschnittes C dieses Hauptstückes mit Ausnahme des Artikels 117 Abs6 zweiter Satz, des Artikels 119 Abs4 und des Artikels 119a.'

Begründung

Der Verfassungsgerichtshof hat mit Erkenntnis vom 1. Juli 1993, G75/93, erkannt, daß die Wahl des Bürgermeisters direkt durch das Gemeindevolk mit der Bundesverfassung unvereinbar ist. Mit der vorgeschlagenen Änderung des B-VG soll ermöglicht werden, daß landesverfassungsgesetzlich die Direktwahl des Bürgermeisters eingeführt wird. Im übrigen soll am verfassungsrechtlichen Verhältnis zwischen Bürgermeister und den anderen Organen nichts geändert werden.

Da es bei der Frage, ob der Bürgermeister direkt gewählt wird, um eine Entscheidung des Wahlsystems geht, die auch in allen anderen Zusammenhängen vom Verfassungsgesetzgeber getroffen wird, wird insofern die Entscheidung dem Landesverfassungsgesetzgeber überlassen. Dies gewährleistet, daß sich die Einführung auf den notwendigen breiten rechtspolitischen Konsens stützt, der für das Funktionieren von demokratischen Strukturen unerlässlich ist. Durch die Änderung wird die Autonomie der Länder gestärkt, weil die Systemscheidung, die bisher vom Bundesverfassungsgesetzgeber zu treffen war, in Zukunft in die Kompetenz des Landesverfassungsgesetzgebers fällt. Die näheren Bestimmungen über die Wahl erfolgen wie bisher durch Landesgesetz.

Durch Z3 wird für Wien die Direktwahl des Bürgermeisters ausgeschlossen, weil dieser nach Art108 B-VG auch die Funktion des Landeshauptmannes hat."

Der zweitgenannte Antrag lautet im hier maßgeblichen Zusammenhang wie folgt:

"Das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929, zuletzt geändert durch das Bundesverfassungsgesetz BGBI. Nr. xxx/1993, wird wie folgt geändert:

Artikel I

...

4. Art112 wird folgender Satz angefügt:

'Durch Landesgesetz kann in der Bundeshauptstadt Wien die Wahl von Bezirksvorstehern durch die Bürger des jeweiligen Bezirkes vorgesehen werden.'

5. Art117 Abs1 litc lautet:

'c) der vom Gemeinderat oder - ausgenommen in Wien - von den Gemeindegängern zu wählende Bürgermeister.'

...

Artikel II

Vollzugsklausel

(1) Dieses Bundesverfassungsgesetz tritt mit 1. Jänner 1994 in Kraft.

(2) Landesgesetze auf Grund dieses Bundesverfassungsgesetzes können ab dem seiner Kundmachung folgenden Tag erlassen werden; sie treten frühestens mit dem in Abs1 bezeichneten Zeitpunkt in Kraft.

...

Begründung

Der Verfassungsgerichtshof hat mit Erkenntnis vom 1. Juli 1993 festgestellt, daß die Bundesverfassung für die in der Tiroler Gemeindewahlordnung 1991 vorgesehene Wahl des Bürgermeisters durch die Gemeindegänger anstelle des Gemeinderates keine Rechtsgrundlage bietet.

Nachdem dieses Wahlverfahren nicht nur in Tirol, sondern auch im Burgenland und in Kärnten bereits eingeführt wurde sowie in anderen Bundesländern vor der Einführung steht und sich weiters auch die Landeshauptmännerkonferenz für die Beibehaltung der Bürgermeister-Direktwahl ausgesprochen hatte, soll im Bundes-Verfassungsgesetz eine Ermächtigung für den Landesgesetzgeber vorgesehen werden, die Wahl des Bürgermeisters durch die Gemeindegänger ermöglichen zu können.

...

Zu Artikel I, Punkt 4:

Unter Berücksichtigung der Stellung der Bundeshauptstadt Wien als Land und Gemeinde soll hier aus den in der nachfolgenden Erläuterung zu Artikel I, Punkt 5, angeführten Gründen von einer Direktwahl des Bürgermeisters

abgesehen werden. Es erscheint allerdings zweckmäßig, dem Wiener Landesgesetzgeber die Möglichkeit einzuräumen, daß die Bezirksvorsteher unmittelbar von den Bürgern des jeweiligen Bezirkes gewählt werden können.

Zu Artikel I, Punkt 5:

Damit soll dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit eingeräumt werden, die Direktwahl der Bürgermeister auf Grund einer im Bundes-Verfassungsgesetz enthaltenen Ermächtigung beibehalten bzw. einführen zu können.

Die Ausnahme der Stadt Wien von dieser Regelung ergibt sich daraus, daß hier der Bürgermeister nach Art108 B-VG zugleich die Funktion des Landeshauptmannes ausübt. Seine Rechtsstellung ist ebenso wie jene der anderen Landeshauptmänner im Vierten Hauptstück des Bundes-Verfassungsgesetzes gesondert geregelt.

...

Zu Artikel II:

Ein rasches Inkrafttreten ist geboten, um in den Ländern Burgenland, Kärnten und Tirol die dort bereits eingeführte Direktwahl der Bürgermeister auf eine verfassungsrechtlich einwandfreie Grundlage stellen zu können. In anderen Bundesländern besteht Interesse daran, angesichts bevorstehender Gemeinderatswahlen die Direktwahl rechtzeitig einführen zu können."

Im einschlägigen Bericht des Verfassungsausschusses, 1642 BlgNR 18. GP, S 4 f., wird im hier maßgeblichen Zusammenhang Folgendes ausgeführt:

"Zu Z8 (Art117 Abs6 B-VG):

Die vorgeschlagene Bestimmung ist in geänderter Form aus Z1 des Initiativantrages 617/A übernommen; die Änderung soll klarstellen, daß die Direktwahl der Bürgermeister nicht in einem besonderen Landesverfassungsgesetz vorgesehen werden muß, sondern daß die Einführung auch in der Landesverfassung selbst erfolgen kann.

Die näheren Ausführungsbestimmungen obliegen, wie in der Begründung des Initiativantrages 617/A erläutert, dem Landesgesetzgeber.

...

'Der Ausschuß stellt fest, daß auch dann, wenn der Bürgermeister direkt gewählt wird, er weiterhin so wie dies bei den anderen allgemeinen Vertretungskörpern der Fall ist - ungeachtet der Textierung des Art20 Abs3 B-VG - gegenüber dem Gemeinderat auskunftspflichtig ist und sich nicht auf die Amtsverschwiegenheit berufen kann. Eine Änderung des Art20 Abs3 B-VG ist daher nicht erforderlich.'"

