

Verfassungsgerichtshof
Judenplatz 11, 1010 Wien
G 256-258/09-11

I M N A M E N D E R R E P U B L I K !

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des
Präsidenten

Dr. H o l z i n g e r ,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin

Dr. B i e r l e i n

und der Mitglieder

Mag. Dr. B e r c h t o l d - O s t e r m a n n ,
Dr. G a h l e i t n e r ,
DDr. G r a b e n w a r t e r ,
Dr. H a l l e r ,
Dr. H ö r t e n h u b e r ,
Dr. K a h r ,
Dr. L a s s ,
Dr. L i e h r ,
Dr. M ü l l e r ,
Dr. O b e r n d o r f e r ,
DDr. R u p p e und
Dr. S c h n i z e r

als Stimmführer, im Beisein der Schriftführerin

Mag. D a n n e r ,

(3. März 2010)

in dem von Amts wegen eingeleiteten Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des § 59 Abs. 6 letzter Satz des Gesetzes vom 14. Juni 1967, mit dem für die Gemeinden des Landes Steiermark mit Ausnahme der Städte mit eigenem Statut eine Gemeindeordnung erlassen wird (Steiermärkische Gemeindeordnung 1967 - GemO), LGBL. für die Steiermark Nr. 115 idF LGBL. für die Steiermark Nr. 1/1999, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung gemäß Art. 140 B-VG zu Recht erkannt:

§ 59 Abs. 6 letzter Satz des Gesetzes vom 14. Juni 1967, mit dem für die Gemeinden des Landes Steiermark mit Ausnahme der Städte mit eigenem Statut eine Gemeindeordnung erlassen wird (Steiermärkische Gemeindeordnung 1967 - GemO), LGBL. für die Steiermark Nr. 115 idF LGBL. für die Steiermark Nr. 1/1999, wird als verfassungswidrig aufgehoben.

Frühere gesetzliche Bestimmungen treten nicht wieder in Kraft.

Der Landeshauptmann für die Steiermark ist zur unverzüglichen Kundmachung dieser Aussprüche im Landesgesetzblatt verpflichtet.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e :

I. 1. Beim Verfassungsgerichtshof sind zu den Zahlen B 1007/08, B 1008/08 und B 1009/08 Beschwerden gemäß Art. 144 B-VG anhängig, denen im Wesentlichen jeweils folgender Sachverhalt zu Grunde liegt:

1.1. Mit Beschluss des Gemeinderates der Marktgemeinde Thal vom 30. Jänner 2008 wurden die Beschwerdeführer in den Beschwerdeverfahren von der Teilnahme an den weiteren Sitzungen des Gemeinderates und sämtlicher Ausschüsse - der Beschwerde-

führer zu B 1009/08 überdies von der Teilnahme an den weiteren Sitzungen des Gemeindevorstandes - für drei Monate - ab 1. Februar 2008 bis 1. Mai 2008 - gemäß § 59 Abs. 6 des Gesetzes vom 14. Juni 1967, mit dem für die Gemeinden des Landes Steiermark mit Ausnahme der Städte mit eigenem Statut eine Gemeindeordnung erlassen wird (Steiermärkische Gemeindeordnung 1967 - GemO), LGBL. 115 idF LGBL. 1/1999, wegen Verletzung der Vertraulichkeit ausgeschlossen.

Mit Schreiben des Bürgermeisters vom 31. Jänner 2008 wurde den Beschwerdeführern in den Beschwerdeverfahren dieser Gemeinderatsbeschluss zur Kenntnis gebracht. Die Beschwerdeführer begehrt daraufhin die bescheidmäßige Ausfertigung der über sie verhängten Sanktion. Mit Schreiben vom 20. Februar 2008 teilte ihnen der Bürgermeister mit, dass es sich hierbei um kein Behördenverfahren handle und die Erlassung eines Bescheides diesfalls nicht vorgesehen sei.

1.2. Mit Eingaben vom 22. März 2008 bzw. 25. März 2008 stellten die Beschwerdeführer in den Beschwerdeverfahren jeweils einen Antrag auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand gemäß § 71 AVG zur Erhebung einer Vorstellung gemäß § 94 Steiermärkische Gemeindeordnung 1967 (in der Folge: Stmk. GemO) gegen das Schreiben des Bürgermeisters vom 31. Jänner 2008, die jeweils unter einem vorgelegt wurde; weiters wurde die Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung gemäß § 94 Abs. 3 Stmk. GemO beantragt.

1.3. Mit Bescheiden der Steiermärkischen Landesregierung jeweils vom 14. April 2008 wurden die Anträge auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand gemäß § 71 Abs. 1 AVG zurückgewiesen und der Vorstellung jeweils keine Folge gegeben; der Antrag auf Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung sei insofern als obsolet anzusehen.

