

ao. Univ. Prof. Dr. Peter Hilpold

Adresse:

Rechtswissenschaftliche Fakultät

Universität Innsbruck

Innrain Nr. 52

6020 Innsbruck

Gutachten:

Möglichkeiten zur Einführung eines aktiven Wahlrechts zum Gemeinderat für Unternehmer mit Betriebsstandort in der Gemeinde aus verfassungsrechtlicher Sicht¹

Im Auftrag von:

WKO – Wirtschaftskammer Tirol

Wilhelm Greil-Straße Nr. 7

6020 Innsbruck

¹ Alle Begriffe in diesem Text werden geschlechtsneutral gebraucht.

1 Ausgangspunkt

In der Vergangenheit haben Unternehmer in Tirol immer wieder den Wunsch geäußert, an den Gemeinderatswahlen am Betriebsstandort teilnehmen zu dürfen, auch wenn sie dort über keine Unterkunft verfügen. Dabei ging es, soweit ersichtlich, um die Ausübung des aktiven Wahlrechts. Ausgangspunkt der Analyse ist die aktuell geltende Gemeindewahlordnung aus 1994 (TGWO 1994), die einen relativ restriktiven Ansatz wählt, da sie für die Ausübung des aktiven Wahlrechts allein am Hauptwohnsitz ansetzt. Einen entsprechenden politischen Willen vorausgesetzt, wäre die TGWO 1994 aber abänderbar: Das aktive Wahlrecht könnte ohne weiteres auch am (einfachen) Wohnsitz zuerkannt werden. Entscheidend für die gegenständliche Fragestellung ist allerdings die Definition der Begriffe „Wohnsitz“ und „Hauptwohnsitz“ und im Besonderen die Frage, ob diese eine Unterkunftnahme voraussetzen.

Die Gewährung eines aktiven Wahlrechts für Unternehmer in der Gemeinde des Betriebsstandortes wäre auf jeden Fall sachlich gerechtfertigt und vertretbar:

- Unternehmer/Unternehmerinnen erbringen am Betriebsstandort regelmäßig ihre zentrale wirtschaftliche Leistung;
- Der Unternehmer/die Unternehmerin entrichtet in der Gemeinde, in der sich die Betriebsstätte des Unternehmens befindet, die Kommunalabgabe und erwartet sich entsprechende infrastrukturelle Leistungen. Über die Ausübung des aktiven Wahlrechts kann er/sie auf die Bereitstellung dieser öffentlichen Güter Einfluss nehmen.
- Der Betriebsstandort stellt für den Unternehmer/die Unternehmerin regelmäßig (zumindest) einen Mittelpunkt seiner/ihrer Lebensinteressen dar. Dieser Mittelpunkt wird auf den ersten Blick primär wirtschaftlich definiert werden, doch kommen häufig auch ausgeprägte persönliche/soziale Elemente dazu. Der Wunsch nach einer politischen Partizipation in der Gemeinde des Betriebsstandorts ist damit mehr als verständlich.

2 Die einschlägige Gesetzgebung

2.1 Die Tiroler Gemeindewahlordnung 1994 (TGWO 1994)

Die TGWO 1994 schränkt, wie erwähnt, das aktive Wahlrecht für die Wahl der Gemeindevertretung auf jene Gemeinde ein, in der der Unionsbürger seinen Hauptwohnsitz hat:

§ 7

Wahlrecht

(1) Zur Wahl des Gemeinderates und zur Wahl des Bürgermeisters wahlberechtigt ist jeder Unionsbürger, der

(a) in der Gemeinde seinen Hauptwohnsitz hat, es sei denn, dass er sich noch nicht ein Jahr in der Gemeinde aufhält und sein Aufenthalt offensichtlich nur vorübergehend ist,

(b) vom Wahlrecht nicht ausgeschlossen ist und

(c) spätestens am Tag der Wahl das 16. Lebensjahr vollendet hat.

(2) Das Vorliegen der Voraussetzungen nach Abs. 1 lit. a und b ist nach dem Stichtag zu beurteilen.

Die Anknüpfung an den „Hauptwohnsitz“ stellt sicher, dass jeder Wahl- und Stimmberechtigte nur einmal in der Wählerevidenz eingetragen ist.²

Die Verfassung selbst würde einen weit großzügigeren Rahmen stecken.