2.3. Mit dem in diesen Initiativanträgen erwähnten Erkenntnis VfSlg. 13500/1993 hat der Verfassungsgerichtshof die Bestimmungen der Tiroler Gemeindewahlordnung 1991, LGBI. Tirol 79, betreffend die Wahl des Bürgermeisters durch die Gesamtheit der Wahlberechtigten der Gemeinde, als verfassungswidrig aufgehoben. Begründend wird dazu vor allem Folgendes ausgeführt:

"Es gilt zu klären, ob die Verfassung die Bestellung des Bürgermeisters nur nach dem hergebrachten System einer Wahl durch ein nach den Grundsätzen des Verhältnismäßigkeitsprinzips gewähltes kollegiales Gemeindeorgan (nach Art eines parlamentarischen Systems) ermöglicht oder ob sie zur Systemänderung offen ist und auch eine direkte Wahl des Bürgermeisters durch das Gemeindevolk zuläßt, also eine Organkreation, die den Bürgermeister nicht mehr als ein vom Gemeinderat (oder von einem von diesem bestellten und diesem verantwortlichen Gemeindeorgan) bestelltes, sondern als ein von ihm unabhängig bestelltes Organ der Gemeindeselbstverwaltung vorsieht. Oder anders formuliert: Es geht um die Frage, ob es die Bundesverfassung zuläßt, vom System ausschließlich repräsentativ, nach Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit bestellter (oder von solchen ihrerseits bestellter) Gemeindeorgane abzugehen und ein System einzuführen, das neben dieser Art demokratisch-parlamentarischer Organkreation auch Elemente eines direkt gestalteten Vorganges der Bestellung eines monokratischen Führungsorgans enthält.

... Den Schlüssel zur Antwort auf diese Frage bietet Art118 Abs5 B-VG...

Es könnte fraglich sein, ob aus der Regelung über die Verantwortlichkeit des Bürgermeisters gegenüber dem Gemeinderat als solcher auf eine zwingende Einschaltung des Gemeinderats in die Kreation des Organs 'Bürgermeister' zu schließen ist... Diese Frage kann indes dahinstehen: Denn entscheidend ist ..., daß in Art118 Abs5 B-

VG im Zusammenhang mit jenen Verfassungsnormen, die die zentrale Stellung des Gemeinderats in der Gemeindeselbstverwaltung zum Ausdruck bringen ..., auch eine für die Interpretation wesentliche ... Systemscheidung zum Ausdruck kommt:

Wenn die Bundesverfassung nämlich zum einen dem Gemeinderat organisatorisch und funktionell die zentrale Stellung in der Gemeindeselbstverwaltung zuweist ... und zum anderen in Art118 Abs5 B-VG für alle anderen Gemeindeorgane eine Verantwortlichkeit gegenüber dem Gemeinderat festgelegt wird, so ist damit ein bestimmtes - demokratisch-parlamentarisches - System der Gemeindeselbstverwaltung konstituiert. Die Bestellung des Bürgermeisters unter Ausschaltung des Gemeinderates verletzt dieses System; sie verändert, ja entleert weitgehend den Begriff der Verantwortlichkeit gegenüber dem Gemeinderat und schafft ein duales, auf zwei voneinander unabhängigen Säulen beruhendes Organisationssystem, indem sie den Bürgermeister neben dem Gemeinderat als ein weiteres direkt vom Gemeindevolk gewähltes, sohin unmittelbar demokratisch legitimiertes, mit dem Gemeinderat daher in dieser Weise nicht mehr verbundenes Organ einrichtet. Das parlamentarisch-demokratische System der Gemeindeselbstverwaltung wird durch ein sowohl aus Elementen des parlamentarisch-demokratischen Systems als auch aus Elementen eines Systems direkt-demokratisch legitimierter monokratischer Leitung bestehendes neues System ersetzt. Ein solcher Systemwechsel ist aber ohne ausdrückliche bundesverfassungsrechtliche Ermächtigung nicht zulässig.

... (D)as Bundesverfassungsrecht (ist) vom Grundgedanken der
repräsentativen Demokratie und auch der mittelbaren Bestellung
der Organe der Vollziehung geprägt. (... D)as demokratische
Baugesetz (ist) als repräsentativ-demokratisches Grundprinzip mit
ausnahmehaft vom Verfassungsgesetzgeber ausdrücklich vorgesehenen
direkt-demokratischen Elementen zu verstehen... Für die

Verwaltungsorganisation bedeutet dies die verfassungsrechtliche Notwendigkeit, Verwaltungsorgane - soweit es sich nicht um allgemeine Vertretungskörper handelt - nicht unmittelbar vom Bundes-, Landes- oder wie hier vom Gemeindevolk wählen, sondern sie von den selbst mit direkt-demokratischer Legitimation ausgestatteten Staatsorganen bestellen und diesen gegenüber verantwortlich sein zu lassen (wie dies im übrigen die Vorschriften über die Bestellung des Bundeskanzlers (Art70 B-VG) und des Landeshauptmanns (Art101 B-VG), dessen Stellung die des Bürgermeisters in vielem nachgebildet ist, explizit vorsehen).

Dort, wo das B-VG von diesem Grundkonzept abweicht, ist dies ausdrücklich festgelegt. Es ist also systematisch verfehlt, aus dem Stillschweigen der Verfassung auf die Zulässigkeit der einfach-gesetzlichen Einführung einer direkt-demokratischen Bestellung von Verwaltungsorganen schließen zu wollen.

... Zusammenfassend ergibt sich somit, daß die in Prüfung
genommenen Bestimmungen ... den oben beschriebenen Wechsel im System des organisatorischen Aufbaus der Gemeindeselbstverwaltung von einem System parlamentarisch-demokratischer Organkreation zu einem dualen, auch Elemente einer direkt-demokratisch gestalteten Bestellung eines monokratischen Führungsorgans enthaltenden System konstituieren, daß für einen solchen Systemwechsel aber die notwendige bundesverfassungsrechtliche Ermächtigung fehlt, weshalb die geprüften Bestimmungen als verfassungswidrig aufzuheben waren.

Wenn ein verfassungspolitisches Bedürfnis besteht, auf Gemeindeebene ein solches duales Verwaltungssystem zu errichten, so darf dies nicht mittels einfachen Gesetzes befriedigt werden; eine solche Änderung bedarf vielmehr - wie auch die anderen verfassungsgesetzlichen Ausnahmen vom repräsentativ-demokratischen Grundprinzip der Verfassung - der bundesverfassungsgesetzlichen Verankerung gem. Art44 Abs1

B-VG."

2.4. Mit dem Landesverfassungsgesetz LGBI. 84/1994 wurde dem (Salzburger) Landes-Verfassungsgesetz 1945 ein Art53 angefügt, dessen Abs2 wie folgt lautet:

"(2) Der Gemeinderat und, abgesehen von den durch Landesgesetz vorgesehenen Ausnahmen, der Bürgermeister werden von den in der Gemeinde wahlberechtigten Landesbürgerinnen und Landesbürgern gewählt."