1.4. Gegen diese Bescheide richten sich die eingangs genannten, auf Art. 144 B-VG gestützten - im Wesentlichen identischen - Beschwerden, in denen die Verletzung der verfassungsge-

setzunglich gewährleisteten Rechte auf freie Meinungsäußerung (Art. 10 EMRK), auf "ein Mindestmaß an faktischer Effizienz der Rechtsschutzeinrichtungen" sowie des passiven Wahlrechts und die Verletzung in Rechten wegen Anwendung rechtswidriger genereller Normen, nämlich des § 59 Abs. 6 Stmk. GemO, geltend gemacht und die kostenpflichtige Aufhebung der bekämpften Bescheide sowie in eventu die Abtretung der Beschwerden an den Verwaltungsgerichtshof begehrt wird.

2. Bei der Behandlung der Beschwerden sind beim Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Verfassungskonformität des § 59 Abs. 6 letzter Satz Stmk. GemO entstanden. Der Verfassungsgerichtshof leitete daher mit Beschluss vom 24. September 2009 von Amts wegen gemäß Art. 140 Abs. 1 B-VG ein Gesetzesprüfungsverfahren hinsichtlich der genannten Gesetzesbestimmung ein.

3. Die Steiermärkische Landesregierung erklärte, von der Erstattung einer Äußerung zum Prüfungsbeschluss Abstand zu nehmen.

4. Der Verfassungsgerichtshof lud das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst sowie die Landesregierungen ein, zu den im Gesetzesprüfungsbeschluss aufgeworfenen Fragen Stellung zu nehmen.

Die Tiroler Landesregierung erstattete eine Stellungnahme, in der sie den Bedenken des Verfassungsgerichtshofes entgegentritt. Vorweg hält die Tiroler Landesregierung in ihrer Stellungnahme fest, dass die gemeinderechtlichen Bestimmungen Tirols keine vergleichbare Regelung enthielten und gegenwärtig auch keine konkreten Bestrebungen des Tiroler Landesgesetzgebers bestünden, eine ähnliche Bestimmung einzurichten.

II. Der Verfassungsgerichtshof hat erwogen:

1. Die maßgebliche Rechtslage stellt sich wie folgt dar:

1.1. § 59 Stmk. GemO - in der hier anzuwendenden Fassung - lautet wie folgt (die in Prüfung gezogene Bestimmung ist hervorgehoben):

"§ 59
Öffentlichkeit der Sitzungen

(1) Die Sitzungen des Gemeinderates sind öffentlich. Die Sitzungen des Gemeindevorstandes und der Ausschüsse sind nicht öffentlich.

(2) Bei der Einberufung zu einer Gemeinderatssitzung kann vom Bürgermeister der Ausschluß der Öffentlichkeit bei einem oder mehreren Tagesordnungspunkten bestimmt werden, sofern dies im Interesse der Gemeinde, einer anderen Gebietskörperschaft oder der Parteien geboten ist.

(3) In nicht öffentlicher Sitzung sind zu behandeln

1. individuelle Personalangelegenheiten und individuelle Zahlungserleichterungen und
2. alle Angelegenheiten, die sich auf den Gang oder die Erledigung eines Verwaltungsverfahrens beziehen.

(4) Die Öffentlichkeit darf jedenfalls nicht ausgeschlossen werden bei der Behandlung des Voranschlages und des Rechnungsabschlusses sowie bei Wahlen.

(5) Der Gemeinderat kann zu Beginn oder auch während einer Sitzung beschließen, einen oder mehrere Tagesordnungspunkte nicht öffentlich zu verhandeln oder eine Verfügung nach Abs. 2 aufzuheben.

(6) Der Gemeinderat kann bei Tagesordnungspunkten, die nicht öffentlich behandelt werden, außerdem die Vertraulichkeit der Beratung und Beschlußfassung beschließen. Dieses Recht steht auch dem Gemeindevorstand und den Ausschüssen zu. Wer diese Vertraulichkeit verletzt, kann vom Gemeinderat mit Zweidrittelmehrheit von der Teilnahme an den weiteren Sitzungen des Gemeinderates, des Gemeindevorstandes oder der Ausschüsse bis zu drei Monaten ausgeschlossen werden.

(7) Die Verwendung von Schallträgern zur Aufzeichnung der Sitzung ist zulässig. Film oder Videoaufnahmen können über Beschluß des Gemeinderates zeitlich begrenzt oder untersagt werden."

1.2. Art. 141 B-VG lautet auszugsweise wie folgt:

"Artikel 141. (1) Der Verfassungsgerichtshof erkennt

a)...

b)...

c) auf Antrag eines allgemeinen Vertretungskörpers auf Mandatsverlust eines seiner Mitglieder; ...

d)...

e) soweit in den die Wahlen regelnden Bundes- oder Landesgesetzen die Erklärung des Mandatsverlustes durch Bescheid einer Verwaltungsbehörde vorgesehen ist, über die Anfechtung solcher Bescheide, durch die der Verlust des Mandates in einem allgemeinen Vertretungskörper, in einem mit der Vollziehung betrauten Organ einer Gemeinde oder in einem satzungsgebenden Organ (Vertretungskörper) einer gesetzlichen beruflichen Vertretung ausgesprochen wurde, nach Erschöpfung des Instanzenzuges.

