

Rechtsprechungsübersicht Verfassungsgerichtshof

MICHAEL HOLOUBEK / MICHAEL LANG

A. Studienbeiträge und Universitätsautonomie

Mit **Erk v 29. 6. 2013 (G 35–40/2013)** hat der VfGH § 143 Abs 30 Satz 3 UG¹⁾ als verfassungswidrig aufgehoben. Der Gesetzgeber hatte durch den mit BGBl I 2013/18 eingeführten § 143 Abs 30 Satz 3 UG 2002 die in den Z 1 bis 9 dieser Bestimmung genannten Regelungen von Satzungen öffentlicher Universitäten zu einem Teil einer gesetzlichen Regelung der Studienbeitragspflicht an öffentlichen Universitäten im Wintersemester 2012/13 gemacht und deren Rechtsqualität damit insofern verändert, als den ursprünglich von den einschlägigen Universitäten im Verordnungsrang erlassenen Satzungsbestimmungen auf Grund von § 143 Abs 30 Satz 3 UG 2002 für das Wintersemester 2012/13 der Rang eines Bundesgesetzes zukam. Diese Vorschrift ordnete an, dass – der Sache nach für das Wintersemester 2012/13 – von den jeweiligen Universitäten vor Erlassung des Bundesgesetzes BGBl I 2013/18 „autonom“, das heißt ohne gesetzliche Ermächtigung durch Satzungsänderung, in Geltung gesetzte Satzungsbestimmungen, mit denen für die Studierenden der jeweiligen Universität unter näheren Voraussetzungen eine Studienbeitragspflicht angeordnet wird, „vom 1. 6. 2012 bis zum Wirksamwerden des § 91 Abs 1 bis 3 idF BGBl I 2013/18 als Bundesgesetze“ gelten.

Der VfGH geht davon aus, dass die verordnungsrangigen Rechtsvorschriften, die in den Rang eines Bundesgesetzes gehoben werden, in einem dem BGBl gleichwertigen Kundmachungorgan verlautbart sein und die Fundstellen auch in § 143 Abs 30 Satz 3 UG 2002 ausdrücklich genannt seien.²⁾ Dies ergäbe sich zum einen aus § 20 Abs 6 UG 2002, der jede Universität verpflichte, ein Mitteilungsblatt herauszugeben und im Internet auf der Homepage der Universität öffentlich zugänglich zu machen, wobei in diesem Mitteilungsblatt jedenfalls die Satzung der Universität zu veröffentlichen sei, und zum anderen daraus, dass § 143 Abs 30 Satz 3 UG 2002 auch jeweils die genaue Fundstelle der in Gesetzesrang gehobenen Regelungen bezeichnen würde.

In der rückwirkend mit 1. 6. 2012 erfolgten Hebung der in Rede stehenden Satzungsbestimmungen der jeweiligen öffentlichen Universität in Gesetzesrang liege auch keine Verletzung des aus dem Gleichheitsgrundsatz abzuleitenden verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes. Wie der VfGH bereits wiederholt ausgesprochen habe, seien Rechtsvorschriften, die an früher verwirklichte Tatbestände Belastungen knüpfen und so die Rechtsstellung der Betroffenen mit Wirkung für die Vergangenheit verschlechtern, dann gleichheitswidrig, wenn sie einen Eingriff von erheblichem Gewicht vorsehen, der die Betroffenen

in einem berechtigten Vertrauen auf eine bestehende Rechtslage enttäuscht, und wenn keine besonderen Umstände vorliegen, die eine solche Rückwirkung ausnahmsweise zu rechtfertigen vermögen.³⁾ In diesem Zusammenhang habe der VfGH auch hervorgehoben, dass der in einem engen Zusammenhang mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit stehende gleichheitsrechtliche Vertrauensschutz ein berechtigtes Vertrauen auf eine bestehende Rechtslage schütze und die einzelnen Rechtsunterworfenen sich nicht an Planungen, politischen Vorhaben oder literarischen Diskussionen orientieren müssten.⁴⁾

Die Verpflichtung, an den in den Z 1 bis 9 des § 143 Abs 30 Satz 3 UG 2002 genannten öffentlichen Universitäten für das Wintersemester 2012/13 unter näher bestimmten Voraussetzungen einen Studienbeitrag zu entrichten, beruhe ursprünglich auf Satzungsbestimmungen öffentlicher Universitäten. Dass, auch angesichts einer politischen und literarischen Diskussion,⁵⁾ diese – jeweils als Änderung der die Rechtsqualität von Verordnungen aufweisenden Satzungen der jeweiligen Universität kundgemachten – Regelungen im Hinblick auf ihre Gesetz- und Verfassungsmäßigkeit allenfalls auf einer, wie es die Erläuterung zu BGBl I 2013/18 formulieren, „unsicheren Rechtslage“⁶⁾ beruhen würden, lasse vor dem Hintergrund der genannten Rsp des VfGH noch kein berechtigtes Vertrauen darauf entstehen, dass für das Wintersemester 2012/13 keine Studienbeitragspflicht bestehe bzw bereits entrichtete Studienbeiträge jedenfalls rückerstattet werden würden. Eine Verletzung des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes dadurch, dass der Gesetzgeber rückwirkend mit 1. 6. 2012 die bestehende Studienbeitragsregelung in den Satzungen der von § 143 Abs 30 Satz 3 UG 2002 er-

Univ.-Prof. Dr. *Michael Holoubek* lehrt öffentliches Recht, Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. *Michael Lang* Österreichisches und Internationales Steuerrecht an der Wirtschaftsuniversität Wien.

1) IdF BGBl I 2013/18.

2) Vgl zu den diesbezüglichen verfassungsrechtlichen Anforderungen: VfSlg 12.293/1990; und dazu, dass es dem Gesetzgeber grundsätzlich nicht verwehrt ist, Verordnungen in Gesetzesrang zu heben: VfSlg 12.559/1990; 12.679/1991.

3) Vgl ua VfSlg 12.186/1989; 13.020/1992 und 15.060/1997 jeweils mwN.

4) Vgl VfSlg 12.186/1989, 289.