² Vgl. P. Stockhauser/G. Zangerl, Kommentar zur Tiroler Gemeindewahlordnung 1994 TGWO 1994, 5. Auflage 2015, S. 12.

3 Die Definition des Hauptwohnsitzes und des Wohnsitzes

Die Verfassung definiert in Art. 6 Abs. 3 B-VG direkt nur den Begriff des Hauptwohnsitzes, nicht jenen des Wohnsitzes:

Der Hauptwohnsitz einer Person ist dort begründet, wo sie sich in der erweislichen oder aus den Umständen hervorgehenden Absicht niedergelassen hat, hier den Mittelpunkt ihrer Lebensbeziehungen zu schaffen; trifft diese sachliche Voraussetzung bei einer Gesamtbetrachtung der beruflichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebensbeziehungen auf mehrere Wohnsitze zu, so hat sie jenen als Hauptwohnsitz zu bezeichnen, zu dem sie das überwiegende Naheverhältnis hat.

Dieser Definitionsansatz ist allerdings noch weiter zu konkretisieren, gerade in Hinblick auf die hier im Mittelpunkt stehende Fragestellung. Art. 117 Abs. 2 B-VG iVm. Art. 6 Abs. 3 B-VG liefert allenfalls einen allgemeinen Rahmen für eine Annäherung an das Konzept des Hauptwohnsitzes. Der Begriff des „Wohnsitzes“ muss schließlich – wie erwähnt – zur Gänze von der Literatur konkretisiert werden. Dabei lassen sich in der Konkretisierung dieser Begriffe zwei unterschiedliche Ansätze feststellen.

3.1 Ansatz Stolzlechner

Laut Stolzlechner⁶ ist erforderliches Kriterium „für das Vorliegen eines Hauptwohnsitzes – ähnlich wie früher hinsichtlich des ordentlichen Wohnsitzes – die tatsächliche Niederlassung („Unterkunftnehmung“) einer Person an einem Ort in der Absicht, diesen auf längere Zeit zum Mittelpunkt ihrer Lebensbeziehungen zu

⁶ Siehe Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill/Schäffer-Kommentar, Bundesverfassungsrecht, 6. Lfg. 2010, S. 25.

Als sachliche Kriterien erwähnt Stolzlechner:

- die „wirtschaftliche, berufliche oder gesellschaftliche Betätigung“,
- „familiäre Lebensverhältnisse“ und
- „intensive sportliche, kulturelle oder künstlerische Beziehungen zu einer Gemeinde“.⁸

Es bleibt somit festzuhalten, dass nach Stolzlechner sowohl für die Begründung eines Hauptwohnsitzes als auch für die Begründung eines „Wohnsitzes“ die effektive Unterkunftsnahme unabdingbar ist. D.h. der Stamm der beiden Worte, der auf das Verb „wohnen“ verweist, wird im traditionellen Sinne verstanden und als verbindlich für die beiden juristischen Konzepte an sich angesehen.

Für das hier zu prüfende Anliegen der Unternehmerschaft würde dieser Ansatz wohl das weitgehende „Aus“ in Hinblick auf die weitere Verfolgung ihres Vorhabens bedeuten. Das grundsätzliche Bestreben geht ja in die Richtung, die Zuerkennung des Wahlrechts am Betriebsstandort auch dann zu erreichen, wenn dort keine Unterkunftsnahme erfolgt.

In der Literatur wird allerdings auch ein anderer Ansatz vertreten, und zwar von Thienel, dessen Position mit dem vorgebrachten Anliegen der Unternehmer konform gehen kann.

3.2 Ansatz Thienel – unter Bezugnahme auf das MeldeG

Thienel hebt in seiner Kommentierung zu Art. 6 B-VG⁹ hervor, dass die Länder nicht befugt sein können, den Begriff „Wohnsitz“ beliebig auszufüllen.¹⁰

Es müsse also einen Kernbereich des Wohnsitzbegriffs geben, der nicht der Disposition des Landesgesetzgebers unterliege. In einem historischen Auslegungsansatz zeigt der Autor auf, dass in der Regierungsvorlage zur B-VGNov 1994, mit welcher Art. 6 B-VG neu gefasst worden ist, darauf hingewiesen worden ist, dass der Wohnsitz einer Person dort begründet sei, „wo sie sich in der

⁸ Ibid., S. 27.