Die Anfechtung (der Antrag) kann auf die behauptete Rechtswidrigkeit des Wahlverfahrens beziehungsweise auf einen gesetzlich vorgesehenen Grund für den Verlust der Mitgliedschaft in einem allgemeinen Vertretungskörper, im Europäischen Parlament, in einem mit der Vollziehung betrauten Organ einer Gemeinde oder in einem satzungsgebenden Organ (Vertretungskörper) einer gesetzlichen beruflichen Vertretung gegründet werden. Der Verfassungsgerichtshof hat einer Wahlanfechtung stattzugeben, wenn die behauptete Rechtswidrigkeit eines Wahlverfahrens erwiesen wurde und auf das Wahlergebnis von Einfluss war. In dem Verfahren vor den Verwaltungsbehörden hat auch der allgemeine Vertretungskörper und die gesetzliche berufliche Vertretung Parteistellung.

(2) ...

(3) ..."

2.1. Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Prüfungsbeschluss zur Zulässigkeit des Gesetzesprüfungsverfahrens im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

"Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig davon aus, dass die Beschwerden zulässig sind und dass er bei ihrer Behandlung die in Prüfung gezogene Bestimmung anzuwenden hat: Die belangte Behörde hat nämlich ihre Entscheidung, dh. die Zurückweisung des Antrages auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand sowie die Nichtstattgabe der Vorstellung, der Sache nach darauf gegründet, dass der Ausschluss iSd § 59 Stmk. GemO nicht mit Bescheid, sondern mit Beschluss des Gemeinderates erfolgt sei. Insofern dürfte die belangte Behörde bei der Erlassung der angefochtenen Bescheide § 59 Abs. 6 letzter Satz Stmk. GemO angewendet haben.

Da auch die sonstigen Prozessvoraussetzungen vorzuliegen scheinen, dürfte das hiermit eingeleitete Gesetzesprüfungsverfahren zulässig sein."

2.2. Im Gesetzesprüfungsverfahren ist nichts vorgebracht worden und auch nichts hervorgekommen, was gegen die Zulässigkeit dieses Verfahrens spräche. Es ist daher zulässig.

3.1.1. In der Sache äußerte der Verfassungsgerichtshof im Prüfungsbeschluss das Bedenken, dass der in § 59 Abs. 6 letzter Satz Stmk. GemO vorgesehene Ausschluss von den Sitzungen des Gemeinderates gegen das passive Wahlrecht zum Gemeinderat verstoße:

"Der Verfassungsgerichtshof hat wiederholt ausgesprochen, dass sich der Gehalt des passiven Wahlrechts zum Gemeinderat nicht im Recht, gewählt zu werden, erschöpft, sondern auch das Recht umfasst, gewählt zu bleiben, wobei darunter nicht nur die Beibehaltung des Mandates, sondern auch die rechtliche Möglichkeit, es auszuüben, zu verstehen ist. Insofern ist auch das Recht auf Ausübung des Mandates Teil des verfassungsgesetzlich gewährleisteten passiven Wahlrechts; andernfalls könnte das Recht völlig ausgehöhlt, dh. inhaltslos werden (vgl. VfSlg. 3169/1957, 3560/1959, 6106/1969).

Maßnahmen, die sich gegen die Ausübung des Mandates in einem allgemeinen Vertretungskörper richten, berühren das passive Wahlrecht (VfSlg. 3169/1957, 3560/1959, 6106/1969). Eine solche Maßnahme scheint nur mit dem passiven Wahlrecht vereinbar zu sein, wenn sie auf eine ausdrückliche bundesverfassungsgesetzliche Ermächtigung gestützt werden kann. So hat der Verfassungsgerichtshof in VfSlg. 15.266/1998 ausgesprochen, dass angesichts der dem Gesetzgeber bundesverfassungsgesetzlich erteilten Ermächtigung des Art. 141 Abs. 1 zweiter Satz B-VG ('auf einen gesetzlich vorgesehenen Grund für den Verlust der Mitgliedschaft in einem allgemeinen Vertretungskörper') eine darauf gestützte gesetzliche Regelung nicht im Widerspruch zum verfassungsgesetzlich gewährleisteten passiven Wahlrecht steht. Eine solche ausdrückliche Ermächtigung ist in der Bundesverfassung aber nur für den Verlust des Mandates unter gleichzeitiger Einrichtung einer entsprechenden Rechtsschutzmöglichkeit vorgesehen; nicht hingegen für andere (vorübergehende) Ausübungsbeschränkungen wie zB dem Ausschluss von den Sitzungen des allgemeinen Vertretungskörpers. Insofern scheint mangels entsprechender bundesverfassungsgesetzlicher Ermächtigung der partielle Ausschluss von den Sitzungen des Gemeinderates einen Verstoß gegen das passive Wahlrecht zum Gemeinderat darzustellen, sodass § 59 Abs. 6 Stmk. GemO, der eine solche Ausschlussmöglichkeit vorsieht, verfassungswidrig sein dürfte."