5) Vgl im konkreten Zusammenhang nur *Mayer*, Universitäre Satzungsautonomie und Studiengebühren, *zFhr* 2011, 183 (183 ff); *Funk*, Verfassungsrechtliche Dimensionen des Hochschulrechts, in *Berkal Brünner/Hauser*, Handbuch des österreichischen Hochschulrechts² (2012) 31 ff; *Öhlinger*, Die Rechtsfolgen der Aufhebung von Teilen des § 91 UG 2002 betreffend den Studienbeitrag, *zFhr* 2011, 200 (200 ff); *Hauser*, Anmerkungen zur Reichweite der Universitätsautonomie im Bereich der Verordnungserlassung, *zFhr* 2011, 196 (196 ff).

6) Vgl ErläutRV 2011 BlgNR 24. GP 3.

fassten Universitäten inhaltlich unverändert in Gesetzesrang gehoben hätte, liege also nicht vor.

In der Anordnung des § 143 Abs 30 Satz 3 UG 2002 liege auch der Sache nach nicht eine gesetzliche Ermächtigung an die öffentlichen Universitäten, unter bestimmten Voraussetzungen von ihren Studierenden Studienbeiträge einzuheben, auf Grund derer die Universitäten sodann zu entscheiden hätten (und entscheiden könnten), ob und ggf inwieweit sie von einer solchen Ermächtigung Gebrauch machen. Die Regelung des § 143 Abs 30 Satz 3 UG 2002 ordne vielmehr sowohl von ihrem insoweit klaren Wortlaut als auch von der Zielsetzung dieser Bestimmung her, den autonom erlassenen einschlägigen Satzungsregelungen der in den Z 1 bis 9 des § 143 Abs 30 Satz 3 UG 2002 genannten Universitäten für das Wintersemester 2012/13 im Nachhinein Gesetzesrang zu verleihen, ausschließlich und unbedingt an, dass (und nur) für die an den genannten Universitäten Studierenden nach Maßgabe der nunmehr als Gesetz geltenden Satzungsbestimmungen eine Studienbeitragspflicht bestehe.

Daher sei die Frage zu beantworten, ob für die in § 143 Abs 30 Satz 3 UG 2002 für das Wintersemester 2012/13 getroffene, differenzierende gesetzliche Regelung, dass nämlich Studierende an den in den Z 1 bis 9 dieser Bestimmung genannten Universitäten einer Studienbeitragspflicht unterliegen, während eine solche Studienbeitragspflicht für die Studierenden an den anderen, in § 6 UG 2002 genannten öffentlichen Universitäten nicht bestehe, unter gleichheitsrechtlichen Gesichtspunkten sachlich gerechtfertigt ist. Die kraft § 143 Abs 30 Satz 3 UG 2002 in Gesetzesrang stehenden Satzungsbestimmungen der Universität Wien, der Universität Graz, der Universität Innsbruck, der Technischen Universität Graz, der Veterinärmedizinischen Universität Wien, der Wirtschaftsuniversität Wien, der Universität Linz, der Universität Mozarteum Salzburg und der Universität für Musik und Darstellende Kunst Graz sähen – alle im Wesentlichen orientiert an der gem § 91 UG 2002 idF vor der Aufhebung der Abs 1 bis 3 und 8 dieses § 91 durch VfSlg 19.448/2011 in Geltung gestandenen Rechtslage – eine Studienbeitragspflicht iHv € 363,36 für jedes Semester ua insb für den Fall vor, dass der Studierende die jeweils einschlägige Regelstudienzeit zuzüglich zweier Toleranzsemester überschritten habe (auch sonst würden sich die genannten, nunmehr gesetzesrangigen Satzungsregelungen in ihren wesentlichen Bestimmungen, etwa über die Erhöhung des Studienbeitrags bei Entrichtung innerhalb der Nachfrist gleichen). Die durch § 143 Abs 30 Satz 3 UG 2002 erfolgte Regelung der Studienbeitragspflicht im Wintersemester 2012/13 erfasse (nur) einen Teil der technischen Universitäten, einen Teil der „Volluniversitäten“ und einen Teil der speziellen Universitäten, andere vergleichbare Universitäten hingegen nicht. So hätten etwa Studierende der Technischen Universität Graz schon, Studierende der Technischen Universität Wien nicht, Studierende der Universität Innsbruck schon, Studierende der Universität Salzburg keinen Studienbeitrag zu entrichten. Nach der gesetzlichen Regelung des § 143

Abs 30 Satz 3 UG 2002 hätten aber auch Studierende so unterschiedlicher Universitäten wie der Universität Wien, der Technischen Universität Graz, der Veterinärmedizinischen Universität Wien oder der Universität Mozarteum Salzburg, also Studierende von „Volluniversitäten“, von speziellen Universitäten, von technischen und von künstlerischen Universitäten einen im Wesentlichen gleich geregelten Studienbeitrag zu entrichten. Das schließe es aus, die Rechtfertigung für die, nur bestimmte Universitäten erfassende, aber diese weitgehend einheitlich regelnde Bestimmung des § 143 Abs 30 Satz 3 UG 2002 in der Art und den Anforderungen der jeweils betroffenen Universität begründet zu sehen. Auch wenn die BReg zu Recht darauf verweise, dass sich öffentliche Universitäten im Rahmen der ihnen nach Art 81 c B-VG und dem UG 2002 zukommenden Autonomie, etwa was die Ausgestaltung ihrer Curricula anlangt, unterschiedlich entwickeln, vermag die BReg keine konkreten Umstände aufzuzeigen, die eine weitgehend einheitliche, aber nur für eine begrenzte, nicht nach einem mit der Regelung in Sachzusammenhang stehenden Kriterium abgegrenzte, Zahl der öffentlichen Universitäten geltende Regelung sachlich zu begründen vermögen (was die Regelung des § 143 Abs 30 Satz 3 UG 2002 eben von einer für alle öffentlichen Universitäten einheitlich geltenden gesetzlichen Regelung der Studienbeitragspflicht, wie sie § 91 UG 2002 idF BGBl I 2013/18 enthalte, unterscheide). Die autonome Entwicklung der öffentlichen Universitäten vermag daher die Regelung des § 143 Abs 30 Satz 3 UG 2002 nicht zu rechtfertigen. Eine solche Rechtfertigung könne sich auch nicht daraus ergeben, dass der Gesetzgeber nur von den durch § 143 Abs 30 Satz 3 UG 2002 erfassten Universitäten „autonom“ getroffene Entscheidungen nachvollziehe und ihnen Gesetzesrang verleihe.

