

TE Vfgh Erkenntnis 2007/9/27 B1842/06

JUSLINE Entscheidung

⌚ Veröffentlicht am 27.09.2007

Index

10 Verfassungsrecht

10/04 Wahlen

Norm

B-VG Art26 Abs1, Abs5

B-VG Art133 Z1

B-VG Art144 Abs3

EMRK 1. ZP Art3

NRWO 1992 §22

StGB §44

WählerevidenzG §2 Abs1

Leitsatz

Keine Verletzung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte durch die Abweisung eines Antrags auf Eintragung des in Haft befindlichen Beschwerdeführers ins Wählerverzeichnis, auch nicht im Hinblick auf die Judikatur des EGMR zum Recht auf freie Wahlen

Spruch

Der Beschwerdeführer ist durch den angefochtenen Bescheid weder in einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht noch wegen Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm in seinen Rechten verletzt worden.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

Der Antrag auf Abtretung der Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof wird abgewiesen.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1. Der Beschwerdeführer wurde mit Urteil des Landesgerichtes für Strafsachen Wien vom 7. August 1984 zu 19 Jahren Freiheitsstrafe (§§142 Abs1, 143 StGB [Raub bzw. schwerer Raub], §36 Abs1 lit a WaffenG 1967) und mit Urteil des Landesgerichtes Steyr vom 28. September 1987 zu 12 Jahren Freiheitsstrafe (§§15 iVm. 102 Abs1, 15 iVm. 169 Abs1 StGB [erpresserische Entführung bzw. Brandstiftung], §36 Abs1 Z1 WaffenG 1986) verurteilt.

Der Beschwerdeführer befindet sich - da die Freiheitsstrafe noch nicht zur Gänze vollzogen ist - in der Strafvollzugsanstalt Stein in Haft.

2. Da der Beschwerdeführer an der Nationalratswahl 2006 teilnehmen wollte, beantragte er mit Schreiben an die

Wahlbehörde beim Magistrat der Stadt Krems vom 12. Juli 2006 die Eintragung ins Wählerverzeichnis der Stadt Krems an der Donau. Mit Bescheid der Gemeindewahlbehörde Krems an der Donau vom 4. September 2006 wurde diesem - als Einspruch gegen das Wählerverzeichnis der Stadt Krems an der Donau gewerteten - Antrag unter Hinweis auf §22 der Nationalrats-Wahlordnung 1992 (im Folgenden: NRWO) nicht stattgegeben.

Dagegen er hob der Beschwerdeführer fristgerecht Berufung, welcher mit dem nunmehr angefochtenen Bescheid der Bezirkswahlbehörde Krems-Stadt nicht stattgegeben wurde. Da der Beschwerdeführer wegen einer vorsätzlichen Straftat zu einer Freiheitsstrafe von mehr als einem Jahr verurteilt worden und die Freiheitsstrafe noch nicht vollzogen sei, sei er gemäß §22 NRWO vom Wahlrecht ausgeschlossen; die Entscheidung der Gemeindewahlbehörde Krems an der Donau, den Beschwerdeführer nicht in das Wählerverzeichnis der Stadt Krems an der Donau für die Nationalratswahl 2006 einzutragen, sei daher zu Recht erfolgt.

3.1. Gegen diesen Berufungsbescheid richtet sich die vorliegende, auf Art144 Abs1 B-VG gestützte Beschwerde, in der die Verletzung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte geltend gemacht und die Aufhebung des angefochtenen Bescheides begeht wird.

In der Beschwerde wird iW Folgendes ausgeführt:

"Als Beschwerdegrund wird die Verletzung des verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechtes auf das Wahlrecht geltend gemacht.

Verletzt wird insbesondere Art3 I. Protokoll EMRK (Recht auf freie Wahl) alleine und in Verbindung mit Art14 EMRK (Diskriminierungsverbot) und von Art10 EMRK (Freiheit der Meinungsäußerung).

Ferner verletzt der Ausschluss vom Wahlrecht das durch Art2 StGG und Art7 B-VG gewährleistete Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz, Art26 Abs(5) B-VG über den möglichen Verlust des Wahlrechtes und die Bestimmungen des Art8 des Staatsvertrages von Wien.

B e g r ü n d u n g :

a) Eine Verletzung der Gleichheit ist darin zu erblicken, dass der Ausschluss vom Wahlrecht auf eine gerichtliche Verurteilung durch ein inländisches Gericht abstellt, während der Ausschluss bei der gleichen Verurteilung durch ein ausländisches Gericht nicht gegeben ist. Ein sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung ist nicht gegeben. Zu bedenken ist, dass es nicht ungewöhnlich ist, dass Österreicher, die im Ausland verurteilt wurden, ihre Haft in Österreich abbüßen und EU-Bürger, somit Ausländer, nicht generell vom Wahlrecht ausgeschlossen sind.

b) Art26 Abs5 B-VG kann nur so verstanden werden, dass der Ausschluss vom Wahlrecht nur als Folge einer gerichtlichen Verurteilung denkbar ist, sodass damit gemeint ist, dass vom Gericht auf den Einzelfall abzustellen ist. Eine gesetzliche Vorschrift, dass der Ausschluss vom Wahlrecht die Folge einer Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mehr als einem Jahr ist, stellt das genaue Gegenteil dar, nämlich die Abstandnahme vom Eingehen auf den Einzelfall.

c) Art8 des Staatsvertrages [von Wien] normiert ein freies, gleiches und allgemeines Wahlrecht für alle Staatsbürger. Dies steht in Widerspruch mit dem Ausschluss österr. Staatsbürger vom Wahlrecht, die wegen einer Vorsatzstraftat zu einer 1-Jahr übersteigenden Freiheitsstrafe verurteilt wurden. Letztlich unverständlich, wenngleich im konkreten Fall nicht von Relevanz, ist überdies die Bestimmung, dass der Ausschluss vom Wahlrecht nicht mit der Haftentlassung, sondern unter Umständen erst danach endet.