3.1.2. Die Tiroler Landesregierung hält dem in ihrer Stellungnahme Folgendes entgegen:

"Zur Frage der Verletzung des passiven Wahlrechtes:

a) Im vorliegenden Fall hegt der Verfassungsgerichtshof zunächst das Bedenken, dass die in Prüfung gezogene Bestimmung des § 59 Abs. 6 letzter Satz der Steiermärkischen Gemeindeordnung 1967 (GemO) wegen Verletzung des passiven Wahlrechtes zum Gemeinderat verfassungswidrig sein dürfte.

In diesem Sinn hat der Verfassungsgerichtshof auch in seinem Erkenntnis VfSlg. 6106/1969 eine mit der im vorliegenden Fall geprüften Regelung vergleichbare Vorschrift zum Wiener Gemeinderat betreffend Mandatsverlust und Verbot der Mandatsausübung als Teil des passiven Wahlrechtes qualifiziert und wegen Verletzung des aus Art. 117 Abs. 2 zweiter Satz B-VG abgeleiteten Homogenitätsprinzips für verfassungswidrig erklärt.

Andererseits hat der Verfassungsgerichtshof in seiner späteren Rechtsprechung (siehe VfSlg. 11.750/1988) bestimmte Vorschriften über den Ausschluss von Gemeinderatsmitgliedern von der Willensbildung im Gemeinderat für zulässig erklärt, weil die einzelnen Mitglieder dabei eine staatliche Funktion ausüben und ihre subjektive Rechtssphäre als gewählte Mandatare nicht berührt wird: 'Durch den Ausschluß eines Mitgliedes des Gemeinderates von der Beratung und Beschlußfassung des Gemeinderates in einer konkreten Angelegenheit wegen Befangenheit wird nämlich nicht 'die Ausübung des Mandates schlechthin' (so VfSlg. 9638/1983) verhindert.' Im selben Erkenntnis führt der Verfassungsgerichtshof weiter aus, dass durch die im konkreten Fall geprüfte Befangenheitsregelung auch kein Verstoß gegen das aus Art. 117 Abs. 2 zweiter Satz B-VG abgeleitete Homogenitätsprinzip vorliegt, mag es auch an einer solchen Regelung für Abgeordnete zum Landtag fehlen: 'Denn dadurch, daß der Gesetzgeber im Wege von Befangenheitsvorschriften ausschließlich die Willensbildung in der Gemeindevertretung betreffende Regelungen erlassen hat, hat er die Bedingungen des passiven Wahlrechtes nicht enger gezogen.'

Aus denselben Überlegungen erkannte der Verfassungsgerichtshof keine Verfassungswidrigkeit - insbesondere keine Verletzung des passiven Wahlrechtes - im Ausschluss des von einem Misstrauensantrag betroffenen Gemeinderatsmitgliedes von der Antragstellung und Abstimmung (siehe VfSlg. 14.804/1997).

In diesem Sinn könnte grundsätzlich auch eine Bestimmung, die - wie hier § 59 Abs. 6 letzter Satz GemO - Verstöße gegen eine gesetzliche Verhaltenspflicht (Wahrung der Vertraulichkeit) mit dem Ausschluss von einzelnen Gemeinderatssitzungen sanktioniert, als eine lediglich die Willensbildung im Gemeinderat betreffende Regelung gedeutet werden, durch die 'nicht die Ausübung des Mandates schlechthin verhindert' und das passive Wahlrecht des betroffenen Mandatars daher nicht bzw. nicht in verfassungswidriger Weise berührt wird.

b) Aber auch, wenn man trotz dieser Überlegungen den zeitlich befristeten Ausschluss eines Gemeinderatsmitgliedes von den Sitzungen des Gemeinderates als Eingriff in das passive Wahlrecht wertet, könnte ein solcher Eingriff zulässig sein. Der die Gemeindeaufsicht regelnde Art. 119a Abs. 7 B-VG gesteht nämlich der zuständigen Gesetzgebung zu, als Aufsichtsmittel die Auflösung des Gemeinderates vorzusehen und ermöglicht dadurch einen sehr weitgehenden Eingriff in das passive Wahlrecht der gewählten Gemeinderatsmitglieder. Der Verfassungsgerichtshof selbst erwähnt im gegenständlichen Beschluss die - auf Art. 141 Abs. 1 zweiter Satz B-VG gestützte und auch im Hinblick auf das passive Wahlrecht anzunehmende - verfassungsrechtliche Zulässigkeit, durch gesetzliche Regelung unter bestimmten Voraussetzungen den Verlust eines Gemeinderatsmandates vorzusehen. Und auch die im Art. 119 Abs. 4 B-VG hinsichtlich des übertragenen Wirkungsbereiches vorgesehene Möglichkeit des Amtsverlustes gewisser Gemeindeorgane hindert den zuständigen Gesetzgeber nicht, dieses Instrument auch als Aufsichtsinstrument für den eigenen Wirkungsbereich vorzusehen (siehe *Hauer, Gemeindeaufsicht*, in: *Klug/Oberndorfer/Wolny* [Hg], *Das österreichische Gemeinderecht* [2008] 63).