(Seit der Novelle LGBI. 15/1998 hat diese Bestimmung den folgenden Wortlaut:

"(2) Der Gemeinderat und, abgesehen von den durch Landesgesetz vorgesehenen Ausnahmen, der Bürgermeister werden von den in der Gemeinde wahlberechtigten Landesbürgerinnen und Landesbürgern sowie Angehörigen eines anderen Mitgliedsstaates der Europäischen Union gewählt."

2.5. Die die Wahl des Bürgermeisters durch die Gesamtheit der Wahlberechtigten in der Stadt Salzburg und dessen Abberufung regelnden §21 Abs1 und §25 des - im Rang eines Landesverfassungsgesetzes stehenden - Salzburger Stadtrechtes 1966, idF der Stadtrechts-Novelle 1996, LGBI. 16/1997, lauten wie folgt (die mit dem Hauptantrag angefochtenen Bestimmungen des §25 leg. cit. sind hervorgehoben):

"Wahl des Bürgermeisters

§21. (1) Der Bürgermeister wird nach der Salzburger Gemeindewahlordnung 1974 (§95 Abs1 iVm §2 Abs2) von der Gesamtheit der Wahlberechtigten in der Stadt Salzburg unmittelbar gewählt, soweit darin nicht die Wahl durch den Gemeinderat vorgesehen ist. Die Wahl des Bürgermeisters erfolgt für die Dauer der Amtsperiode des Gemeinderates.

..."

"Abberufung

§25. (1) Der Bürgermeister, die Bürgermeister-Stellvertreter und die Stadträte können von ihrem Amt abberufen werden, ihr Mandat als Mitglied des Gemeinderates wird hiedurch nicht berührt.

(2) Auf die Abberufung sind, soweit im folgenden für den Bürgermeister nicht anderes bestimmt ist, die Bestimmungen sinngemäß anzuwenden, die für die Wahl der genannten Organe gelten.

(3) Ein Beschuß des Gemeinderates, mit dem dem Bürgermeister das Mißtrauen ausgesprochen wird, darf nur aufgrund eines schriftlichen Antrages von wenigstens einem Viertel der Mitglieder bei Anwesenheit von wenigstens zwei Dritteln der Mitglieder gefaßt werden. Zwischen der Einbringung des Antrages und der Beschußfassung hat ein Zeitraum von wenigstens einer Woche zu liegen. Der Beschuß bedarf einer Mehrheit von wenigstens zwei Dritteln der Mitglieder des Gemeinderates.

(4) Über die Abberufung des Bürgermeisters ist binnen zwei Monaten nach Beschußfassung eine Bürgerabstimmung im Sinne des §53a durchzuführen. Wird die Abberufung durch die Bürgerabstimmung bestätigt, erlischt das Amt des Bürgermeisters mit Ablauf des Tages, an dem das Ergebnis der Bürgerabstimmung gemäß §53c Abs2 kundgemacht wird. Die Kundmachung ist durch den nach §47 berufenen Vertreter des Bürgermeisters zu veranlassen. Findet die Abberufung durch die Bürgerabstimmung nicht die erforderliche Mehrheit (§53c Abs1), gilt der Gemeinderat mit Ablauf des Tages als aufgelöst, an dem das Ergebnis der Bürgerabstimmung gemäß §53c Abs2 kundgemacht wird. Das Amt des Bürgermeisters bleibt davon unberührt. Dem Bürgermeister obliegt bis zum Beginn der Amtsperiode der neu gewählten Gemeindeorgane die Führung der Geschäfte der laufenden Verwaltung mit Ausnahme jener der Bauberufungskommission und der Allgemeinen Berufungskommission. Der Bürgermeister hat innerhalb einer Woche nach Auflösung des Gemeinderates die Neuwahl des Gemeinderates auszuschreiben (§4 Abs4 der Salzburger Gemeindewahlordnung 1974). §79 Abs2 und 4 gilt sinngemäß.

(5) Erlischt das Amt des Bürgermeisters zufolge der Bürgerabstimmung gemäß Abs3 in den ersten vier Jahren seiner Amtsperiode, hat die Wahl des neuen Bürgermeisters durch die Gesamtheit der Wahlberechtigten in der Gemeinde zu erfolgen. Der nach §47 berufene Vertreter des Bürgermeisters hat die Neuwahl des Bürgermeisters innerhalb einer Woche nach Amtsverlust auszuschreiben (§4 Abs3 litb der Salzburger Gemeindewahlordnung 1974). Erlischt das Amt des Bürgermeisters zufolge der Bürgerabstimmung gemäß Abs4 aber im fünften Jahr der Amtsperiode, hat die Wahl eines neuen Bürgermeisters durch den Gemeinderat unverzüglich, spätestens aber innerhalb von sechs Wochen nach Amtsverlust zu erfolgen. §21 Abs2 bis 4 gilt sinngemäß."

2.6. Die die Wahl des Bürgermeisters durch die Gesamtheit der Wahlberechtigten und das Misstrauensvotum gegen den Bürgermeister regelnden §35 Abs1 erster Satz sowie §45 der - im Rang eines Landesgesetzes stehenden - Salzburger Gemeindeordnung 1994, LGBI. 107, lauten wie folgt (der mit dem Hauptantrag angefochtene §45 ist hervorgehoben):

"Wahl des Bürgermeisters sowie der Gemeinderäte

§35. (1) Der Bürgermeister wird nach der Salzburger Gemeindewahlordnung 1974 (§2 Abs2) von der Gesamtheit der Wahlberechtigten in der Gemeinde unmittelbar gewählt, soweit darin nicht die Wahl durch die Gemeindevertretung vorgesehen ist...

..."

"Ausspruch des Mißtrauens

§45. (1) Der Bürgermeister stützt seine Amtsführung auf das Vertrauen der Wahlberechtigten in der Gemeinde und der Gemeindevertretung. Ihm kann von der Gemeindevertretung das Mißtrauen nach den folgenden Bestimmungen ausgesprochen werden. Über diesen Mißtrauensausspruch ist binnen zwei Monaten nach Beschußfassung eine Bürgerabstimmung im Sinne des §67 durchzuführen.

(2) Ein Beschuß der Gemeindevertretung, mit dem dem Bürgermeister das Mißtrauen ausgesprochen wird, darf nur auf Grund eines schriftlichen Antrages von wenigstens einem Viertel der Mitglieder bei Anwesenheit von wenigstens zwei Dritteln der Mitglieder gefaßt werden. Zwischen der Einbringung des Antrages und der Beschußfassung hat ein Zeitraum von wenigstens einer Woche zu liegen. Der Beschuß bedarf einer Mehrheit von wenigstens zwei Dritteln der Mitglieder der Gemeindevertretung.