In dem Erkenntnis vom 27.11.2003, B669/02 u.a. hat der Verfassungsgerichtshof zu der gesamten Problematik lapidar festgestellt, [dass] der Ausschluss vom Wahlrecht, wie er in §22 Abs1 NRWO bestimmt [wird,] 'im Bereich des dem Gesetzgeber zustehenden rechtspolitischen Spielraumes' stehe.

In der auch vom Beschwerdeführer angeführten Entscheidung des europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 6.10.2005 (Case of Hirst v- The United Kingdom, No. 2 Application no. 74025/01) wird allerdings eine derartige summarische Betrachtungsweise unter Hinweis auf Art3 des Protokolles Nr. 1 der EMRK zurückgewiesen.

Dies deshalb, da das Recht zu wählen kein Privileg darstelle und der Entzug des Wahlrechtes in Zusammenhang mit dem Ziel des Strafrechtes, nämlich als Vergeltung für die begangene Straftat bzw. Prävention, in keinem erkennbaren Zusammenhang steht. Art3 I. Prot. EMRK schliesst die Einschränkung des Wahlrechtes für eine Person nicht aus, die beispielsweise ein öffentliches Amt missbraucht hat oder deren Verhalten die Rechtsstaatlichkeit oder die Grundlagen der Demokratie bedroht. Ein automatischer Entzug des Wahlrechtes ist aber unzulässig und eine individuelle

Betrachtungsweise erforderlich. Unter den gegebenen Umständen ist der Entzug des Wahlrechtes, wie er gegenüber dem Beschwerdeführer angewandt wird, völlig unverhältnismässig. Nur illustrativ sei erwähnt, dass der Beschwerdeführer ein den demokratischen Grundwerten verbundener Mensch ist, der nie einen anderen Menschen verletzt hat und sich trotz massiver persönlicher Nachteile im Strafvollzug für die Aufdeckung von Missständen einsetzt, wie beispielsweise mittelbar aus dem Erkenntnis B578/05 vom 20.6.2006 des Verfassungsgerichtshofes hervorgeht.

Zu berücksichtigen ist auch, entsprechend der angeführten Entscheidung des EGMR, dass sich ein Delikt, das mit einer Freiheitsstrafe von einem Jahr geahndet wird, keinesfalls als ein 'schweres' Delikt darstellt. Freiheitsstrafen von einem Jahr sind selbst bei Bagatelldelikten nicht ungewöhnlich, wenn beispielsweise einschlägige Vorstrafen offen sind.

Zusammenfassend ist in Anbetracht der differenzierenden Judikatur des europäischen Gerichtshofes der Menschenrechte die einschlägige Judikatur des Verfassungsgerichtshofes überholt und der Beschwerdeführer in seinem Recht, zu wählen, verletzt."

3.2. Die Bezirkswahlbehörde Krems-Stadt legte die Akten des Verwaltungsverfahrens vor, verwies inhaltlich auf die bereits im angefochtenen Bescheid enthaltenen Ausführungen und beantragte die Abweisung der Beschwerde.

3.3. Der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes sowie das Bundesministerium für Inneres nahmen - auf Einladung des Verfassungsgerichtshofes hin - zu den in der Beschwerde aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen, insbesondere zur behaupteten Verfassungswidrigkeit des Abstellens auf eine Verurteilung durch ein inländisches Gericht in §22 Abs1 NRWO, Stellung.

3.3.1. Das Bundesministerium für Inneres äußerte sich wie folgt:

"Die gegenständliche Beschwerde ... erinnert in weiten Teilen, nicht zuletzt durch beinahe wortgleiche Formulierungen, an die Vorbringen des seinerzeitigen Beschwerdeführers Dr. M N im Rahmen des Bescheidbeschwerdeverfahrens beim Verfassungsgerichtshof zu B669/02 u.a. Dies mutet durchaus erstaunlich an, da der Verfassungsgerichtshof in seinem noch relativ rezenten Erkenntnis zu VfSlg. 17.058/2003 die meisten relevanten Punkte schon deutlich beantwortet hat.

Die primäre Behandlung wahlrechtlicher Prinzipien ist im Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) vorzufinden. Art26 Abs5 B-VG normiert in einer Grundsatzbestimmung, dass die Ausschließung vom Wahlrecht und von der Wählbarkeit nur die Folge einer gerichtlichen Verurteilung sein kann. Nähere Ausgestaltung erfährt diese verfassungsrechtliche Vorgabe in §22 Abs1 NRWO, wo festgelegt ist, dass vom Wahlrecht ausgeschlossen ist, wer durch ein inländisches Gericht wegen einer oder mehrerer mit Vorsatz begangener strafbarer Handlungen zu einer mehr als einjährigen Freiheitsstrafe rechtskräftig verurteilt worden ist. Dieser Ausschluss endet nach sechs Monaten. Die Frist beginnt, sobald die Strafe vollstreckt ist und mit Freiheitserziehung verbundene vorbeugende Maßnahmen vollzogen oder weggefallen sind; ist die Strafe nur durch Anrechnung einer Vorhaft verbüßt worden, so beginnt die Frist mit Rechtskraft des Urteils. Inhaltlich wird auf diese Bestimmung auch in §41 NRWO in Zusammenhang mit der Wählbarkeit (passives Wahlrecht) verwiesen. Die Einschränkung des allgemeinen Wahlrechtes erfolgt also nicht durch das B-VG selbst, sondern durch die NRWO als einfachgesetzliche Wahlordnung, die für gerichtliche Verurteilungen die genannte Rechtsfolge des Wahlauschlusses vorsehen kann (vgl. Holzinger zu Art26 B-VG in Korinek/Holoubek [Hrsg], Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 1. Lieferung [1999] Rz 37).