Der gegenständliche, zeitlich befristete Ausschluss von den Sitzungen des Gemeinderates kann zwar weder auf Art. 119 Abs. 4 B-VG, der ausdrücklich nicht für den Verlust eines Gemeinderatsmandates gilt, gestützt werden, noch entspricht diese Regelung mangels Vorliegen der darin geforderten Voraussetzungen den bundesverfassungsrechtlichen Ermächtigungen der Art. 119a Abs. 7 und 141 Abs. 1 zweiter Satz B-VG. Die dem Gemeinderat im § 59 Abs. 6 letzter Satz GemO eingeräumte Möglichkeit, einzelnen Gemeinderatsmitgliedern die Teilnahme an Gemeinderatssitzungen für eine bestimmte Zeitdauer zu untersagen, stellt aber gegenüber den genannten Bestimmungen des B-VG einen deutlich weniger intensiven Eingriff in das passive Wahlrecht dar. Insofern ist aber zu überlegen, ob es im Hinblick auf die dem Gesetzgeber ausdrücklich eingeräumte verfassungsrechtliche Ermächtigung, den Verlust der Mitgliedschaft in einem allgemeinen Vertretungskörper zu normieren, diesem grundsätzlich nicht umso mehr möglich sein muss, den bloß zeitweiligen Verlust der mit einer solchen Mitgliedschaft verbundenen Rechte vorzusehen. Als verfassungsrechtliche Ermächtigung hierfür könnte Art. 117 Abs. 2 dritter Satz B-VG herangezogen werden. Dieser besagt, dass in der Gemeindewahlordnung die Bedingungen des Wahlrechtes und der Wählbarkeit nicht enger gezogen werden dürfen als in der Landtagswahlordnung, und bringt damit konkludent zum Ausdruck, dass ein ... Spielraum des Landesgesetzgebers zur Ausgestaltung des passiven Wahlrechtes besteht.

c) Für die Zulässigkeit einer gesetzlichen Regelung des Mandatsverlustes streicht der Verfassungsgerichtshof in seinem vorliegenden Beschluss mehrmals heraus, dass er es hierfür offenbar für maßgeblich erachtet, dass eine solche Regelung 'unter gleichzeitiger Einrichtung einer entsprechenden Rechtsschutzmöglichkeit' getroffen wird. Dies erweckt den Eindruck, dass nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofes - und im Sinn des bekämpften Bescheides der Steiermärkischen Landesregierung - bei dem durch

den Gemeinderatsbeschluss ausgesprochenen zeitweiligen Mandatsverlust keine solche Rechtsschutzmöglichkeit bestünde. Dies trifft aber aus der Sicht der Tiroler Landesregierung nicht zu. Es wird davon ausgegangen, dass solche - die individuellen Rechte einzelner Gemeinderatsmitglieder berührende - Gemeinderatsbeschlüsse die wesentlichen Merkmale eines Bescheides erfüllen und insofern die diesbezüglich vorgesehenen Rechtsschutzmöglichkeiten offen stehen (in diesem Sinn etwa *Hauer*, Gemeindeaufsicht, in: *Klug/Oberndorfer/Wolny* [Hg], Das österreichische Gemeinderecht [2008] 49)."

3.1.3. Diese Ausführungen sind nicht geeignet, die Bedenken des Verfassungsgerichtshofes zu zerstreuen:

§ 59 Abs. 6 letzter Satz Stmk. GemO ermächtigt den Gemeinderat - mit Zweidrittelmehrheit -, ein Mitglied wegen Verletzung der Vertraulichkeit von der Teilnahme an den weiteren Sitzungen des Gemeinderates bis zu drei Monate auszuschließen. Anders als in den von der Tiroler Landesregierung genannten Erkenntnissen des Verfassungsgerichtshofes betreffend Befangenheitsvorschriften (VfSlg. 9638/1983, 11.750/1988) sowie zum Ausschluss des vom Misstrauensantrag Betroffenen von der Antragstellung und von der Abstimmung über diesen (VfSlg. 14.804/1997), die lediglich den Ausschluss eines Mitgliedes von der Beratung und Beschlussfassung des Gemeinderates in einer "konkreten Angelegenheit" betreffen (vgl. zB VfSlg. 9638/1983, 11.750/1988), wird durch den nicht näher differenzierenden, generellen Ausschluss von den Sitzungen des Gemeinderates für einen Zeitraum bis zu drei Monaten iSd § 59 Abs. 6 letzter Satz Stmk. GemO die "Ausübung des Mandates schlechthin" verhindert.