§26 Abs2 findet keine Anwendung. Während der Beratung und Abstimmung über den Antrag hat den Vorsitz in der Gemeindevertretung der nach §39 Abs2 berufene Vertreter des Bürgermeisters zu führen. Dieser hat außerdem spätestens zwei Wochen vor Durchführung der Bürgerabstimmung eine Gemeindeversammlung gemäß §66 zur Information der Gemeindeglieder abzuhalten, bei der sowohl dem Bürgermeister als auch allen Fraktionen in der Gemeindevertretung Gelegenheit zur Äußerung zu geben ist.

(3) Wird der Mißtrauensausspruch der Gemeindevertretung durch die im Abs1 vorgesehene Bürgerabstimmung bestätigt, erlischt das Amt des Bürgermeisters mit Ablauf des Tages, an dem das Ergebnis der Bürgerabstimmung gemäß §77 kundgemacht wird. Die Kundmachung ist durch den nach §39 Abs2 berufenen Vertreter des Bürgermeisters zu veranlassen. Das Mandat des Bürgermeisters als Mitglied der Gemeindevertretung wird hiernach nicht berührt. Findet der Mißtrauensausspruch durch die Bürgerabstimmung nicht die erforderliche Mehrheit (§68), gilt die Gemeindevertretung mit Ablauf des Tages als aufgelöst, an dem das Ergebnis der Bürgerabstimmung gemäß §77 kundgemacht wird. Das Amt des Bürgermeisters bleibt davon unberührt. Dem Bürgermeister obliegt bis zum Beginn der Amtsperiode der neu gewählten Gemeindeorgane die Führung der Geschäfte der Gemeinde. Die Landesregierung hat innerhalb von drei Wochen nach Auflösung der Gemeindevertretung die Neuwahl der Gemeindevertretung auszuschreiben (§4 Abs4 der Salzburger Gemeindewahlordnung 1974). §89 Abs1 vorletzter Satz, Abs2 zweiter Satz, Abs3 zweiter Satz und Abs4 gilt sinngemäß.

(4) Erlischt das Amt des Bürgermeisters zufolge der Bürgerabstimmung gemäß Abs3 in den ersten vier Jahren seiner Amtsperiode, hat die Wahl eines neuen Bürgermeisters durch die Gesamtheit der Wahlberechtigten in der Gemeinde zu erfolgen. Die Landesregierung hat die Neuwahl des Bürgermeisters innerhalb von drei Wochen nach Amtsverlust auszuschreiben (§4 Abs3 litb der Salzburger Gemeindewahlordnung 1974). Erlischt das Amt des Bürgermeisters zufolge der Bürgerabstimmung gemäß Abs3 aber im fünften Jahr der Amtsperiode, hat die Wahl eines neuen Bürgermeisters durch die Gemeindevertretung unverzüglich, spätestens aber innerhalb von sechs Wochen nach Amtsverlust zu erfolgen. §35 Abs2, 3 und 4 sowie §37 gelten sinngemäß."

2.7. Aus dem einschlägigen Bericht des Verfassungs- und Verwaltungsausschusses des Salzburger Landtages, 165 BlgLT 4. Sess. 11. GP, ergibt sich hinsichtlich der hier maßgeblichen Bestimmungen der Stadtrechts-Novelle 1996 u.a. Folgendes:

"Mit den Gesetzen LGBl. Nr. 84 bis 86/1994 wurde für die Gemeinden mit Ausnahme der Landeshauptstadt Salzburg die Direktwahl der Bürgermeister durch die wahlberechtigten Gemeindegliederinnen und -bürger im Land Salzburg eingeführt. Im Herbst des Jahres 1994 wurden die ersten Direktwahlen des Bürgermeisters mit großer Akzeptanz der Bevölkerung durchgeführt. Es gibt keinen sachlichen Grund, dieses Wahlmodell nicht auch für die Landeshauptstadt gelten zu lassen.

..."

D(er) in der ... Vorlage der Landesregierung enthaltene

Vorschlag ... enthält zunächst jene Änderungen, die im

Zusammenhang mit der Einführung der Bürgermeisterdirektwahl durch die wahlberechtigten Gemeindebürgerinnen und -bürger notwendig seien. Sie sind teils legitimer Natur. Darüberhinausgehend ist das Verhältnis zum Gemeinderat zu klären: Die Abberufung eines Bürgermeisters, der direkt gewählt worden ist, kann nicht mehr allein vom Gemeinderat abhängen. Sein Bürgermeisteramt stützt sich in erster Linie auf das Vertrauen der Wählerschaft. Sein Amt soll daher auch nur mit einem negativen Plebisitz enden. Geht dieses aber zu seinen Gunsten aus, ist in weiterer Folge der Gemeinderat neu zu wählen, da er seine Abberufung beschlossen hat...

...

... Verfassungsrechtlich ist einerseits darauf hinzuweisen, daß das Bundes-Verfassungsgesetz ein solches Modell für den Fall kennt, daß die politische Verantwortung eines vom Volk direkt gewählten Organes von einem anderen Staatsorgan geltend gemacht wird (siehe Art68 B-VG betreffend die Verantwortlichkeit des Bundespräsidenten gegenüber der Bundesversammlung mit Auflösung des Nationalrates, wenn die Volksabstimmung zugunsten des Bundespräsidenten ausgeht). Es ist undenkbar, daß im Rahmen der politischen Verantwortlichkeit ein vom Volk unmittelbar gewähltes Organ durch ein anderes, wenn auch gleichfalls direkt gewähltes Organ seines Amtes endgültig verlustig erklärt werden kann. In einem solchen Fall ist der Wähler berufen, eine Entscheidung zu treffen. Ein solches Modell ist nach der Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters durch die B-VG-Novelle BGBI. Nr. 504/1994 als mit Art118 Abs5 B-VG vereinbar anzusehen. Gleichzeitig liegt es politisch nahe, daß ein solches politisch herbeigeführtes Votum auch Auswirkungen auf das Organ hat, das das Mißtrauen ausgesprochen hat, sodaß es zur Volksabstimmung gekommen ist. Im Ausgang der Volksabstimmung für den Bürgermeister liegt auch ein Votum des Wählers gegen den Gemeinderat bzw die Mehrheit, die das Mißtrauen dem Bürgermeister gegenüber ausgesprochen hat. Diese Situation, der ja auch ein tiefes Zerwürfnis zwischen Bürgermeister und Gemeinderatsmehrheit zugrunde liegt, verlangt nach einer Lösung, die nur darin bestehen kann, daß auch eine neue Wählerentscheidung über die Zusammensetzung des Gemeinderates herbeigeführt wird. Auf diese Weise wird die Basis dafür geschaffen, daß beide Organe wieder zum Wohl der Gemeinde und seiner Bürger gedeihlich zusammenarbeiten..."