Der Verfassungsgerichtshof hat sich in dem bereits erwähnten Erkenntnis VfSlg. 17058/2003 ausführlich mit der Verfassungsmäßigkeit eines Ausschlusses vom Wahlrecht nach einer rechtskräftigen Verurteilung gemäß §22 NRWO beschäftigt und ist zur Auffassung gelangt, dass das Abstellen auf eine mehr als einjährige Freiheitsstrafe im Bereich des dem Gesetzgeber zustehenden 'rechtspolitischen Spielraumes' liege. Der Bundesgesetzgeber sei 'an jenen Standard demokratischer Allgemeinheit gebunden, den er in Ausführung des verfassungsgesetzlichen Gestaltungsauftrags selbst geprägt hat' (wodurch etwa die Schaffung neuer einfachgesetzlicher Wahlrechtsausschließungsgründe unzulässig wäre). Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers ist dieses Erkenntnis - zusammen mit der einschlägigen Vorjudikatur des VfGH - keinesfalls 'überholt', sondern von unvermindert tragender Bedeutung für die österreichische Verfassungsrechtslage in Wahlsachen, da eine klare Leitlinie für die Beurteilung der Zulässigkeit von Einschränkungen des Wahlrechts nach der innerstaatlichen Rechtslage gezogen wird.

Es steht außer Zweifel und wurde vom VfGH auch im Erkenntnis VfSlg. 17.058/2003 festgehalten, dass eine Einschränkung des allgemeinen Wahlrechts absoluten Grenzen unterliegt, die sich aus weiteren

Verfassungsbestimmungen ergeben. Hierzu zählt unter anderem das Verbot sachlich ungerechtfertigter Differenzierungen (Art7 B-VG). Insofern ist Art26 Abs5 B-VG wohl als 'lex specialis' zu dem im B-VG verankerten Gleichheitsgrundsatz anzusehen; die genannte Bestimmung des B-VG gibt lediglich die allgemeine Aussage darüber ab, dass eine gerichtliche Verurteilung die Folge der Ausschließung von Wahlrecht sein könne. Aussagen über die tatsächliche Länge dieser Folgen werden im B-VG nicht getroffen. Bei der Auslegung wahlrechtlicher Bestimmungen ist nach ständiger Judikatur des Verfassungsgerichtshofes stets die strikte Wortinterpretation anzuwenden (zB VfSlg. 16.034/2000).

Der Beschwerdeführer glaubt, in der Nichtaufnahme in das Wählerverzeichnis auch eine Verletzung des Grundrechts des Art3

1. ZPEMRK zu erkennen. Art3 1. ZPEMRK ('right to free elections') lautet:

Die hohen vertragsschließenden Teile verpflichten sich, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, die die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Organe gewährleisten.

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) - somit auch die zitierte Bestimmung - steht in Österreich im Verfassungsrang. Der vom Beschwerdeführer ins Treffen geführte Art3 1. ZPEMRK ('Recht auf freie Wahlen') ist hierbei als Ergänzung zu den Bestimmungen des B-VG, insbesondere der Art26, 27 und 95 leg cit, sowie des - ebenfalls vom Beschwerdeführer angeführten - Art8 des Staatsvertrages von Wien (BGBl 1955/152), zu verstehen.

Art 3 1. ZPEMRK enthält keinen ausdrücklichen Schrankenvorbehalt. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat allerdings festgestellt, dass die Garantien dieses Artikels nicht absolut gelten; auch wenn der Wortlaut keine Schranke vorsehe, bleibe doch Raum für implizite Schranken (vgl. Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, 2. Auflage [2005] 279 f). Die Mitgliedstaaten können daher in ihren Rechtsordnungen das aktive und passive Wahlrecht Bedingungen unterwerfen, wobei ihnen der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte einen weiten Gestaltungsspielraum einräumt. Urteile des EGMR stellen prinzipiell Einzelfallentscheidungen, bezogen auf die konkret verhandelte Rechtssache, dar und entfalten keine unmittelbare Bindungswirkung auf andere Mitgliedsstaaten der EMRK; dessen ungeachtet ist die zu Art3

1. ZPEMRK entwickelte Rechtsprechung des EGMR auf Grund des Verfassungsranges der EMRK in Österreich freilich von unmittelbarer Relevanz.

In der vom Beschwerdeführer angeführten Judikatur des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) in der Rechtssache Hirst gegen das Vereinigte Königreich (Entscheidung vom 30. März 2004 sowie Entscheidung der Großen Kammer vom 6. Oktober 2005) wird betont, dass den einzelnen Mitgliedsstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) prinzipiell ein weiter Gestaltungsspielraum in Wahlsachen zukomme, sofern die Beschränkungen des Wahlrechts ein legitimes Ziel verfolgten und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprächen. Weiters befand der EGMR im Fall Hirst, dass die Verfolgung eines legitimen Ziels durch unterschiedliche politische und strafrechtliche Grundeinstellungen von Staat zu Staat durchaus unterschiedlich ausgestaltet sein könne.