Die Regelung von Studienbeiträgen für die Regelstudien, also Grund-, Aufbau- und Doktoratsstudien, zähle nämlich nicht zu jenen Angelegenheiten öffentlicher Universitäten, die diese autonom und – als verfassungsgesetzlich vorgezeichnete Ausnahme von Art 18 B-VG im Bereich der Verwaltung des Bundes – im Rahmen der Gesetze durch Satzungen iSd Art 81 c Abs 1 Satz 2 B-VG regeln können. Nach Art 81 c Abs 1 B-VG seien die öffentlichen Universitäten Stätten freier wissenschaftlicher Forschung, Lehre und Erschließung der Künste. Sie würden im Rahmen der Gesetze autonom handeln und können Satzungen erlassen. Diese den Universitäten – die zwar eigene autonome Rechtspersönlichkeiten, ausweislich der systematischen Stellung des Art 81 c B-VG im Rahmen des Teils A des dritten Hauptstücks des B-VG aber als Stätten freier wissenschaftlicher Forschung, Lehre und Erschließung der Künste, wenn auch in einem spezifischen Sinn, funktionell Teil der Verwaltung seien – verfassungsgesetzlich gewährleistete Befugnis, im Rahmen der Gesetze autonom zu handeln und Satzungen erlassen zu können, bestehe nach Art 81 c Abs 1 B-VG so weit, als es um die Besorgung ihrer universitären Angelegenheiten gehe. Was in diesem Sinn zu den (wie es der VfGH in VfSlg 17.101/2004, 52, genannt habe) „Universitätsaufgaben“ gehöre, für die die Garantien

des Art 81 c Abs 1 B-VG gelten, sei in Satz 1 des Art 81 c Abs 1 B-VG generalklauselartig angesprochen und im Einzelnen im Lichte des Art 17 StGG durch eine Auslegung zu ermitteln, die am Begriff der „öffentlichen Universität“ ansetze und dabei auch die vom Verfassungsgesetzgeber bei der Erlassung des Art 81 c B-VG vorgefundenen gesetzlichen Aufgabenzuweisungen an öffentliche Universitäten und deren Entwicklung berücksichtige. Art 81 c Abs 1 B-VG gehe damit von einem verfassungsrechtlich vorgeprägten Bereich der Autonomie der öffentlichen Universität aus, für den insb die Garantien des Satzes 2 des Abs 1 des Art 81 c B-VG, im Rahmen der Gesetze autonom handeln und Satzungen erlassen zu dürfen, gelten würden. Art 81 c Abs 1 B-VG sei daher nicht dahingehend zu verstehen, dass sich der iSd Art 81 c Abs 1 Satz 2 B-VG autonome Bereich der öffentlichen Universitäten (nur) danach bestimme, wie der einfache Gesetzgeber diesen autonomen Bereich – gegenüber ausschließlich nach den allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätzen für die staatliche Verwaltung wahrzunehmenden Aufgabebereichen der öffentlichen Universität – abgrenzt.

Ein wesentliches Merkmal öffentlicher Universitäten iSd Art 81 c Abs 1 B-VG sei die staatliche Verantwortung für die Finanzierung der Regelstudien, also der Grund-, Aufbau- und Doktoratsstudien der öffentlichen Universitäten, sowie für ein angemessenes Ausmaß von, iSd Art 81 c Abs 1 B-VG „freier“, also keinen inhaltlichen Einflüssen ausgesetzter und keinen anderen als intrinsischen Anreizen unterliegender wissenschaftlicher Forschung an diesen Universitäten. Im Rahmen dieser Gewährleistung würden öffentliche Universitäten aber auch staatlichen Anforderungen unterliegen, die der Gesetzgeber wegen ihrer besonderen gesellschaftlichen Bedeutung insb hinsichtlich der staatlich finanzierten Studien – etwa im Wege von Leistungsvereinbarungen – an die Universitäten stellen könne.⁷⁾ Insoweit ordne Art 81 c Abs 1 Satz 2 B-VG mit dem Verweis auf den „Rahmen der Gesetze“ mehr und anderes an als die Selbstverständlichkeit, dass auch Universitäten nicht gegen bestehende Gesetze verstoßen dürfen. Damit sei vielmehr verfassungsgesetzlich vorgezeichnet, dass öffentliche Universitäten aus dem geschilderten Verantwortungszusammenhang heraus gesetzlicher Regelung ihres Wirkungsbereichs, des allgemeinen und gleich zu regelnden Zugangs zu den Regelstudien und der damit in Zusammenhang stehenden staatlichen Finanzierung unterliegen und bedürfen würden, was ua ihre Einordnung in die Regelungen der Bundesverfassung über die Verwaltung des Bundes mitbegründe.

Ob und inwieweit Studierende für die Absolvierung staatlich finanzierter Regelstudien an öffentlichen Universitäten Beiträge leisten sollen (und damit der Sache nach eine solche öffentliche Finanzierung in anderer Abgrenzung als aus allgemeinen Budgetmitteln erfolgen soll), gehöre zu jenem gesetzlichen Rahmen, dem die Universitäten unterliegen würden und der ihr Handeln iSd Art 18 Abs 1 B-VG bestimme. Dies sei schon im Begriff der „öffentlichen Universität“ des Art 81 c Abs 1 B-VG angelegt. Damit und durch ihre systematische Stellung bringe diese Verfassungsbestimmung zum Ausdruck, dass