3. Die Antragsteller begründen ihre Gesetzesanfechtung wie folgt:

"Zur Anfechtungslegitimation

Nach Art140 Abs1 B-VG erkennt der VfGH über die Verfassungswidrigkeit eines Landesgesetzes auf Antrag eines Drittels der Mitglieder des betroffenen Landtages, sofern ein solches Antragsrecht durch Landesverfassungsgesetz vorgesehen ist. Eine solche Bestimmung findet sich in Art23 Abs2 Sbg L-VG, LGBI 1/1947 idF 84/1994. Der Sbg Landtag besteht aus 36 Mitgliedern (Art13 Abs1 Sbg L-VG). Ein Anfechtungsantrag bedarf daher der Unterstützung von mindestens 12 Abgeordneten. Der vorliegende, von 13 Abgeordneten gestellte Antrag ist daher ausreichend unterstützt.

Bei den Bestimmungen des §25 Abs3 bis 5 Sbg StR (LGBI 47/1966 idF 16/1997) handelt es sich um landesverfassungsgesetzliche Bestimmungen, bei den Bestimmungen des §45 Salzburger Gemeindeordnung 1994 (LGBI 107/1994 idF 47/1995) um landesgesetzliche Bestimmungen. Sowohl Landesverfassungsgesetze als auch Landesgesetze bilden geeignete Anfechtungsgegenstände. Sie sind bislang auch nicht außer Kraft getreten. Da auch eine Anfechtungsfrist nicht vorgesehen ist, ist die Anfechtung in beiden Fällen somit zulässig.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Neuregelung der Verantwortlichkeit des Bürgermeisters und des Gemeinderates im Sbg StR und in der Sbg GdO 1994

1. Der Salzburger Gemeindeorganisationsgesetzgeber geht bei der Umwandlung des traditionellen Mißtrauensvotums in eine Volksabstimmung über die Absetzung des Bürgermeisters oder des Gemeinderates von der Annahme aus, daß 'ein solches Modell nach Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters durch die B-VG-Novelle BGBI. Nr. 504/1994 als mit Art118 Abs5 B-VG vereinbar anzusehen (ist)' (165 Blg Sten.Prot. 4. Sess. 11. GP, S. 6). Ohne einschlägige verfassungsdogmatische Begründung mißt der Gemeindeorganisationsgesetzgeber Art117 Abs6 B-VG offensichtlich eine interpretativ-ausstrahlende Wirkung auf Art118 Abs5 B-VG bei (arg '... nach Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters durch die B-VG-Novelle BGBI. Nr. 504/1994 ...'; vgl auch bei Novak, Bürgermeisterdirektwahl, 1995, 14 und 45), weil die unmittelbare Wahl des Bürgermeisters durch das Gemeindevolk (Art117 Abs6 zweiter Satz B-VG iVm Art53 Abs2 Sbg L-VG) eine im Wege der Verantwortlichkeit (iSd Art118 Abs5 B-VG) dem Gemeinderat verbundene

Stellung des Bürgermeisters innerhalb der Gemeindeorganisation ausschließe (arg ... 'es ist undenkbar, daß im Rahmen der politischen Verantwortlichkeit ein vom Volk unmittelbar gewähltes Organ seines Amtes endgültig verlustig erklärt werden kann'; siehe 165 Blg Sten.Prot. 4. Sess.

11. GP, S. 6; vgl dazu auch VfSlg 13500/1993).

Schon hier verkennt der Gemeindeorganisationsgesetzgeber zunächst, daß - wenn dem Gemeindeorganisationsgesetzgeber zu folgen wäre ... - auch diesfalls nur der Landesverfassungsgesetzgeber ermächtigt sein kann, solche Änderungen im bundesverfassungsgesetzlichen Grundsatz der Verantwortlichkeit der Gemeindeorgane (Art 118 Abs 5 B-VG) vorzusehen. Da in der Landesverfassung aber lediglich eine Änderung in der Bestellung des Bürgermeisters, nicht aber eine Änderung in der Verantwortlichkeit der Gemeindeorgane vorgesehen ist, erweisen sich bei den vom Gemeindeorganisationsgesetzgeber ins Treffen geführten Annahmen jedenfalls die einfachgesetzlichen Ausführungsbestimmungen des § 45 Sbg GdO als verfassungswidrig.

2. Entgegen der Annahme des Gemeindeorganisationsgesetzgebers ermächtigt Art 117 Abs 6 B-VG aber ohnedies nur zu einer spezifischen Teiländerung des parlamentarisch-demokratischen Organisationssystems der Gemeindeselbstverwaltung. Denn der Bundesverfassungsgesetzgeber wollte dem bestehenden Organisationssystem nicht ein zweites - 'auf zwei voneinander unabhängigen Säulen beruhendes' (VfSlg 13500/1993) - Organisationssystem gegenüberstellen, sondern - von der Art der Bestellung des Bürgermeisters iSd Art 117 Abs 6 abgesehen - bewußt am bestehenden Organisationssystem festhalten:

a) Zunächst ist davon auszugehen, daß 'die Entscheidung des Bundesverfassungsgesetzgebers für die repräsentative Demokratie ... grundlegenden Charakter' hat (VfSlg 13500/1993) und iSd 'das parlamentarische System zu den - den Landesverfassungsgesetzgeber (und somit auch den einfachen Landesgesetzgeber) bindenden - Grundzügen der Bundesverfassung zählt', was für die Verwaltungsorganisation die verfassungsrechtliche Notwendigkeit bedeutet, 'Verwaltungsorgane - soweit es sich nicht um allgemeine Vertretungskörper handelt - nicht unmittelbar vom Bundes-, Landes- oder ... Gemeindevolk wählen, sondern sie von den selbst mit direkt-demokratischer Legitimation ausgestatteten Staatsorganen bestellen und diesen gegenüber verantwortlich sein zu lassen', soweit von diesem Grundkonzept Abweichendes nicht ausdrücklich verfassungsgesetzlich festgelegt wird (VfSlg 3134/1956).

b) Da auch der Gemeindeorganisation ein solches 'parlamentarisch-demokratisches System der Gemeindeselbstverwaltung' zugrunde liegt, 'wenn die Bundesverfassung nämlich zum einen dem Gemeinderat organisatorisch und funktionell die zentrale Stellung in der Gemeindeselbstverwaltung zuweist (vgl dazu etwa Antonioli/Koja, Allgemeines Verwaltungsrecht 2 (1986), 413f) und zum anderen in Art 118 Abs 5 B-VG für alle anderen Gemeindeorgane eine Verantwortlichkeit gegenüber dem Gemeinderat festgelegt wird' (VfSlg 13500/1993), haben die nach Art 115 Abs 2 B-VG auszuführenden Gemeindeorganisationsgesetze vorzusehen, daß die sonstigen Organe der Gemeinde (insb Bürgermeister, Gemeindevorstand) vom Gemeinderat bestellt und ihm gegenüber verantwortlich sind. 'Ein ... Systemwechsel ist ... ohne ausdrückliche bundesverfassungsrechtliche Ermächtigung nicht zulässig' (VfSlg 13500/1993).