In der Entscheidung der Großen Kammer EGMR in der Rechtssache Hirst gegen Vereinigtes Königreich vom 6. Oktober 2005 verdient die Tatsache Aufmerksamkeit, dass fünf der 17 Richter keine Verletzung des Art3 1. ZP EMRK erblickt hatten. Die abweichende Meinung ('dissenting opinion') der Richter Wildhaber, Costa, Lorenzen, Kovler und Jebens zeigt, dass in einer Gesamtbetrachtung die vom Antragsteller Hirst kritisierte britische Rechtslage durchaus als mit 'allgemeinen europäischen Standards' in Einklang stehend angesehen werden kann: Zahlreiche europäische Mitgliedstaaten kennen Beschränkungen oder gar einen Ausschluss des Wahlrechts für Strafgefangene und letztlich sind wohl die Mitgliedstaaten selbst ein Indikator dafür, wie sich ein gemeinsamer europäischer Standard ('common European standard') definiert.

Der EGMR hat in der Entscheidung Hirst vs. Vereinigtes Königreich festgehalten, dass es nicht die Aufgabe des Gerichtshofes sein könne, festzulegen, welche Einschränkungen des freien Wahlrechts für Strafgefangene mit der EMRK kompatibel seien und welche nicht. Somit fehlen - mit Ausnahme der Fallbetrachtung anhand des obgenannten Maßstabes - in der EGMR-Judikatur zum Fall Hirst nicht nur klare Kriterien für eine Beurteilung, sondern auch eindeutige Vorgaben für eine allfällige Änderung der Rechtslage. Vielmehr lässt sich erkennen, dass dem Gesetzgeber der einzelnen Mitgliedstaaten als Souverän weiterhin ein entsprechender Regelungsspielraum zugebilligt werden soll.

Die im Fall Hirst bekämpfte Rechtslage im Vereinigten Königreich ist mit der österreichischen Rechtslage keinesfalls vergleichbar. Österreich kennt lediglich eine - klar definierte - Beschränkung der Wahlausübung, und zwar für Strafgefangene im Sinne des §22 Abs1 NRWO; weitere Beschränkungen des Wahlrechts für Staatsbürger(innen) existieren, wie oben dargelegt, nicht. Neben Österreich haben derzeit 12 weitere Staaten (Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Luxemburg, Malta, Niederlande, Norwegen, Polen, Rumänien und die Türkei) Einschränkungen des Wahlrechts in ihren jeweiligen Rechtsordnungen vorgesehen.

Das Vereinigte Königreich, dessen Rechtslage im Fall Hirst vom EGMR untersucht wurde, normiert - im Gegensatz zu Österreich - einen vollständigen Ausschluss von Strafgefangenen vom Wahlrecht. Neben dem Vereinigten Königreich wird ein solcher Pauschalausschluss laut EGMR auch in Armenien, Aserbaidschan, Bulgarien, Estland, Georgien, Irland, Lettland, Liechtenstein, Rep. Moldau, Russland, der Slowakei und Ungarn praktiziert.

Die in der Entscheidung Hirst angesprochene Möglichkeit, den (Straf-)Gerichten einen hohen individuellen Ermessensspielraum auf Basis einer eher allgemein gehaltenen (in ihren Grenzen eng gesteckten) Norm beim Ausschluss vom Wahlrecht zukommen zu lassen, entspräche - anders als in Staaten des 'judge-made law' bzw 'case law' - nicht der österreichischen Rechtstradition. Nicht zuletzt bedingt durch das strikte Legalitätsprinzip des Bundes-Verfassungsgesetzes (Art18 leg. cit.) und das Bestimmtheitsgebot des VfGH lässt sich die dominante Stellung des Gesetzgebers als demokratisch legitimierter Souverän erkennen; ihm obliegt es, klare und ausreichend bestimmte Normen zu erlassen, wie dies in Österreich in Ausgestaltung der Verfassungsrechtslage mit §22 NRWO geschehen ist.

Die Spezifika der Rechtsordnungen und Rechtstraditionen von Mitgliedstaaten der EMRK werden weder vom Europarat noch vom EGMR in Frage gestellt. Beschränkungen des Wahlrechts ergeben sich vielmehr auch in anderen Sachverhaltskonstellationen, die vom EGMR für zulässig erachtet wurden: So hat der Gerichtshof etwa in der Entscheidung Py vs. Frankreich vom 11. Jänner 2005 festgehalten, dass die Voraussetzung eines dauerhaften zehnjährigen Wohnsitzes zur Ausübung des Rechts der Wahl des Kongresses in Neu-Kaledonien nicht Art3 1. ZPEMRK verletzt. Limitierungen des in der EMRK garantierten freien Wahlrechts, auch solche einer gewissen 'kategorisierten Natur', sind immer wieder in den einzelnen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten der EMRK vorzufinden, ohne dass sich daraus der Schluss ableiten ließe, dass diese Limitierungen unzulässig sind.