bei öffentlichen Universitäten – im Gegensatz zu privaten Universitäten oder zu Fachhochschulen, für die keine vergleichbare verfassungsrechtliche Gewährleistung bestehe – die Finanzierung (der freien Forschung und) insb der Regelstudien öffentlicher Universitäten besonderer staatlicher Verantwortung unterliege. Das bedinge eine gesetzliche Regelung und schließe die Übertragung einer weitreichenden autonomen, dem Grunde und der Höhe nach gesetzlich nicht determinierten Befugnis zur Einhebung von Entgelten von Studierenden für die Zulassung zu einem Regelstudium an öffentliche Universitäten aus, würden dann doch – und insofern nicht anders als private Universitäten – die öffentlichen Universitäten und nicht der Gesetzgeber darüber entscheiden, welche finanziellen Bedingungen für die Aufnahme von Regelstudien an den öffentlichen Universitäten bestehen sollen. In diesem Sinne zähle das Studienbeitragsrecht zwingend zum gesetzlichen Rahmen der Tätigkeit der Universitäten und gehöre nicht zum Kreis jener Universitätsaufgaben, bei deren Wahrnehmung für die Universität die Garantien des Art 81 c Abs 1 Satz 2 B-VG zum Tragen kommen.⁸⁾ Die Entscheidung, ob Studienbeiträge eingehoben werden, habe wegen Art 81 c Abs 1 und Art 18 B-VG im Hinblick auf die angesprochene (Finanzierungs-)Verantwortung des Staates für öffentliche Universitäten also der Gesetzgeber zu treffen. Dieser sei damit auch verpflichtet, die gesetzliche Grundlage der Einhebung von Studienbeiträgen an Universitäten so auszugestalten, dass sie insgesamt den Anforderungen des Art 18 B-VG im Hinblick auf ihre Determinierung Rechnung trägt⁹⁾ und den Vorgaben des Gleichheitsgrundsatzes entspricht. Dies schließe auch ein, dass der Gesetzgeber einen, den genannten Anforderungen des Art 18 B-VG und des Gleichheitsgrundsatzes entsprechenden Rahmen festlegt, innerhalb dessen die öffentlichen Universitäten Studienbeiträge festsetzen können.

Vor diesem Hintergrund sei es damit aber auch ausgeschlossen, in der durch Art 81 c Abs 1 B-VG den Universitäten gewährleisteten Autonomie eine sachliche Rechtfertigung für die in § 143 Abs 30 Satz 3 UG 2002 getroffene Regelung über die Studienbeitragspflicht zu sehen (ungeachtet dessen, dass nach der Rsp des VfGH rechtliche Differenzierungen in Bundesgesetzen auch dann am Maßstab des Gleichheitsgrundsatzes zu messen seien, wenn die rechtliche Ungleichbehandlung daher rührt, dass der Bundesgesetzgeber generelle Rechtsakte anderer Rechtssetzungsautoritäten in Gesetzesrang hebt).¹⁰⁾ Die durch § 143 Abs 30 Satz 3 UG 2002 bewirkte Ungleichbehandlung könne auch nicht durch einen „Übergangscharakter“ dieser Bestimmung gerechtfertigt werden. Denn auch wenn diese Regelung mit dem Wintersemester 2012/13 nur einen (kurz bemes-

7) Vgl zur Verpflichtung des Bundes, den Universitäten jene Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie benötigen, um ihre gesetzlichen Verpflichtungen zu erfüllen: OGH 11. 4. 2013, 1 Ob 251/12 m.

8) Vgl auch VfSlg 17.101/2004.

9) Vgl VfSlg 19.448/2011.

10) Vgl zum sog „partikulären Bundesrecht“ im Hinblick auf länderweise unterschiedliche Bestimmungen in Bundesgesetzen: VfSlg 11.641/1988; 13.917/1994; 17.981/2006.

senen) beschränkten Anwendungsbereich habe, regle sie für diesen Zeitraum insb für die von ihr erfassten Studierenden eine jedenfalls nicht völlig unerhebliche Belastung und stehe damit auch als Übergangsregelung unter den Anforderungen des Gleichheitsgrundsatzes. Bei den von der Regelung ja gerade intendierten Studienbeitragspflichten handle es sich jedenfalls um keine atypischen Härtefälle im Sinne der Rsp des VfGH.¹¹⁾ Dass aus verwaltungsökonomischen Gründen nur diese und keine andere Regelung (etwa die Anordnung der Verpflichtung zur Rückzahlung [allenfalls Anrechnung] von für das Wintersemester 2012/13 eingehobenen Studienbeiträgen) offen gestanden wäre, sei weder von der BReg noch von den zur Stellungnahme eingeladenen Universitäten vorgebracht worden.

B. Volksbefragung Wehrpflicht

Mit **Erk v 28. 6. 2013 (W III 2/2013)** hat der VfGH einer Wahlanfechtung nicht stattgegeben: Gerügt wurde, dass die Volksbefragung vom 20. 1. 2013 unzulässig gewesen sei, weil sie über eine Angelegenheit durchgeführt worden sei, deren Regelung in den Kompetenzbereich des Bundesverfassungsgesetzgebers falle, zumal die Wehrpflicht in Art 9 a Abs 3 B-VG geregelt sei; die Wendung „[Angelegenheiten,] zu deren Regelung der Bundesgesetzgeber [richtig: die Bundesgesetzgebung] zuständig ist“ in Art 49 b Abs 1 B-VG sei jedoch insofern eng auszulegen, als darunter nur Angelegenheiten zu verstehen seien, welche in die Regelungskompetenz des einfachen Bundesgesetzgebers fielen.

Der VfGH vermag sich der Argumentation des Anfechtungswerbers hinsichtlich des Gegenstandes des Art 49 b Abs 1 B-VG aus folgenden Gründen nicht anzuschließen: Weder der Wortlaut noch die systematische Einordnung des Art 49 b Abs 1 B-VG würden darauf hindeuten, dass der Verfassungsgesetzgeber das Instrument der Volksbefragung auf Angelegenheiten beschränken wollte, zu deren Regelung der einfache Gesetzgeber zuständig ist. So verwende Art 49 b Abs 1 B-VG seit der Novelle BGBl I 2007/27 – in Anpassung an die Terminologie des B-VG¹²⁾ – den Begriff „Bundesgesetzgebung“; aus der systematischen Einordnung im Zweiten Hauptstück (Gesetzgebung des Bundes) unter der Überschrift „D. Der Weg der Bundesgesetzgebung“ – unter der sowohl die Entstehung von „einfachen“ Bundesgesetzen als auch von Verfassungsgesetzen geregelt sei und lediglich in Art 44 B-VG (in Bezug auf die Festlegung von Quoren für Gesetzesbeschlüsse) zwischen „einfachen“ Gesetzen und Verfassungsgesetzen differenziert werde – sei abzuleiten, dass der Begriff „Bundesgesetzgebung“ in Art 49 b Abs 1 B-VG auch Angelegenheiten im Rahmen der Bundesverfassungsgesetzgebung erfasse, diene die Volksbefragung doch gerade der Einholung der Meinung der Stimmberechtigten über Angelegenheiten „von grundsätzlicher und gesamtösterreichischer Bedeutung“ mit Ausnahme bestimmter, im letzten Satz dieser Bestimmung angeführter Angelegenheiten.¹³⁾