Wie der Verfassungsgerichtshof in seiner ständigen Rechtsprechung festhält (vgl. zB VfSlg. 3169/1957, 3560/1959, 6106/1969), ist die Ausübung des Mandates in dem allgemeinen Vertretungskörper Gemeinderat Teil des verfassungsgesetzlich gewährleisteten passiven Wahlrechts zum Gemeinderat, sodass eine solche sich gegen die Ausübung des Mandates richtende Maßnahme einen Eingriff in das passive Wahlrecht zum Gemeinderat darstellt. Ein solcher Eingriff bedarf einer ausdrücklichen bundesverfassungsgesetzlichen Ermächtigung. So hat der Verfassungsgerichtshof auch

in VfSlg. 15.266/1998 ausgesprochen, dass angesichts der ausdrücklichen bundesverfassungsgesetzlichen Ermächtigung des Art. 141 Abs. 1 zweiter Satz B-VG ("auf einen gesetzlich vorgesehenen Grund für den Verlust der Mitgliedschaft in einem allgemeinen Vertretungskörper") eine darauf gestützte gesetzliche Regelung nicht im Widerspruch zum verfassungsgesetzlich gewährleisteten passiven Wahlrecht steht. Eine solche Ermächtigung findet sich auf bundesverfassungsgesetzlicher Ebene aber ausschließlich für den Verlust des Mandates, nicht jedoch für (vorübergehende) Beschränkungen hinsichtlich der Ausübung des Mandates wie eben den Ausschluss von den Sitzungen des allgemeinen Vertretungskörpers. Insbesondere verbietet sich - entgegen der Ansicht der Tiroler Landesregierung - der Schluss, dass die Beschränkung der Ausübung des Mandates schon deshalb zulässig sein müsse, weil dieser weniger intensiv in das passive Wahlrecht eingreife als der Verlust des Mandates. Vielmehr sieht die Verfassung ausschließlich und damit abschließend die Sanktion des Mandatsverlustes vor, die vom einfachen Gesetzgeber nur in bestimmten, schwerwiegenden Angelegenheiten (vgl. VfSlg. 15.266/1998) vorgesehen werden darf. § 59 Abs. 6 letzter Satz Stmk. GemO verstößt daher mangels entsprechender bundesverfassungsgesetzlicher Ermächtigung, den partiellen Ausschluss von Sitzungen des Gemeinderates vorzusehen, gegen das passive Wahlrecht zum Gemeinderat, sodass sich die in Prüfung gezogene Bestimmung schon aus diesem Grund - den Ausschluss von den Sitzungen des Gemeinderates betreffend - als verfassungswidrig erweist.

3.2.1. Darüber hinaus äußerte der Verfassungsgerichtshof das Bedenken, dass die in Prüfung gezogene Gesetzesbestimmung aus den folgenden Überlegungen dem Gleichheitssatz widerspreche:

"Zum Ausschluss von den Sitzungen des Gemeinderates:

...

Darüber hinaus scheint § 59 Abs. 6 letzter Satz Stmk. GemO unter dem Gesichtspunkt des auch den Gesetzgeber bindenden Gleichheitssatzes verfassungsrechtlich bedenklich. Ein Eingriff in die Ausübung eines Mandates scheint nur aus schwerwiegenden und sachlich gerechtfertigten Gründen zulässig zu sein (so auch

Strejcek, Art. 141 B-VG Rz 71, in: Korinek/Holoubek [Hrsg.], Österreichisches Bundesverfassungsrecht II/2, 5. Lfg. 2002, zum Mandatsverlust; wie wohl auch VfSlg. 15.266/1998). Eine diesen Anforderungen entsprechende einfachgesetzliche Regelung scheint § 59 Abs. 6 letzter Satz Stmk. GemO jedoch gerade nicht zu enthalten: § 59 Abs. 6 letzter Satz Stmk. GemO ermächtigt den Gemeinderat zum Ausschluss eines Mitgliedes von der Teilnahme 'an den weiteren Sitzungen des Gemeinderates, des Gemeindevorstandes oder der Ausschüsse bis zu drei Monaten' wegen Verletzung der Vertraulichkeit und beinhaltet somit eine nicht näher differenzierte, sehr weitreichende - der Ausschluss kann für den beachtlichen Zeitraum von bis zu drei Monaten beschlossen werden - Ausschlussmöglichkeit. Ein solch schwerwiegender Eingriff in die Ausübung des Mandates als gleichsam 'diszipliniere' Sanktion scheint sachlich nicht gerechtfertigt zu sein, zumal auf bundesverfassungsgesetzlicher Ebene ... ausschließlich der Verlust des Mandates - unter gleichzeitiger Einrichtung entsprechender Rechtsschutzregelungen -, nicht aber zeitweilige Ausübungsbeschränkungen bei der Mandatsausübung vorgesehen sind. Insofern finden sich sowohl in der Bundesverfassung (vgl. Art. 141 B-VG) als auch in den in Ausführung dazu ergangenen gemeinderechtlichen Bestimmungen (vgl. zB § 29 Stmk. GemO) andere Sanktionsmöglichkeiten.