Der vom EGMR geforderten 'verschiedenartigen Behandlungen von Personen in verschiedenen Situationen' wird Rechnung getragen, da das österreichische Wahlrecht keinen pauschalen Wahlausschluss kennt und die Voraussetzungen des §22 Abs1 NRWO kumulativ vorliegen müssen. Fällt auch nur ein Kriterium weg, so greift der Wahlausschließungsgrund nicht. Anders als vom Beschwerdeführer angeführt, existiert daher kein 'automatischer Entzug des Wahlrechts'. Die zentrale Voraussetzung für eine Beschränkung des Wahlrechts ist die rechtskräftige Verurteilung wegen einer oder mehrerer mit Vorsatz begangener strafbarer Handlungen zu einer mehr als einjährigen Freiheitsstrafe; dies bedeutet, dass Verurteilungen zu Geldstrafen sowie Verurteilungen zu Freiheitsstrafen von weniger als einem Jahr nicht zu einem Ausschluss vom Wahlrecht führen. Ebenso zieht eine nur bedingt ausgesprochene Verurteilung nicht die Rechtsfolge des §22 NRWO nach sich.

§44 Abs2 des Strafgesetzbuches (StGB) ermöglicht es zudem, dass Nebenstrafen und Rechtsfolgen einer Verurteilung, unabhängig von der Hauptstrafe, bedingt nachgesehen werden können. Den zuständigen Strafgerichten kommt daher grundsätzlich durchaus die Möglichkeit zu, bezogen auf den Einzelfall den Eintritt des Wahlausschlusses in Folge einer gerichtlichen Verurteilung bedingt nachzusehen, da es sich hierbei um die 'Rechtsfolge einer Verurteilung' handelt.

Anders als in anderen europäischen Rechtssystemen ist der Ausschluss von der Wahlausübung in Österreich auch nicht permanent, sondern endet gemäß §22 Abs1 2. und 3. Satz der NRWO sechs Monate, nachdem die Strafe vollstreckt wurde. Dem Vorwurf des Beschwerdeführers, es sei unverständlich, dass der Ausschluss vom Wahlrecht nicht schon mit der Haftentlassung aufgehoben werde, ist entgegen zu halten, dass mit der NRWO die noch in der Nationalrats-Wahlordnung 1971 bestehende Frist von fünf Jahren ohnedies bereits auf lediglich sechs Monate verringert wurde; dies insbesondere, um die Wiedereingliederung von Straftätern in die soziale Gemeinschaft zu fördern (vgl. Fischer/Berger/Stein, NRWO [1999] 35 Anm. 2). Da Verständigungswege zwischen Gerichten und Gemeinden einzukalkulieren sind und auch von den Gemeinden im Einzelfall für die Berichtigung der Wählervidenz eine gewisse Zeit benötigt wird, wäre ein sofortiges Wiederaufleben des Wahlrechts nach Entlassung aus der Strafhaft praktisch nicht durchführbar. In Anwendung der strikten Wortinterpretation ergibt sich kein Anhaltspunkt dafür, dass

eine über die Haftentlassung hinaus geltende Ausschließung vom Wahlrecht nicht grundsätzlich ebenfalls verfassungskonform ist oder auch dann verfassungskonform wäre, wenn sie für einen längeren Zeitraum als sechs Monate gelten würde, wie dies noch in der Nationalrats-Wahlordnung 1971 der Fall war.

Die Behauptung des Beschwerdeführers, das Abstellen auf eine Verurteilung durch ein inländisches Gericht verstöße gegen den verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz, ist im Einklang mit der bereits zitierten Judikatur des Verfassungsgerichtshofes nicht nachvollziehbar. Ausgehend vom historischen Normenbestand ist der Verfassungsgerichtshof bereits im Erkenntnis VfSlg. 17.058/2003 zu der Auffassung gelangt, dass der Verfassungsgesetzgeber in Ansehung des relevanten Tatbestandselementes 'gerichtliche Verurteilung' (vgl. Art26 Abs5 B-VG) bloß auf die Verurteilung durch ein inländisches Gericht abstellen wollte.

Auch die Behauptung des Beschwerdeführer, die Norm des §22 Abs1 NRWO führe zu einer sachlich nicht gerechtfertigten, unterschiedlichen Behandlung von in Österreich verurteilten Österreichern gegenüber in Österreich verurteilten Ausländern entbehrt auf Grundlage der besagten Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes jeder Substanz. Ein Ausschluss vom Wahlrecht kommt ohnedies nur für österreichische Staatsbürger(innen) in Betracht, nicht aber für Angehörige anderer Staaten, die - wie der VfGH festgestellt hat - 'von vornherein nicht Träger dieses Rechtes' sind.

Die Schlussfolgerung des Beschwerdeführers, Art26 Abs5 B-VG könne nur so verstanden werden, dass der Ausschluss vom Wahlrecht lediglich als Folge einer gerichtlichen Verurteilung denkbar sei und dass eine gesetzliche Vorschrift, die den Ausschluss vom Wahlrecht auf Grund einer Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mehr als einem Jahr zur Folge habe, 'das genaue Gegenteil', nämlich die Abstandnahme vom Eingehen auf den Einzelfall, darstelle, geht ebenfalls ins Leere. Im Erkenntnis VfSlg. 17.058/2003 hat der VfGH ausgeführt, dass Art26 Abs5 B-VG den Ausschluss vom Wahlrecht und von der Wählbarkeit als eine von Gesetzes wegen eintretende Folge einer strafgerichtlichen Verurteilung vorsehe und sich dies bereits aus dem Wortlaut der Bestimmung (arg: 'die Folge') ergebe. Da entsprechende Folgen einfachgesetzlich - in §22 NRWO - normiert wurden, erblickte der VfGH in der Bestimmung keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

Die am Rande getroffene Bemerkung des Beschwerdeführers, er sei ein den 'demokratischen Grundwerten verbundener Mensch', erscheint etwas überraschend, da der Beschwerdeführer zwei Mal von Schwurgerichten, die über besonders schwere Delikte der österreichischen Strafrechtsordnung entscheiden, rechtskräftig verurteilt worden ist. In einem Rechtsvergleich lässt sich erkennen, dass gerade schwere Straftaten gegen die Gesellschaft oder gegen demokratische Einrichtungen immer wieder im Blickpunkt allfälliger Beschränkungen in Wahlordnungen stehen und somit wohl als Teil eines 'gemeinsamen europäischen Standards' angesehen werden können."