⁹ Siehe Korinek/Holoubek (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 1. Lfg. 1999.

¹⁰ Ibid., S. 47.

dem MeldeG. Es werde die Begründung eines Hauptwohnsitzes auch an Orten ermöglicht, die keine „Unterkünfte“ im Sinne des MeldeG seien.

Was die praktische Bedeutung dieses Unterschiedes anbelangt, verweist Thienel erneut auf den „sesshaften Obdachlosen“.¹³ Wiederum könnte hier angemerkt werden, dass der Unternehmer, der ein Wahlrecht am Betriebsstandort anstrebt, ohne dort eine Unterkunft nehmen zu wollen/können, ein vielleicht noch realitätsnäheres Beispiel darstellt.

Gegen die Ansicht Thienels, die theoretisch zwar vollkommen schlüssig erscheint, kann aber ein praktisches Argument eingewendet werden, das letztlich wohl der Umsetzung dieses Ansatzes entgegensteht: Der Nachweis für die Wahl des Hauptwohnsitzes erfolgt durch die Wohnsitzmeldung, und diese Meldung bedingt wiederum eine Unterkunftnahme laut MeldeG!

Laut § 1 des MeldeG 1991 sind Unterkünfte „Räume, die zum Wohnen oder Schlafen benutzt werden“. Der Unternehmer muss also nicht am Betriebsgelände wohnen; es genügt eine Schlafgelegenheit, damit eine Meldung vorgenommen werden kann. Dabei führt die einschlägige Kommentarliteratur aus, dass unter „Wohnen“ „etwas mehr zu verstehen [sei] als unter bloßem Schlafen“.¹⁴ Der Begriffsinhalt sei also „qualitativer Natur“. Auch bei einer Mischverwendung von Räumen als Büro, Werkstätte oder Lagerraum – und gleichzeitig als Wohn- oder Schlafräum – kann man von einer Unterkunft sprechen.¹⁵

Verfassungsrechtlich ist somit die Unterkunftnahme nicht erforderlich, wohl aber faktisch, wenn zum Zwecke der Eintragung in die Wählerevidenz ein Hauptwohnsitz nach MeldeG gewählt wird.

Gegen diese Rechtsrealität könnte Verfassungsbeschwerde erhoben werden: Eine Eintragung in die Wählerevidenz müsste – dem Ansatz von Thienel folgend – auch ohne Unterkunftnahme möglich sein, andernfalls wäre das MeldeG verfassungswidrig. Ob der VfGH einem solchen Anliegen Folge leistet, kann aber schwer abgeschätzt werden.

¹³ Ibid., S. 52.

¹⁴ Vgl. K. Czeppan/R. Szirba, Das österreichische Melderecht, 4. Auflage 1995, S. 67 und W. Grosinger/R. Szirba, Das österreichische Melderecht, 6. Auflage 2002, S. 72.

¹⁵ Ibid.

4 Schlussfolgerungen

Welcher Ansatz ist der überzeugendere? Der Ansatz von Stolzelechner entspricht sicherlich einem traditionellen Begriffsverständnis, allerdings wird hier der Aspekt der Unterkunftsnahme nicht näher thematisiert. Dagegen geht Thienel sehr ausführlich auf diesen Aspekt ein und seine systematischen und historischen Überlegungen sind überzeugend. Es wäre somit durchaus argumentierbar, dass Unternehmern in der Gemeinde des Betriebsstandorts das Wahlrecht auch ohne Unterkunftsnahme eingeräumt wird, wenn sie dort einen Mittelpunkt ihrer Lebensinteressen schaffen und erklären, zu diesem das überwiegende Naheverhältnis zu haben.

Grundsätzlich würden diese Überlegungen sowohl für den einfachen Wohnsitz als auch für den Hauptwohnsitz gelten, doch ist gegenwärtig in Tirol die Ausübung des Gemeindewahlrechts ohnehin nur am Hauptwohnsitz möglich.