... Zum Ausschluss von den Sitzungen des Gemeindevorstandes:

... Das verfassungsgesetzlich gewährleistete passive Wahlrecht schließt nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes nicht das Recht mit ein, als Mitglied des Gemeinderates zum Gemeindevorstand oder in einen Gemeinderatsausschuss gewählt zu werden und in dieser Funktion zu verbleiben (zB VfSlg. 3445/1958, 8385/1978, 8990/1980, 14.804/1997). Insofern geht der Verfassungsgerichtshof vorläufig davon aus, dass die Ausführungen [zum Ausschluss von den Sitzungen des Gemeinderates] nicht auch auf den Ausschluss von den Sitzungen des Gemeindevorstandes übertragen werden können; ein Verstoß gegen das passive Wahlrecht scheint diesbezüglich nicht vorzuliegen. Dennoch ist das Recht, in den Gemeindevorstand gewählt zu werden und im Gemeindevorstand auf Grund der Wahl durch den Gemeinderat tätig zu sein, ein 'politisches Recht' (vgl. VfSlg. 1230/1929; *Oberndorfer/Fischerlehner*, 6. Teil, Gemeindevorstands-, Gemeindeauschusswahlen Rz 49, in: Klug/Oberndorfer/Wolny [Hrsg.], Gemeinderecht [2008]). Eingriffe in die Ausübung dieses 'politischen Rechtes' scheinen von vornherein - sowie Eingriffe in die Ausübung des Gemeinderatsmandates - nur aus sachlich gerechtfertigten Gründen zulässig zu sein (vgl. VfSlg. 1230/1929), sodass die ... gleichheitsrechtlichen Bedenken auch für den Ausschluss von Sitzungen des Gemeindevorstandes zutreffen dürften; auch für Gemeindevorstandsmitglieder finden sich bereits in der Bundesverfassung (Art. 119 Abs. 4 sowie Art. 141 B-VG) und den in Ausführung dazu ergangenen gemeinderechtlichen Vorschriften (vgl. zB § 102 Stmk. GemO [Amtsverlust wegen Gesetzesverletzung sowie wegen Nichtbefolgung einer Verordnung durch die Aufsichtsbehörde] sowie § 36 Stmk. GemO) andere Sanktionsmöglichkeiten.

...

Zum Ausschluss von den Sitzungen der Ausschüsse:

Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig davon aus, dass der Ausschluss von den Sitzungen der Ausschüsse vor dem Hintergrund der Rechtsprechung zum verfassungsgesetzlichen Umfang des passiven Wahlrechtes zum Gemeinderat zwar keinen Verstoß gegen dieses darstellt Gleichwohl scheint dieser aber ebenso wie der Ausschluss von den Sitzungen des Gemeinderates sowie jener von den Sitzungen des Gemeindevorstandes unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitssatzes bedenklich. Mag die Aufgabe von Gemeinderatsausschüssen primär auch in der Vorberatung für und in der Antragstellung an den Gemeinderat bestehen und werden diese daher grundsätzlich bloß als Hilfsorgane des Gemeinderates angesehen (vgl. VfSlg. 7678/1975, 16.854/2003), so darf nicht übersehen werden, dass darüber hinaus auch Gemeinderatsausschüsse mit Entscheidungskompetenz eingerichtet werden können (vgl. § 49 Abs. 1 Stmk. GemO). Das Recht, in den Gemeinderatsausschuss gewählt zu werden und auf Grund der Wahl im Ausschuss tätig zu sein, dürfte daher ebenso ein 'politisches Recht' sein. Mangels sachlicher Rechtfertigung ... scheint ein Eingriff wie ihn § 59 Abs. 6 letzter Satz Stmk. GemO für die Ausübung von Ausschussfunktionen festlegt daher dem Gleichheitssatz zu widersprechen und somit ebenfalls verfassungsrechtlich bedenklich."

3.2.2. Die Tiroler Landesregierung tritt diesem Bedenken in ihrer Stellungnahme mit folgender Begründung entgegen:

"Zur Frage der Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes:

Aus der Sicht der Tiroler Landesregierung liegen auch Gründe vor, die gegen eine - im Prüfungsbeschluss angenommene - Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes und des daraus abgeleiteten Sachlichkeitsprinzips durch § 59 Abs. 6 letzter Satz GemO sprechen.

Im Hinblick auf die vom Verfassungsgerichtshof akzeptierten Gründe, die den gänzlichen Verlust eines Mandates rechtfertigen können, scheint nämlich auch die Verletzung der Vertraulichkeit - ebenso wie die Befangenheit oder ein zu behandelnder Misstrauensantrag - einen ausreichend schwerwiegenden Grund darzustellen, um den in der Intensität das passive Wahlrecht weniger stark einschränkenden zeitlich befristeten Ausschluss von der Teilnahme an Gemeinderatssitzungen sachlich rechtfertigen zu können. Grundsätzlich zeigen die praktischen Erfahrungen bei Gemeinderatssitzungen - über den vorliegenden Fall hinaus - durchaus die Notwendigkeit, gewisse weitere, über den Ruf zur Sache oder Ordnung bzw. den Entzug des Wortes hinausgehende Sanktionsmöglichkeiten vorzusehen, um eine ordnungsgemäße Abwicklung dieser Sitzungen gewährleisten zu können, und schiene insofern auch eine Rechtfertigung solcher Bestimmungen denkbar.