3.3.2. Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst nahm wie folgt Stellung:

"Die in der Beschwerde vorgetragenen verfassungsrechtlichen Bedenken decken sich ihrem Inhalt nach mit jenen in den Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof B669/02 ua bereits vorgebrachten verfassungsrechtlichen Bedenken, über die der Verfassungsgerichtshof mit Erkenntnis vom 27. November 2003 entschieden hat (= VfSlg. 17.058/2003). Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst hat in den damaligen Bescheidbeschwerdeverfahren zu den verfassungsrechtlichen Fragen eine Stellungnahme abgegeben (siehe VfSlg. 17.058/2003, 863 bis 866). Die nunmehrige Stellungnahme beschränkt sich vor diesem Hintergrund auf die Bedenken im Lichte des Art3 1. ZP EMRK und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (Grand Chamber) im Fall Hirst vs UK (No 2), Appl. No. 74025/01, vom 6. Oktober 2005.

Seiner Formulierung nach bringt Art3 1. ZPEMRK die Verpflichtung der Vertragsstaaten zum Ausdruck, Wahlen abzuhalten, die die freie Äußerung der Meinung des Volkes gewährleisten; die Rechtsprechung des EGMR stellt jedoch fest, dass der Artikel subjektive Rechte garantiert, einschließlich des aktiven und passiven Wahlrechts. Obwohl diese Rechte für Demokratie und Vorherrschaft des Rechts einen zentralen Platz einnehmen, sind sie nicht absolut und können Einschränkungen unterworfen werden. Die Vertragsstaaten haben in diesem Bereich einen weiten Ermessensspielraum, wobei allerdings solche Einschränkungen die in Rede stehenden Rechte nicht in einem solchen Maße beeinträchtigen dürfen, dass sie ihren Wesensgehalt beschädigen und sie ihrer Wirksamkeit berauben; weiters dass sie in Verfolgung eines legitimen Ziels auferlegt werden und dass die eingesetzten Mittel nicht unverhältnismäßig sind (Urteil des EGMR vom 2. März 1987 im Fall Mathieu-Mohin und Clerfayt gegen Belgien, Appl. No. 9267/81, Z52; vom 18. Februar 1999 im Fall Matthews gegen das Vereinigte Königreich [GC], Appl. No 24833/94 Z63; vom 6. April 2000

im Fall Labita gegen Italien [GC], Appl. No. 26772/95, Z201; vom 9. Juli 2002 im Fall Podkolzina gegen Lettland, Appl. No. 46726/99, Z33; sowie Urteil des EGMR vom 30. März 2004 im Fall Hirst gegen Vereinigtes Königreich, Appl. No. 74025/01, Z36, sowie das Urteil der Grand Chamber in derselben Rechtssache vom 6. Oktober 2005).

Der EGMR hielt im Fall Hirst (GC, Z82) fest, dass der Ermessensspielraum der Vertragsstaaten zur Beschränkung des Art3 1. ZPEMRK weit, aber nicht allumfassend sei. In dem diesem Urteil zugrunde liegenden Fall sah eine Bestimmung eine generelle Beschränkung des Wahlrechts aller verurteilter Strafgefangener vor. Sie war automatisch auf Strafgefangene anwendbar, unabhängig von der Länge von deren Strafe und unabhängig von der Art oder Schwere von deren strafbarer Handlung sowie der individuellen Umstände. Der Gerichtshof sah eine solche generelle, automatische und undifferenzierte Beschränkung eines wesentlichen Konventionsrechtes als außerhalb des vertretbaren ('acceptable') Ermessensspielraumes.

Mit Blick auf die vorliegende Beschwerde darf hingewiesen werden, dass die im Fall Hirst maßgebliche Rechtslage im Vereinigten Königreich von der österreichischen Rechtslage entscheidend abweicht [siehe auch Pabel, Wahlrecht auch für Strafgefangene?, ÖJZ 2005, 550 (553)]: Der Ausschluss tritt nicht undifferenziert bei sämtlichen Häftlingen ein. Voraussetzung für eine Beschränkung des Wahlrechts ist die rechtskräftige Verurteilung wegen einer oder mehrerer mit Vorsatz begangener strafbarer Handlungen zu einer mehr als einjährigen Freiheitsstrafe; Verurteilungen zu Geldstrafen, Verurteilungen zu Freiheitsstrafen von weniger als einem Jahr sowie Verurteilungen zu bedingten Haftstrafen ziehen nicht den Ausschluss des Wahlrechts nach sich. Ebenso wenig tritt der Ausschluss bei einer bedingten Verurteilung ein. Darüber hinaus räumt §44 Abs2 StGB dem Richter die Möglichkeit ein, die Rechtsfolgen der Verurteilung - so auch den Ausschluss vom Wahlrecht - bedingt nachzusehen. Insofern sieht die einfache Gesetzgebung auch ein Instrument vor, im Einzelfall, abgestellt auf den Betroffenen, eine sachgerechte Entscheidung zu treffen.