In systematischer Hinsicht spräche auch der Vergleich mit Volksbegehren und Volksabstimmungen

gegen einen Ausschluss bundesverfassungsgesetzlicher Materien: Nach der Rsp des VfGH würden Volksbegehren gem Art 41 Abs 2 B-VG durch „Bundes(verfassungsgesetz“ zu regelnde Angelegenheiten betreffen können;¹⁴⁾ auch das Instrument der Volksabstimmung gem Art 43 und 44 Abs 3 B-VG sei ausdrücklich auch auf Bundesverfassungsgesetze ausgerichtet, wobei im Falle einer Gesamtänderung der Bundesverfassung eine Volksabstimmung sogar zwingend durchzuführen sei. Vor dem Hintergrund, dass somit beschlossene Bundesverfassungsgesetze hinsichtlich einer Angelegenheit von grundsätzlicher und gesamtösterreichischer Bedeutung einer Volksabstimmung unterzogen werden könnten bzw müssten, könne nicht davon ausgegangen werden, dass eine Volksbefragung über eben diese Angelegenheit vor Einleitung eines entsprechenden Gesetzgebungsverfahrens von vornherein unzulässig sei. Aus diesen Gründen erachte der VfGH die Durchführung einer Volksbefragung über Angelegenheiten von grundsätzlicher und gesamtösterreichischer Bedeutung auch dann für zulässig, wenn sie eine durch Bundesverfassungsgesetz zu regelnde Angelegenheit betreffen.

In der Anfechtung werde im Hinblick auf die bei der Volksbefragung gewählte Fragestellung im Wesentlichen geltend gemacht, dass diese „manipulativ“ und „verwirrend“ sowie insofern verfehlt gewesen sei, als die Kombinationen Bundesheer/Zivildienst und Berufsheer/Sozialjahr zwar Alternativen darstellten, sich die Befragten jedoch nur für eine Kombination hätten entscheiden können. Das Ergebnis könne nicht den wahren Willen der Befragten widerspiegeln, weil Bürger, welche für den Zivildienst, nicht jedoch für das Bundesheer seien, trotzdem für die erste Möglichkeit gestimmt hätten, obwohl sie eventuell für den Zivildienst und ein Berufsheer wären. Die Fragen hätten somit aufgespalten – allenfalls im Rahmen mehrerer, formal getrennter Volksbefragungen – gestellt werden müssen. Zudem setze der Volksbefragungstext ungefragt die allgemeine Zustimmung zu einem österr Militär voraus und nehme daher bereits die Grundfrage vorweg. Die Bundeswahlbehörde bringe demgegenüber vor, dass Art 49 b Abs 2 B-VG den antragsberechtigten Organen bei der Formulierung der Fragestellung durch die Möglichkeit der Nennung von „zwei alternativen Lösungsvorschlägen“ einen größeren Spielraum einräume, der es auch erlaube, bestimmte Vorhaben einer Volksbefragung zu unterziehen, wobei nicht jeder Lösungsvorschlag das kontradiktorische Gegenteil des jeweils anderen beinhalten müsse.

Der VfGH vermag sich den in der Anfechtung geäußerten Bedenken hinsichtlich der Klarheit der Fragestellung nicht anzuschließen: In seinen Erk VfSlg 15.816/2000 und 19.648/2012 habe der VfGH im Hinblick auf das letztlich aus dem – auch auf Volksbefragungen gem Art 49 b B-VG übertragbaren¹⁵⁾ –

11) Vgl ua VfSlg 11.616/1988; 16.361/2001; 14.703/1996; 17.784/2006.

12) Vgl ErläutRV 94 BlgNR 23. GP 4.

13) Vgl IA 137/A BlgNR 17. GP 4.

14) Vgl VfSlg 18.029/2006; 19.644/2012.

15) Vgl auch VfSlg 13.839/1994.

Prinzip der Reinheit von Wahlen erfließende Verbot von Suggestivfragen und das Gebot der Klarheit der Fragestellung iZm direktdemokratischen Verfahren ausgesprochen, dass gerade Einrichtungen der direkten Demokratie es erfordern würde, dass das Substrat dessen, was den Wahlberechtigten zur Entscheidung vorgelegt wird (sei es nun ein Gesetzesantrag, ein Gesetzesbeschluss oder eine Frage), klar und eindeutig ist, damit Manipulationen hintangehalten und Missverständnisse soweit wie möglich ausgeschlossen werden können. So sei bei Volksbefragungen die Klarheit der Fragestellung essentiell, und zwar unabhängig davon, wie intensiv eine Frage vor einer Volksbefragung diskutiert wurde.¹⁶⁾ Gem Art 49 b Abs 2 Satz 2 B-VG habe die Fragestellung einer Volksbefragung entweder aus einer mit „ja“ oder „nein“ zu beantwortenden Frage oder aus zwei alternativen Lösungsvorschlägen zu bestehen. Diese Bestimmung sei schon nach ihrer Textierung so zu verstehen, dass auch im Falle der Volksbefragung über zwei alternative Lösungsvorschläge die in einem so engen Zusammenhang stehen müssen, dass die Fragestellung gleichsam auf einen Gegenstand hinausläuft, über den eine eindeutige Willensbildung möglich sei.

Im vorliegenden Fall bestehe die Fragestellung zwar aus einer Verknüpfung von jeweils zwei Elementen in zwei alternativen Lösungsvorschlägen („Berufsheer und bezahltes freiwilliges Sozialjahr“ und „allgemeine Wehrpflicht und Zivildienst“). Dies verletze jedoch – auch vor dem Hintergrund der genannten Rsp des VfGH zum Gebot der Klarheit der Fragestellung – nicht Art 49 b B-VG, weil der gem Art 9 a Abs 4 B-VG als Wehrersatzdienst verpflichtend zu leistende Zivildienst in seiner derzeitigen Ausgestaltung – auch im Lichte des Art 4 Abs 2 und 3 lit b EMRK – schon von Verfassungs wegen mit der allgemeinen Wehrpflicht verknüpft sei und die Herstellung des Zusammenhangs zwischen diesen Elementen (in alternativen Lösungsvorschlägen) daher im Rahmen der hier zu beurteilenden Fragestellung zulässig sei. Entgegen den Ausführungen in der Anfechtungsschrift sei die Wendung „Beibehaltung (...) des Zivildienstes“ auch nicht suggestiv oder irreführend, zumal damit lediglich (zutreffenderweise) darauf hingewiesen werde, dass dieser Lösungsvorschlag den status quo darstelle.