c) Mit der B-VG-Novelle 1994, BGBl. 504, wurde das geltende bundesverfassungsrechtliche Grundkonzept der Bestellung und Verantwortlichkeit der Verwaltungsorgane für den Bereich der Gemeindeselbstverwaltung beibehalten (vgl insb Antonioli/Koja, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. (1996) 445). Denn der Landesverfassungsgesetzgeber wird gemäß Art 117 Abs 6 zweiter Satz B-VG nur ermächtigt, hinsichtlich der Bestellung des Bürgermeisters vom bundesverfassungsrechtlichen Grundkonzept abzugehen: 'Der Bürgermeister wird vom Gemeinderat gewählt. In der Landesverfassung kann vorgesehen werden, daß die zur Wahl des Gemeinderates Berechtigten den Bürgermeister wählen' (Art 117 Abs 6 B-VG iVm BGBl. 659/1996).

Die Annahme einer über die abweichende Regelung der Wahl des Bürgermeisters hinausgehenden Ermächtigung schließt schon der klare Wortlaut des Art 117 Abs 6 B-VG aus (arg ... 'wählen', vgl auch Muzak, Verfassungsrechtliche Probleme der Direktwahl des Bürgermeisters, ÖGZ 5/1996, 6). Im übrigen wurden andere verfassungsgesetzliche Bestimmungen, auch wenn sie in einem engen rechtssystematischen Zusammenhang stehen (wie zB Art 118 Abs 5 B-VG), durch die B-VG-Novelle 1994 unverändert belassen. Auch belegen die Gesetzesmaterialien zu Art 117 Abs 6 B-VG nicht, daß mit dieser Ermächtigung eine interpretativ-ausstrahlende Wirkung auf andere bundesverfassungsrechtliche Grundsätze der Gemeindeorganisation bzw dem ihnen zugrundeliegenden parlamentarisch-demokratischen Organisationssystem (Art 117 Abs 2 bis 5 iVm Art 118 Abs 5 B-VG; vgl VfSlg 13500/1993) verbunden sein sollte. Im

Gegenteil: Sie schließen eine solche Wirkung ausdrücklich aus, indem der Zweck des Art117 Abs6 zweiter Satz B-VG, dessen endgültiger Fassung der Initiativantrag 617/A (II-11330 BlgNR XVIII. GP) zugrundeliegt, zunächst wie folgt begründet wird:

'Der Verfassungsgerichtshof hat mit Erkenntnis vom 1. Juli 1993, G75/93, erkannt, daß die Wahl des Bürgermeisters direkt durch das Gemeindevolk mit der Bundesverfassung unvereinbar ist. Mit der vorgeschlagenen Änderung des B-VG soll ermöglicht werden, daß landesverfassungsgesetzlich die Direktwahl des Bürgermeisters eingeführt wird. Im übrigen soll am verfassungsrechtlichen Verhältnis zwischen Bürgermeister und den anderen Organen nichts geändert werden.'

Da es bei der Frage, ob der Bürgermeister direkt gewählt wird, um eine Entscheidung des Wahlsystems geht, die auch in allen anderen Zusammenhängen vom Verfassungsgesetzgeber getroffen wird, wird insofern die Entscheidung dem Landesverfassungsgesetzgeber überlassen. Dies gewährleistet, daß sich die Einführung auf den notwendigen breiten rechtspolitischen Konsens stützt, der für das Funktionieren von demokratischen Strukturen unerlässlich ist. Durch die Änderung wird die Autonomie der Länder gestärkt, weil die Systemscheidung, die bisher vom Bundesverfassungsgesetzgeber zu treffen war, in Zukunft in die Kompetenz des Landesverfassungsgesetzgebers fällt. Die näheren Bestimmungen über die Wahl erfolgen wie bisher durch Landesgesetz.'

Aber auch der Verfassungsausschuß ist von diesem Verständnis ausgegangen, indem mittelbare Änderungen der verfassungsrechtlichen Ausnahmen für die Amtsverschwiegenheit - sogar entgegen ihrem Wortlaut (nämlich nur: '... für die von einem allgemeinen Vertretungskörper bestellten Funktionäre ...'; Art20 Abs3 letzter Satz B-VG) - ausgeschlossen werden (1642 BlgNR XVIII. GP):

'Der Ausschuß stellt fest, daß auch dann, wenn der Bürgermeister direkt gewählt wird, er weiterhin, so wie dies bei den anderen allgemeinen Vertretungskörpern der Fall ist, ungeachtet der Textierung des Art20 Abs3 B-VG gegenüber dem Gemeinderat auskunftspflichtig ist und sich nicht auf die Amtsverschwiegenheit berufen kann. Eine Änderung des Art20 Abs3 B-VG ist daher nicht erforderlich.'

Wollte der Verfassungsgesetzgeber aber eine interpretativausstrahlende Wirkung ... selbst in jenen Bereichen nicht, wo die verfassungsgesetzlichen Bestimmungen nach ihrem Wortlaut ausdrücklich auf die Art der Bestellung abstellen (Art20 Abs3 B-VG), ist jedenfalls eine inhaltliche Änderung jener verfassungsgesetzlichen Bestimmungen auszuschließen, die nach den Tatbestandsmerkmalen nicht an die Bestellung des Bürgermeisters anknüpfen. Daher gelten die sonstigen bundesverfassungsgesetzlichen Grundsätze der Gemeindeorganisation - insbesondere die Verantwortlichkeit des Bürgermeisters gegenüber dem Gemeinderat gemäß Art118 Abs5 B-VG und die Zusammensetzung des Gemeindevorstandes gemäß dem in Art117 Abs5 B-VG verankerten Proporzsystem (Grussmann, Die Direktwahl des Bürgermeisters in Salzburg, JRP 3 (1995), 268) - unabhängig von der mittelbaren oder unmittelbaren Legitimation des Bürgermeisters durch das Gemeindevolk (zu den rechtspolitischen Problemen vgl Stolzlechner, Die Bürgermeister-Direktwahl - eine Möglichkeit zur Verlebendigung der Gemeindedemokratie?, ÖGZ 10/1989, 23 ff).

Zusammenfassend bleibt daher festzustellen, daß - entgegen der verfassungsdogmatisch unbegründeten Annahme des Gemeindeorganisationsgesetzgebers - Art117 Abs6 B-VG die Rechtslage im Hinblick auf die bundesverfassungsrechtliche Zulässigkeit der Neuregelung der Verantwortlichkeit des Bürgermeisters und des Gemeinderates nicht verändert hat und für die Frage der Verfassungsmäßigkeit der §25 Abs3 bis 5 Sbg StR und §45 Sbg GdO nicht von Bedeutung ist. Insbesondere bildet Art117 Abs6 B-VG keine verfassungsrechtliche Grundlage für die verfahrensgegenständlichen gesetzlichen Neuregelungen der Verantwortlichkeit.