Ergänzend darf darauf hingewiesen werden, dass derzeit zur vergleichbaren Rechtsfrage vor dem EGMR gegen Österreich die Menschenrechtsbeschwerdesache Frodl, Appl. No. 20201/04, anhängig ist, zu welcher die österreichische Prozessvertretung in Entsprechung der Einladung des EGMR im September 2006 eine Stellungnahme abgegeben hat."

II. Der Verfassungsgerichtshof hat über die - zulässige - Beschwerde erwogen:

1. Die maßgebliche Rechtslage:

1.1. Der in der Bundesverfassung (s. Art26 Abs1 und 4 B-VG) verankerte Grundsatz des allgemeinen Wahlrechts aller Staatsbürger erfährt durch Abs5 des Art26 B-VG eine (mögliche) Einschränkung.

Art 26 Abs5 B-VG lautet:

"Die Ausschließung vom Wahlrecht und von der Wählbarkeit kann nur die Folge einer gerichtlichen Verurteilung sein."

1.2. Art3 des Ersten Zusatzprotokolles zur Europäischen Menschenrechtskonvention (im Folgenden: 1. ZP-EMRK) lautet:

"Recht auf freie Wahlen

Die Hohen Vertragschließenden Teile verpflichten sich, in angemessenen Zeitabständen frei geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, die die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Organe gewährleisten."

1.3. §22 Nationalrats-Wahlordnung 1992 lautet:

"Wahlauschlussgründe

Wegen gerichtlicher Verurteilung

§22. (1) Vom Wahlrecht ist ausgeschlossen, wer durch ein inländisches Gericht wegen einer oder mehrerer mit Vorsatz begangener strafbarer Handlungen zu einer mehr als einjährigen Freiheitsstrafe rechtskräftig verurteilt worden ist. Dieser Ausschluß endet nach sechs Monaten. Die Frist beginnt, sobald die Strafe vollstreckt ist und mit Freiheitsentziehung verbundene vorbeugende Maßnahmen vollzogen oder weggefallen sind; ist die Strafe nur durch Anrechnung einer Vorhaft verbüßt worden, so beginnt die Frist mit Rechtskraft des Urteils.

(2) Ist nach anderen gesetzlichen Bestimmungen der Eintritt von Rechtsfolgen ausgeschlossen, sind die Rechtsfolgen erloschen oder sind dem Verurteilten alle Rechtsfolgen oder der Ausschluß vom Wahlrecht nachgesehen worden, so

ist er auch vom Wahlrecht nicht ausgeschlossen. Der Ausschluß vom Wahlrecht tritt ferner nicht ein, soweit das Gericht die Strafe bedingt nachgesehen hat. Wird die bedingte Nachsicht widerrufen, so tritt mit dem Tag der Rechtskraft dieses Beschlusses der Ausschluß vom Wahlrecht ein."

1.4. §2 Abs1 Wählerevidenzgesetz 1973 lautet:

"§2. (1) In die Wählerevidenz sind alle Männer und Frauen einzutragen, die die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen, vor dem 1. Jänner des Jahres der Eintragung das 17. Lebensjahr vollendet haben, vom Wahlrecht zum Nationalrat nicht ausgeschlossen sind und in der Gemeinde ihren Hauptwohnsitz haben."

1.5. §44 Strafgesetzbuch lautet:

"Bedingte Nachsicht bei Zusammentreffen mehrerer Strafen

(1) Werden eine Freiheitsstrafe und eine Geldstrafe nebeneinander verhängt, so sind, wenn die Voraussetzungen dafür zutreffen, beide Strafen bedingt nachzusehen. Ist anzunehmen, daß der Vollzug einer dieser Strafen oder eines Teiles einer Strafe genügen werde, so können die §§43 und 43a auf jede der beiden Strafen angewendet werden.

(2) Nebenstrafen und Rechtsfolgen der Verurteilung können unabhängig von der Hauptstrafe bedingt nachgesehen werden."

2. Der Beschwerdeführer bringt im Wesentlichen vor, dass der in §22 Abs1 NRWO vorgesehene Ausschluss vom Wahlrecht insbesondere gegen Art3 1. ZP-EMRK, die Art7 und 26 Abs5 B-VG sowie den im Verfassungsrang stehenden Art8 des Staatsvertrages von Wien verstöße.

Dem ist Folgendes entgegen zu halten:

Mit Erkenntnis VfSlg. 17.058/2003 hat der Verfassungsgerichtshof in einem in allen wesentlichen Belangen gleich gelagerten Fall ausgesprochen, dass der (damalige) Beschwerdeführer durch den von ihm bekämpften Bescheid nicht in Rechten wegen Anwendung einer verfassungswidrigen generellen Rechtsvorschrift verletzt worden sei. Der Verfassungsgerichtshof hält auf Grund der nachfolgenden Überlegungen an dieser Rechtsauffassung auch angesichts des mittlerweile ergangenen Urteils des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (Große Kammer) vom 6. Oktober 2005 im Fall Hirst gegen Vereinigtes Königreich, Beschwerde Nr. 74025/01, weiterhin fest.

Im genannten Urteil fasst der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte seine Rechtsprechung zu Art3 des 1. ZP-EMRK einleitend wie folgt zusammen:

Art 3 des 1. ZP-EMRK scheine sich auf den ersten Blick von den anderen durch die Konvention geschützten Rechten insofern zu unterscheiden, als er seiner Formulierung nach eher eine Verpflichtung der Vertragsstaaten zum Ausdruck bringe, Wahlen abzuhalten, welche die freie Meinungsäußerung des Volkes gewährleisten, als ein subjektives Recht oder eine Freiheit. Der Gerichtshof habe jedoch unter Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte der Bestimmung und ihrer Interpretation im Zusammenhang mit der gesamten Konvention bereits festgestellt, dass sie subjektive Rechte garantiere, einschließlich des aktiven und passiven Wahlrechts.