Soweit in der Anfechtung ferner eine Verletzung des Gleichheitssatzes dadurch behauptet werde, dass die Themenstellung der Volksbefragung vom 20. 1. 2013 im Lichte des Art 9 a Abs 3 und 4 B-VG lediglich junge bzw noch nicht wahlberechtigte Männer betroffen hätte und sich somit „an die falsche Gruppe an Abstimmenden“ gerichtet und die verschiedenen Altersgruppen „gegeneinander ausgespielt“ hätte, sei darauf hinzuweisen, dass Art 49 b Abs 3 B-VG – demzufolge bei der Volksbefragung jene Personen stimmberechtigt seien, die am Befragungstag das Wahlrecht zum Nationalrat besitzen (s auch § 5 Volksbefragungsg 1989) – im Verfassungsrang stehe. Dass bei einer Anknüpfung der Stimmberechtigung bei Volksbefragungen an das Wahlrecht zum Nationalrat einzelne Stimmberechtigte uU auch über Angelegenheiten abstimmen, die sie nicht oder weniger intensiv betreffen als an-

dere Stimmberechtigte, ergäbe sich somit unmittelbar aus der Verfassung selbst.

In der Anfechtung werde weiters vorgebracht, dass beim Verfahren zur Volksbefragung in mehreren Gemeinden Tirols „seitens der Behörde“ schriftlich wie mündlich Empfehlungen und sogar „Weisungen“ zur Abstimmung erteilt worden seien, und diesbezüglich auf der Anfechtung angeschlossene Auszüge von Briefwurfsendungen verwiesen. Dies stelle eine Manipulation des Befragungsergebnisses und eine Verletzung des Neutralitätsgebotes dar. Bei den der Anfechtung beiliegenden Auszügen von Briefwurfsendungen – und nur hinsichtlich dieser sei das Vorbringen hinreichend substantiiert¹⁷⁾ – handle es sich – soweit erkennbar – um an die Gemeindeglieder gerichtete, teilweise als „Amtliche Mitteilung“ gekennzeichnete Schreiben einiger Gemeinden sowie der Bürgermeister einiger Gemeinden und der Ortsgruppe einer politischen Partei. Die Bundeswahlbehörde vertrete in ihrer Gegenschrift die Auffassung, dass – wenngleich dahingestellt bleiben könne, inwieweit derartige Äußerungen von Bürgermeistern, die zugleich als Amtsperson und als politische Repräsentanten fungieren, „empfehlenswert“ seien – die behauptete Rechtswidrigkeit schon deshalb keine Relevanz für das Befragungsergebnis hätte haben können, weil selbst dann, wenn alle in Tirol bei der Volksbefragung stimmberechtigten Personen (535.498) von rechtswidrigen Handlungen der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister in eine bestimmte Richtung geleitet worden wären, dies keinen Einfluss auf das Ergebnis gehabt hätte, zumal die Differenz der Stimmen zwischen den beiden Lösungsvorschlägen (bundesweit) 631.838 Stimmberechtigte betrage, also deutlich mehr als alle 535.498 in Tirol Stimmberechtigten.

Der VfGH habe in seinem Erk VfSlg 13.839/1994 betreffend die Volksabstimmung über ein Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union im Hinblick auf den Vorwurf unzulässiger Werbung öffentlicher Stellen für den Gesetzesbeschluss des Nationalrates im Zuge des Volksabstimmungsverfahrens ausgeführt, dass die für allgemeine Wahlen grundsätzlich geltenden Regeln der „Freiheit der politischen Willensbildung und Betätigung“ und des Postulates der „Reinheit der Wahlen“, in deren Ergebnis der wahre Wille der Wählerschaft zum Ausdruck kommen soll, unter Bedachtnahme und nach Maßgabe der Unterschiedlichkeiten der beiden Rechtseinrichtungen, auch auf das Verfahren für Volksabstimmungen nach Art 43 und 44 Abs 3 iVm Art 46 B-VG zu übertragen sind. Die Werbung für ein bestimmtes Abstimmungsverhalten dürfe dabei im Rahmen der allgemeinen Rechtsordnung in keiner wie immer gearteten Weise (rechtlich oder faktisch) unterbunden oder auch nur beeinträchtigt werden, so angesichts des verfassungsrechtlichen Gebotes der Freiheit der politischen Willensbildung und Betätigung zB auch nicht durch – staatliche – gezielte oder dem gleichkommende massive Desinformation, die im Effekt zur Fehlorientie-

16) Vgl VfSlg 15.816/2000.

17) Vgl ua VfSlg 14.556/1996 mwH; VfGH 1. 3. 2013, W I-25/12.

rung der abstimmungsberechtigten Bürger führe. Eine Beeinflussung der Wähler durch mündliche oder schriftliche Agitation werde nur dann für relevant erachtet, wenn sie die zum Schutz der Wahlfreiheit gezogenen Schranken überschreite.¹⁸⁾

Diese Überlegungen fänden auch iZm der Durchführung von Volksbefragungen grundsätzlich Anwendung: Wenngleich bei einer Volksbefragung – anders als bei einer Volksabstimmung – noch keine staatliche Maßnahme vorliege, für die staatliche Organe legitimerweise werben dürfen, stehe das Neutralitätsgebot nicht jeglicher Form der Äußerung in Bezug auf die bei der Volksbefragung angebotenen Lösungsvorschläge entgegen. Grundsätzlich stehe es den als Organen der Vollziehung fungierenden Personen – ebenso wie Mitgliedern der BReg und den sonstigen obersten Organen der Vollziehung sowie den Abgeordneten zu den gesetzgebenden Körperschaften – frei, in Unterstützung und Verfolgung ihrer politischen Ziele Empfehlungen für die Volksbefragung abzugeben und dafür auch öffentlich einzustehen.¹⁹⁾ Dies bedeute aber freilich nicht, dass es bei Volksbefragungen zulässig sei, in „amtlichen Mitteilungen“ oder als solche gekennzeichneten Schreiben in subjektiv wertender Weise für ein Ergebnis einzutreten und in dieser Hinsicht auf die Stimmberechtigten Einfluss zu nehmen.²⁰⁾