Dieselben Überlegungen gelten für den Ausschluss von den Sitzungen des Gemeindevorstandes und der Gemeinderatsausschüsse.

In diesem Sinn dürfte die in Prüfung gezogene Norm aber (zumindest) einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich sein. Der Gemeinderat - und allenfalls die in weiterer Folge angerufene Vorstellungsbehörde - hat im Sinn des allgemeinen Sachlichkeitsgebotes bei der Entscheidung über den vorübergehenden Ausschluss von der Teilnahme an Gemeinderatssitzungen eine Interessensabwägung zwischen dem passiven Wahlrecht und den durch die Missachtung der Vertraulichkeit verletzten bzw. gefährdeten Interessen vorzunehmen.

Inwieweit im vorliegenden Fall eine solche Interessensabwägung den dreimonatigen Ausschluss bestimmter Gemeinderatsmitglieder rechtfertigen konnte, kann ha. nicht beurteilt werden."

3.2.3. Es sind auch diese Ausführungen nicht geeignet, die Bedenken des Verfassungsgerichtshofes zu zerstreuen:

Ein Eingriff in die Ausübung eines Mandates sowie in die Ausübung von "politischen Rechten" - sowohl das Recht, in den Gemeindevorstand gewählt zu werden und im Gemeindevorstand auf Grund der Wahl durch den Gemeinderat tätig zu sein (VfSlg. 1230/1929; *Oberndorfer/Fischerlehner*, 6. Teil, Gemeindevorstands-, Gemeindeausschusswahlen Rz 49, in: Klug/Oberndorfer/Wolny [Hrsg.], *Das österreichische Gemeinderecht* [2008]), als auch das Recht, in den Gemeinderatsausschuss gewählt zu werden und auf Grund der Wahl im Ausschuss tätig zu sein, bilden "politische Rechte" - ist nur aus sachlich gerechtfertigten Gründen zulässig (so auch *Strejcek*, Art. 141 B-VG Rz 71, in: *Korinek/Holoubek* [Hrsg.], *Österreichisches Bundesverfassungsrecht* II/2, 5. Lfg. 2002, zum Mandatsverlust; wie wohl auch VfSlg. 15.266/1998 sowie VfSlg. 1230/1929 zur Ausübung von "politischen Rechten"). Eine diesen Anforderungen entsprechende einfachgesetzliche Regelung kann in § 59 Abs. 6 letzter Satz Stmk. GemO nicht gesehen werden, zumal dieser eine nicht näher differenzierende, sehr weitreichende Ausschlussmöglichkeit von den Sitzungen und damit von der politischen Willensbildung der genannten Gemeindeorgane beinhaltet. Derartig grundlegende Ausübungsbeschränkungen des Mandates bzw. der "politischen

Rechte" als gleichsam "diszipliniere" Sanktion wegen Verletzung der Vertraulichkeit sind angesichts der Bedeutung dieser politischen Rechte im demokratischen System sachlich nicht gerechtfertigt. Die in Prüfung gezogene Gesetzesbestimmung ist daher wegen Verstoßes gegen den auch den Gesetzgeber bindenden Gleichheitssatz aufzuheben.

3.3. § 59 Abs. 6 letzter Satz Stmk. GemO ist daher sowohl wegen Verstoßes gegen das passive Wahlrecht zum Gemeinderat als auch wegen Verstoßes gegen den Gleichheitssatz als verfassungswidrig aufzuheben. Auf die weiteren im Prüfungsbeschluss formulierten Bedenken ist bei diesem Ergebnis nicht mehr einzugehen.

III. 1. Der Ausspruch, dass frühere gesetzliche Bestimmungen nicht wieder in Kraft treten, beruht auf Art. 140 Abs. 6 erster Satz B-VG.

2. Die Verpflichtung des Landeshauptmannes für die Steiermark zur unverzüglichen Kundmachung der Aufhebung und der damit im Zusammenhang stehenden sonstigen Aussprüche erfließt aus Art. 140 Abs. 5 erster Satz B-VG und § 64 Abs. 2 VfGG iVm § 2 Abs. 1 Z 7 Steiermärkisches Kundmachungsgesetz, LGBL. 25/1999 idF LGBL. 49/1999.

3. Diese Entscheidung konnte gemäß § 19 Abs. 4 erster Satz VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden.

Wien, am 3. März 2010

Der Präsident:

Dr. H o l z i n g e r

Schriftführerin:

Mag. D a n n e r