Die durch Art3 des 1. ZP-EMRK garantierten Rechte seien entscheidend für die Schaffung und Aufrechterhaltung der Grundlagen einer wirksamen und sinnvollen Demokratie unter der Vorherrschaft des Rechts. Wie der Bf. vorgebracht habe, sei das Recht, zu wählen, kein Privileg. Dennoch seien die durch Art3 des 1. ZP-EMRK gewährten Rechte nicht absolut. Sie könnten Einschränkungen unterworfen werden und den Vertragsstaaten sei ein weiter Ermessensspielraum einzuräumen. Letztendlich obliege es jedoch dem Gerichtshof, zu entscheiden, ob die Anforderungen des Art3 des 1. ZP-EMRK eingehalten wurden. Er müsse sich davon überzeugen, dass die Bedingungen das in Rede stehende Recht nicht in einem Maße einschränken, dass es in seinem Wesensgehalt beeinträchtigt und seiner Wirksamkeit beraubt werde, dass sie einem legitimen Ziel dienen und dass die eingesetzten Mittel verhältnismäßig seien.

Daran anknüpfend führt der Gerichtshof mit Bezug auf die in dem von ihm zu entscheidenden Fall maßgebliche Rechtslage im Vereinigten Königreich u.a. aus:

Auch wenn zu wiederholen sei, dass der Ermessensspielraum weit sei, sei er doch nicht allumfassend. Überdies sei §3 des Representation of the People Act 1983 doch ein grobes Instrument, auch wenn die Situation durch den Representation of the People Act 2000 insofern etwas verbessert worden sei, als dieser erstmals Untersuchungshäftlingen das Wahlrecht einräume. Er entziehe einer signifikanten Personengruppe ihr durch die

Konvention gewährleistetes Recht zu wählen in einer unterschiedslosen Art und Weise. Der generelle Entzug des Wahlrechts finde auf alle verurteilten Häftlinge in Haft automatisch Anwendung, unabhängig von der Dauer der verhängten Freiheitsstrafe und unabhängig von der Art oder Schwere der von ihnen begangenen Straftaten oder ihrer persönlichen Umstände. Eine solche generelle, automatische und unterschiedslose Einschränkung eines Konventionsrechts von entscheidender Bedeutung müsse als außerhalb jedes akzeptablen Ermessensspielraums fallend und daher als unvereinbar mit Art3 des 1. ZP-EMRK angesehen werden.

Mit Blick auf die vorliegende Beschwerde ergibt sich nun, dass die im Urteil im Fall Hirst maßgebliche Rechtslage im Vereinigten Königreich von der hier relevanten österreichischen Rechtslage entscheidend abweicht: §22 NRWO sieht eben keinen generellen Entzug des Wahlrechts für alle verurteilten Häftlinge, unabhängig von der Dauer der verhängten Freiheitsstrafe und unabhängig von der Art oder Schwere der von ihnen begangenen Straftaten oder ihrer persönlichen Umstände vor. Vielmehr ist danach die Voraussetzung für den Ausschluss vom Wahlrecht die rechtskräftige Verurteilung wegen einer oder mehrerer mit Vorsatz begangener strafbarer Handlungen zu einer mehr als einjährigen Freiheitsstrafe; Verurteilungen zu Geldstrafen, Verurteilungen zu Freiheitsstrafen von weniger als einem Jahr sowie Verurteilungen zu bedingten Haftstrafen ziehen nicht den Ausschluss des Wahlrechts nach sich. Darüber hinaus räumt §44 Abs2 StGB dem Richter die Möglichkeit ein, die Rechtsfolgen einer Verurteilung - so auch den Ausschluss vom Wahlrecht - bedingt nachzusehen; insofern wird in der österreichischen Rechtsordnung also auch die Berücksichtigung der persönlichen Umstände gesetzlich ermöglicht.

3. Die vom Beschwerdeführer behauptete Verletzung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte bzw. von Rechten wegen Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm liegt somit nicht vor.

Das Verfahren hat auch nicht ergeben, dass der Beschwerdeführer in von ihm nicht geltend gemachten verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten oder wegen Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm in seinen Rechten verletzt wurde.

Die Beschwerde war daher abzuweisen.

4. Dem Antrag des Beschwerdeführers auf Abtretung der Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof war keine Folge zu geben, weil es sich bei den durch die NRWO eingeräumten Rechten lediglich um eine Konkretisierung des durch Art26 B-VG verfassungsgesetzlich gewährleisteten Wahlrechts zum Nationalrat handelt und somit jede Verletzung eines solchen Rechts unmittelbar auch Art26 B-VG verletzt, sodass für eine Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes gemäß Art133 Z1 B-VG kein Raum bleibt (vgl. VfSlg. 11.220/1987; VwGH 4.10.1989, 89/01/0344).

5. Diese Entscheidung konnte gemäß §19 Abs4 erster Satz VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden.

Schlagworte

Wahlen, Wahlrecht aktives, Wählerevidenz, Strafrecht, VfGH /Abtretung, Verwaltungsgerichtshof Zuständigkeit

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VFGH:2007:B1842.2006

Zuletzt aktualisiert am

30.01.2009

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