Ob die behauptete Rechtswidrigkeit des Verfahrens vorliegt, könne im vorliegenden Fall jedoch dahingestellt bleiben, weil ein Einfluss auf das Ergebnis der Volksbefragung auszuschließen sei: Die bei einer Volksbefragung Stimmberechtigten seien in einen politischen Entscheidungsprozess eingebunden und so – ganz anders als bei allgemeinen Wahlen – nicht dazu aufgerufen, eine Wahlpartei und damit Personen zu wählen, sondern über eine von der gewählten gesetzgebenden Körperschaft beabsichtigte Maßnahme (positiv oder negativ bzw durch Auswahl eines von zwei alternativen Lösungsvorschlägen) abzustimmen.²¹⁾ Wenngleich bei der Volksbefragung gem Art 45 Abs 1 B-VG – der bei der Durchführung von Volksbefragungen sinngemäß anzuwenden ist (Art 49b Abs 3 B-VG) – die unbedingte Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen „entscheide“, sei bei der Auslegung des Begriffs „Ergebnis“ iZm Volksbefragungen zu berücksichtigen, dass dem Ergebnis einer Volksbefragung primär politische Bedeutung zukomme;²²⁾ neben dem bloßen Überwiegen der Stimmen seien dabei insb auch die Höhe der Beteiligung und die Mehrheitsverhältnisse relevant. Die einzige Rechtswirkung der Volksbefragung bestehe darin, dass ihr Ergebnis gem Art 49b Abs 3 Satz 3 B-VG von der Bundeswahlbehörde dem Nationalrat sowie der BReg vorzulegen sei.

Ob bei der Prüfung eines Einflusses der behaupteten Rechtswidrigkeit auf das Ergebnis ausschließlich darauf abzustellen sei, ob letztlich eine Mehrheit für den anderen Lösungsvorschlag rechnerisch möglich gewesen wäre, oder darüber hinaus auf weitere Aspekte Bedacht zu nehmen sei, könne jedoch dahingestellt bleiben, weil ein solcher Einfluss unter Berücksichtigung der Umstände des vorliegenden Falles jedenfalls ausgeschlossen sei: In den behauptetermaßen von unzulässiger Beeinflussung der Stimmberechtig-

ten betroffenen Gemeinden waren bei der Volksbefragung insgesamt 20.434 Personen stimmberechtigt; in diesen Gemeinden entfielen von insgesamt 9.710 (davon 9.579 gültig) abgegebenen Stimmen 3.004 Stimmen auf Lösungsvorschlag A und 6.575 Stimmen auf Lösungsvorschlag B. Selbst unter der Annahme, dass ohne die der Anfechtung angeschlossenen Schreiben alle abgegebenen Stimmen auf einen der beiden Lösungsvorschläge entfallen oder ungültig abgegeben worden wären – dass die behauptete Beeinflussung Stimmberechtigte von der Stimmabgabe abgehalten hätte, wurde in der Anfechtung nicht behauptet –, hätte die behauptete Rechtswidrigkeit im vorliegenden Fall bei der gegebenen Beteiligung im Hinblick auf das bundesweite Gesamtergebnis lediglich zu einer Verschiebung um höchstens 0,2% führen können; eine derart geringfügige Abweichung könne jedoch nicht als Einfluss auf das Ergebnis der Volksbefragung gewertet werden.

C. Stimmrecht für Rechtsanwaltsanwärter

Aus den Regelungen des § 24 Abs 3 Satz 3 und § 27 RAO²³⁾ ergab sich, dass Rechtsanwaltsanwärter bei einer Abstimmung in der Plenarversammlung von Rechtsanwaltskammern ein solcherart gewichtetes Stimmrecht haben, dass jeweils zwei Stimmen von Rechtsanwaltsanwärttern der Stimme eines Rechtsanwaltes entsprechen. Mit **Erk v 11. 6. 2003 (G 31 – 33/2013)** erachtete der VfGH ua die Regelung des § 24 Abs 3 Satz 3 RAO als verfassungswidrig: Der VfGH habe keine verfassungsrechtlichen Bedenken, dass nach der Rechtsanwaltsordnung alle Gruppen von Rechtsanwälten und Rechtsanwaltsanwärttern als Mitglieder der Rechtsanwaltskammer erfasst werden.²⁴⁾ Der VfGH stimme der BReg zu und halte seine bereits im Prüfungsbeschluss (vorläufig) vertretene Auffassung aufrecht, dass eine unterschiedliche Gewichtung der Stimmen und somit ein qualifiziertes Stimm- und Mitspracherecht bei Abstimmungen in der Plenarversammlung im Rahmen des (weiten) rechtspolitischen Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers in der Organisation der nichtterritorialen Selbstverwaltung zulässig sei, wenn die unterschiedliche Gewichtung auf Unterschieden im Tatsächlichen beruhe, die mit der jeweiligen Angelegenheit zusammenhängen, und dem aus dem Gleichheitssatz erwachsenden Sachlichkeitsgebot genüge sowie mit dem sich aus Art 120 a und 120 c B-VG ergebenden demokratischen Prinzip vereinbar sei.

Der VfGH stimme der BReg ebenso zu, dass bei zahlreichen der in § 27 Abs 1 RAO der Plenarver-

18) Vgl VfSlg 47/1921.

19) Vgl VfSlg 13.839/1994.

20) Vgl VfSlg 17.418/2004; 19.107/2010.

21) Vgl auch VfSlg 13.839/1994.

22) Vgl auch ErläutRV 965 BlgNR 17. GP 11, denen zufolge die Wirkung einer Volksbefragung eher mit der eines Volksbegehrens zu vergleichen ist.

23) IdF BGBl I 2009/141.