3. Bei den verfahrensgegenständlichen Regelungen handelt es sich um keine Verantwortlichkeit ieS des Bürgermeisters gegenüber dem Gemeinderat, sondern um eine - dem Art60 Abs6 B-VG nachgebildete (vgl oben 165 Blg Sten.Prot. 4. Sess. 11. GP, 5f) - politische Verantwortlichkeit des Bürgermeisters und des Gemeinderates gegenüber dem Gemeindevolk (vgl zu dieser Qualifikation: Ringhofer, Die österreichische Bundesverfassung, 1977, 197f). Sie sind - auch nach der B-VG-Novelle 1994 - verfassungsrechtlich nur dann zulässig, wenn sie den bundesverfassungsrechtlichen Grundsätzen der Gemeindeorganisation (Art116 bis 119a B-VG) entsprechen bzw - bei Stillschweigen der Verfassung - nicht in Widerspruch zum parlamentarischdemokratischen Grundkonzept der Bundesverfassung stehen (VfSlg 13500/1993):

a) Eine Verantwortlichkeit der Gemeindeorgane im eigenen Wirkungsbereich wird zunächst in Art118 Abs5 B-VG

geregelt, wonach der Bürgermeister und die übrigen Gemeindeorgane für die Besorgung ihrer Angelegenheiten im eigenen Wirkungsbereich dem - iSd Art119a Abs7 B-VG gegenüber der Gemeindeaufsicht letztverantwortlichen - Gemeinderat verantwortlich sind. Regelmäßig war der Gemeinderat bislang nach den einzelnen Gemeindeordnungen insbesondere 'befugt, den Bürgermeister ... über alle in den eigenen Wirkungsbereich fallenden Geschäfte zu befragen, alle einschlägigen Auskünfte zu verlangen und die Gemeindegebarung zu überprüfen, regelmäßig wird er darin auch ausdrücklich ermächtigt, den Bürgermeister ... durch ein Mißtrauensvotum aus (seinem) Amt abzuberufen' (Ringhofer, Die österreichische Bundesverfassung, 1977, 364).

Nach der Rechtsprechung des VfGH entspricht diese Bestimmung dem der Bundesverfassung zugrundeliegenden Konzept der repräsentativen Demokratie, daß Verwaltungsorgane von allgemeinen Vertretungskörpern oder anderen, aber jedenfalls mit direktdemokratischer Legitimation ausgestatteten Staatsorganen bestellt werden und diesen gegenüber verantwortlich sind. Wo der Bundesverfassungsgesetzgeber von diesem Grundkonzept abweichen wollte, 'ist dies ausdrücklich festgelegt' (VfSlg 13500/1993). Ob der Bundesverfassungsgesetzgeber hiebei nur hinsichtlich der Bestellung oder nur hinsichtlich der Verantwortlichkeit oder sowohl hinsichtlich der Bestellung als auch der Verantwortlichkeit der Verwaltungsorgane vom Grundkonzept der Bundesverfassung abweicht, obliegt ausschließlich seiner Entscheidung: Beispielsweise wurde im Zuge der B-VG-Nov 1929/392 nicht nur die unmittelbare Wahl des Bundespräsidenten (Art60 Abs1 B-VG), sondern gleichzeitig ausdrücklich auch seine Absetzung durch Volksabstimmung vorgesehen (Art60 Abs6 B-VG). Andererseits wurde im Zuge derselben B-VG-Novelle zwar die Zuständigkeit zur Bestellung der Bundesregierung geändert (Art70 B-VG), an der Verantwortlichkeit gegenüber dem allgemeinen Vertretungskörper (Nationalrat) aber weiterhin festgehalten (Art74 B-VG).

Besteht daher nach Art118 Abs5 iVm Art119a Abs7 B-VG eine Verantwortlichkeit des Bürgermeisters gegenüber dem für die Gemeindeselbstverwaltung letztverantwortlichen Gemeinderat, ist der Landes(verfassungs-)gesetzgeber als Gemeindeorganisationsgesetzgeber ohne ausdrückliche bundesverfassungsgesetzliche Ermächtigung eben nicht ermächtigt, diese Verantwortlichkeit durch eine Verantwortlichkeit des Bürgermeisters und des Gemeinderates gegenüber dem Gemeindevolk zu ersetzen.

Im übrigen kommt eine solche Ermächtigung auch unter Bedachtnahme der Bestimmung des Art117 Abs8 B-VG nicht in Frage. Denn, wie der VfGH auf der Grundlage der Gesetzesmaterialien (446 BlgNR XVII. GP, 7) ausdrücklich ausführt, kann diese Bestimmung über die direkt-demokratische Teilnahme und Mitwirkung des Gemeindevolkes an der Besorgung der Gemeindeaufgaben weder die unmittelbare Wahl (VfSlg 13500/1993) noch - folgerichtig - den 'contrarius actus' (hier: Abwahl) von Gemeindeorganen decken.

Zusammenfassend ist daher festzustellen, daß eine - dem Art60 Abs6 B-VG nachgestaltete - landes(verfassungs-)gesetzliche Regelung der politischen Verantwortlichkeit des Bürgermeisters und des Gemeinderates jedenfalls Art118 Abs5 B-VG widerspricht. Mangels bundesverfassungsgesetzlicher Ermächtigung des Gemeindeorganisationsgesetzgebers zur Abänderung der bundesverfassungsrechtlichen Grundsätze der Verantwortlichkeit der Gemeindeorgane erweisen sich §25 Abs3 bis 5 Sbg StR und §45 Sbg GdO daher verfassungswidrig.

b) Aber auch bei Berücksichtigung, daß in der Lehre verschiedentlich (zB Petz, Gemeindeverfassung 1962, 1965, 123) die Ansicht vertreten wird, daß es sich bei der Verantwortlichkeit iSd Art118 Abs5 B-VG nur um eine 'rechtliche', nicht aber auch 'politische Verantwortlichkeit' handle, kommt man zu demselben Ergebnis:

Den Erl der RV zur B-VG-Nov 1962 (139 BlgNR IX. GP) ist tatsächlich kein Hinweis zu entnehmen, welcher Begriff der Verantwortlichkeit dem Art118 Abs5 B-VG zugrundeliegt. Auch eine Wortinterpretation ergibt lediglich, daß die verantwortlichen Organe - wie etwa der Bürgermeister - dem Gemeinderat Rechenschaft schulden. Naheliegend aus der historischen Perspektive scheint aber zunächst, daß Art118 Abs5 B-VG inhaltlich an den älteren ArtXIII RGG anschließen wollte, wonach 'der Gemeindevorstand für seine Amtshandlungen der Gemeinde (...) verantwortlich' war. Denn zum Zeitpunkt der B-VG-Nov 1962 fanden sich in den Gemeindeordnungen entsprechende einfachgesetzliche Ausführungen zu ArtXIII RGG. Ausdrücklich wurde zB in den Erl zu §44 Sbg GdO ausgeführt, daß sein Abs1 über die 'Verantwortung' des Bürgermeisters 'dem geschützten ArtXIII RGG' entspricht (30 Blg 2. Sess. 3 WP., RV zur GdO 1956, LGBI 54/1956; abgedruckt bei: Giese/Huber, Salzburger Gemeindeordnung 1994, 1995, 308). Allerdings hat es sich beim Regelungsgegenstand des ArtXIII RGG um eine zivilrechtliche Haftung des Bürgermeisters gegenüber der Gemeinde gehandelt, was in anderen Gemeindeordnungen auch durch eine synonyme Verwendung der Begriffe

'verantwortlich' und 'haftbar' ersichtlich wird (vgl unter der Überschrift 'Verantwortlichkeit' des Bürgermeisters gemäß §61a Bgld Gemo 1927: 'Der Bürgermeister ist für seine Amtshandlungen der Gemeinde haftbar (...). Durch diese Verantwortlichkeit des Bürgermeisters wird jedoch die Haftung der übrigen Gemeindeorgane und der Gemeindeangestellten für die unterlassene oder nicht gehörige Vollziehung der ihnen übertragenen Geschäfte nicht aufgehoben'; abgedruckt bei:

Fritzer, Das österreichische Gemeinderecht, Bd 1, 1950, 225).

Ein solches Verständnis des Art118 Abs5 B-VG muß jedoch schon aus systematischen Gesichtspunkten abgelehnt werden, weil zum Zeitpunkt der B-VG-Nov 1962 in Art23 Abs2 B-VG eine solche zivilrechtliche Verantwortlichkeit ohnedies bунdesverfassungsrechtlich bereits geregelt war. Die systematische Interpretation kann vielmehr belegen, daß das B-VG mit dem Begriff 'Verantwortlichkeit' immer eine rechtliche Verantwortlichkeit für Gesetzes-, Verordnungs- und Weisungsverletzungen anspricht (vgl Art68 Abs1, 76 Abs1 B-VG). Andere Verantwortlichkeiten - wie beispielsweise die politische Verantwortlichkeit von Verwaltungsorganen - haben jeweils eine gesonderte bунdesverfassungsrechtliche Regelung erfahren (Art60 Abs6, Art74 Abs1 B-VG). Insbesondere bei der Verantwortlichkeit des Bürgermeisters erscheint ein Verständnis der Verantwortlichkeit als rechtliche Verantwortlichkeit naheliegend, weil auch in Art119 Abs2 und 4 B-VG auf eine rechtliche Verantwortlichkeit des Bürgermeisters gegenüber den übergeordneten Organen im übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinde abgestellt wird. Letztlich weist auch eine teleologische Interpretation des Art118 Abs5 B-VG in dieselbe Richtung. Denn der Bürgermeister ist dem Gemeinderat verantwortlich, der selbst wiederum einer 'rechtlichen Letztverantwortung' gegenüber der Gemeindeaufsicht unterliegt (vgl zur Auflösung des Gemeinderates Art119a Abs7 B-VG und seine Ausführung in §89 Sbg GdO bzw §79 Sbg StR).

Versteht man die Verantwortlichkeit des Bürgermeisters gegenüber dem Gemeinderat aber ausschließlich als rechtliche Verantwortlichkeit, würde die Regelung der 'politischen Verantwortlichkeit' dem grundsatzfreien Raum der Gemeindeorganisation zuzuordnen sein. Da aber aus dem 'Stillschweigen der Verfassung' im Bereich der Gemeindeselbstverwaltung nicht auf eine völlige Gestaltungsfreiheit zu schließen ist, kommen auch diesfalls die ... dem B-VG zugrundeliegenden Grundsätze der repräsentativen Demokratie voll zum Tragen. Denn 'die Gemeindeorgane (sind) nach demokratischen Grundsätzen gebildet und eingerichtet' (vgl 639 BlgNR IX. GP, 15). Entsprechend wäre auch bei einer Unterscheidung hinsichtlich der rechtlichen und - grundsatzfreien - politischen Verantwortlichkeit landes(verfassungs-)gesetzlich vorzusehen, daß - mangels ausdrücklicher, vom Grundkonzept abweichender Festlegung (zB Art60 Abs6 B-VG) - der Bürgermeister (und die übrigen Gemeindeorgane) dem Gemeinderat als allgemeinem Vertretungskörper politisch verantwortlich sind. Daher erwiesen sich auch bei einer Differenzierung der rechtlichen und politischen Verantwortlichkeit der Gemeindeorgane auf bунdesverfassungsrechtlicher Ebene die verfahrensgegenständlichen Bestimmungen des §25 Abs3 bis 5 Sbg StR und §45 Sbg GdO als verfassungswidrig.

4. Die verfahrensgegenständlichen Regelungen der politischen Verantwortlichkeit des Bürgermeisters und des Gemeinderates im landes(verfassungs-)gesetzlichen Gemeindeorganisationsrecht sind aber sogar dann als verfassungswidrig zu erkennen, wenn man eine weiterreichende und daher nicht - VfSlg 13500/1993 folgend (siehe oben 3a) und b))- vom demokratischen Grundkonzept der Bundesverfassung eingeschränkte Gestaltungsfreiheit des Landes(verfassungs-)gesetzgebers bei der 'Abwahl des Bürgermeisters und des Gemeinderates' annimmt (vgl Muzak, Verfassungsrechtliche Probleme der Direktwahl des Bürgermeisters, ÖGZ 5/96, 3f). Denn eine Verfassungswidrigkeit der landes(verfassungs-)gesetzlichen Ausführungsgesetze zur Gemeindeorganisation besteht auch dann, 'wenn die Gemeinderechtsgrundsätze nicht vollständig ausgeführt werden oder durch die Ausführungsgesetze die Grundsätze in ihrer rechtlichen Wirkung eingeschränkt werden' (Neuhofer, Handbuch des Gemeinderechts, 1972, 21; in diesem Sinn: VfSlg 5415/1966):

Im systematischen Zusammenhang des Sbg StR und der Sbg GdO zeigt sich, daß der Landes(verfassungs-)gesetzgeber unverändert gemäß §41 Abs3 Sbg StR ('Der Bürgermeister ist für die Erfüllung seiner dem eigenen Wirkungsbereich der Stadt zugehörigen Aufgaben dem Gemeinderat verantwortlich') und §44 Abs1 Sbg GdO ('Der Bürgermeister ist für sein Verhalten verantwortlich a) im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde: der Gemeindevertretung;..

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

© 2026 JUSLINE

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