24) Vgl VfSlg 12.021/1989 und 13.887/1994 zur Kammer der Wirtschaftstreuhänder.

sammlung der Rechtsanwaltskammer zugewiesenen Aufgaben die höhere Stimmgewichtung für Rechtsanwälte gegenüber den Rechtsanwaltsanwärtinnen im Hinblick auf deren unterschiedliche fachliche Qualifikation, unterschiedliche Befugnisse und unterschiedliche Verantwortung sachlich gerechtfertigt sei. Nach Auffassung des VfGH gäbe es jedoch nicht hinsichtlich sämtlicher der Plenarversammlung in § 27 Abs 1 RAO zugewiesenen Entscheidungsgegenstände eine sachliche Rechtfertigung (zB aufgrund höherer Verantwortung, größerer Befugnisse der Rechtsanwälte oder unterschiedlicher fachlicher Qualifikation) für die unterschiedliche Gewichtung der Stimmen von Rechtsanwälten und Rechtsanwaltsanwärtinnen. Gerade bei den unmittelbar die Rechtsanwaltsanwärtinnen betreffenden Regelungen der Umlagenordnung (über die gemeinsame Versorgungseinrichtung) und der Beitragsordnung (etwa über den Beitrag der Rechtsanwaltsanwärtinnen zur Prämie für die Unfallversicherung) sei keine sachliche Rechtfertigung für die unterschiedliche Stimmgewichtung für Rechtsanwälte und Rechtsanwaltsanwärtinnen zu finden. Die von der BReg und der Rechtsanwaltskam-

mer Wien in ihren Äußerungen angeführten Argumente (Ausbildungsverhältnis der Rechtsanwaltsanwärtinnen, unterschiedliche Vertretungsberechtigungen der Rechtsanwälte und Rechtsanwaltsanwärtinnen, volles wirtschaftliches Risiko der Rechtsanwälte) würden keine sachliche Rechtfertigung für die unterschiedliche Stimmgewichtung bei der Beschlussfassung über die die Rechtsanwaltsanwärtinnen betreffenden, in Prüfung gezogenen Regelungen der Umlagenordnung und der Beitragsordnung darstellen. Die für alle Entscheidungsgegenstände in der Plenarversammlung geltende unterschiedliche Gewichtung der Stimmen von Rechtsanwälten und Rechtsanwaltsanwärtinnen in § 24 Abs 3 letzter Satz RAO sei somit verfassungswidrig, weil die dem demokratischen Prinzip innewohnende grundsätzliche Gleichheit der Stimme unterschiedslos durchbrochen wird, ohne dass hierfür ein entsprechend sachlicher Grund bestehe. Dem Gesetzgeber stünden – soweit es sachlich sei – andere Möglichkeiten offen, unterschiedliche Interessenlagen der einzelnen in der (Rechtsanwalts-)Kammer versammelten Mitglieder zu berücksichtigen (bspw durch ein Vetorecht).



Neues aus Europa Aktuelle Rechtsetzung und Entscheidungen der EU

WOLFGANG URBANTSCHITSCH / EDITH HOFER

Telekommunikation

KOM schlägt Gesetzespaket „Vernetzter Kontinent“ auf dem Weg zum Telekommunikationsbinnenmarkt vor, IP/13/828¹

⊕ Der Hintergrund des von der KOM verabschiedeten Pakets²) ist, dass sich der Sektor nach wie vor weitgehend an 28 nationalen Märkten orientiert. Kein einziges Telekommunikationsunternehmen ist in der gesamten EU vertreten und sowohl die Betreiber als auch die Verbraucher stehen unterschiedlichen Preisen und Vorschriften gegenüber. Das Ziel der Vorschläge ist es, Verbraucherpreise zu senken, den Verwaltungsaufwand für Unternehmen zu reduzieren und Nutzern als auch Diensteanbietern neue Rechte einzuräumen.

Zu den wichtigsten Elementen der Vorschläge gehören ua:

- Vereinfachte EU-Regeln für Telekommunikationsbetreiber, insb eine einzige Genehmigung (statt 28) für die Tätigkeit in der gesamten EU;
- Verdrängung von Roamingaufschlägen vom Markt sowie keine Auslandsaufschläge mehr für Anrufe innerhalb Europas: Roamingaufschläge für auf Reisen innerhalb der EU angenommene Anrufe werden ab dem 1. 7. 2014 verboten. Außerdem dürfen Telekommunikationsanbieter in Zukunft für einen Festnetzanruf innerhalb der EU nicht mehr verlangen als für ein Inlandsferngespräch (für Mobilanrufe darf der Aufschlag max € 0,19/min betragen);

- Gesetzlicher Schutz für das offene Internet (Netzneutralität): Das Blockieren und Drosseln von Internetinhalten soll verboten werden, so dass Nutzer Zugang zu einem uneingeschränkten und offenen Internet haben, unabhängig von ihren vertraglich vereinbarten Kosten oder Geschwindigkeiten;
- Neue europaweit harmonisierte Verbraucherrechte, ua ein Recht auf klar formulierte Verträge mit besser vergleichbaren Angaben, erweiterte Rechte in Bezug auf den Anbieter- oder Vertragswechsel, oder ein Kündigungsrecht, falls die zugesagten Internetgeschwindigkeiten nicht eingehalten werden;
- Größere Sicherheit für Investoren: Die dazu vorgelegte Empfehlung³) soll die Rechtssicherheit

Dr. Wolfgang Urbantschitsch leitet die Abteilung Recht der Energie-Control Austria in Wien. Mag. Edith Hofer arbeitet in der Generaldirektion Energie der Europäischen Kommission.

1) Siehe auch MEMO/13/779.

2) Vorschlag für eine VO des EP und des Rates über Maßnahmen zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents und zur Änderung der RL 2002/20/EG, 2002/21/EG und 2002/22/EG und der VO (EG) 1211/2009 und (EU) 531/2012, COM (2013) 627; Mitteilung der KOM an das EP, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über den Telekommunikationsbinnenmarkt, COM (2013) 634.

3) Empfehlung der KOM v 11. 9. 2013 über einheitliche Nichtdiskriminierungsverpflichtungen und Kostenrechnungsmethoden zur Förderung des Wettbewerbs und zur Verbesserung des Umfelds für Breitbandinvestitionen, 2013/466/EU, ABI L 2013/251, 13.