Die TGWO 1994 sieht, wie gezeigt, die Ausübung des Wahlrechts nur in einer Gemeinde, nämlich am Hauptwohnsitz, vor. Um am Betriebsstandort wählen zu können, müssten der Unternehmer/die Unternehmerin in Tirol also die Gemeinde des Betriebsstandorts zum Hauptwohnsitz erklären und auf dieser Grundlage nach Maßgabe des MeldeG eine Unterkunft nehmen. Problematisch ist hier die Verbindung von melderechtlichen und wahlrechtlichen Elementen. Eine telefonische Nachfrage bei mehreren Gemeinden hat ergeben, dass die meldegesetzlichen Daten quasi-automatisch für die Wählerevidenz herangezogen werden. Es ist in der Praxis nicht so, dass der Wähler gesondert eine Option in Bezug auf die Eintragung in die Wählerevidenz vornehmen würde. Sollte man dem Ansatz von Thienel folgen, so wäre hier eine Unterscheidung vorzunehmen und die (unbesehene) Verwertung der melderechtlichen Daten eigentlich verfassungswidrig.

Ein Gemeindewahlrecht am Wohnsitz (der nicht Hauptwohnsitz ist) existiert also in Tirol nicht. Zu diesem Zweck müsste die TGWO 1994 in der Form novelliert werden, dass sie die Möglichkeit gemäß Art. 117 Abs. 2 2. Satz aufgreift, wonach eine Wahlberechtigung auch am (einfachen) Wohnsitz eingeführt wird. Am (einfachen)

„Nach dem klaren und unmissverständlichen Wortlaut des Gesetzes kann es also nicht darauf ankommen, ob eine Person die Absicht hat(te), die in Rede stehende Gemeinde zu dem (einzig) Mittelpunkt ihrer Lebensverhältnisse zu gestalten (vgl. z.B. VfSlg. 15.437/1999, 16.225/2001, 17.725/2005). Vielmehr genügt für die Begründung eines Wohnsitzes eine Unterkunftsnahme an einem bestimmten Ort in der erweislichen oder aus den Umständen hervorgehenden Absicht, dort bis auf weiteres einen Anknüpfungspunkt von Lebensbeziehungen zu haben. Diese Qualifikation kann – im Gegensatz zur Auffassung der belangten Behörde – auf mehrere Wohnsitze zutreffen, sodass bei Vorliegen gewisser Lebensbeziehungen bereits ein Wohnsitz im Sinne des §17 Abs. 2 BGWO 1992 (...) besteht. Wie sich aus den Erwägungen des angefochtenen Bescheides ergibt, ist die belangte Behörde aber von der verfehlten Rechtsauffassung ausgegangen, dass es auf den (einzig) "Mittelpunkt" der Lebensinteressen ankommt; sie hat nämlich jenen Ort zu ermitteln versucht, an dem die wirtschaftlichen, beruflichen, familiären und gesellschaftlichen Beziehungen überwiegen und nicht darauf Bedacht genommen, dass es nach dem Wortlaut der genannten Gesetzesbestimmungen mehrere Orte geben kann, zu denen solche Beziehungen von bestimmter Intensität bestehen.“

Also ist die Unterkunftsnahme an sich in diesem Fall nicht Streitgegenstand, weshalb diesem Aspekt – bis auf seine Benennung – keine weitere Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Vielmehr wurde das Wesenselement des Lebensmittelpunktes und seiner Anknüpfungspunkte einer genaueren rechtlichen Klärung zugeführt. Aus der Konstellation der genannten VfGH-Erkenntnis geht die Unterkunftsnahme jedenfalls nicht als streitentscheidendes Kriterium hervor.

Insgesamt kann also festgehalten werden, dass das Anliegen der Unternehmerschaft, am politischen Leben der Gemeinde am Betriebsstandort durch das aktive Wahlrecht in qualifizierter Form teilzunehmen, sachlich gerechtfertigt erscheint und dass die Verfassung diesem Anliegen auch nicht von vornherein entgegensteht. Verfassungspolitisch geht es hier darum, ob starr an den überkommenen Vorstellungen der Vergangenheit festgehalten werden soll oder ob

Darauf müsste er eine Eintragung in die Gemeindewählerevidenz (unabhängig von den Daten des Melderegisters) beantragen und gegen den ablehnenden Bescheid Bescheidbeschwerde gemäß Art. 144 B-VG beim Verfassungsgerichtshof einbringen.¹⁷

4. Sollten diese Bestrebungen erfolglos bleiben, so bliebe immer noch die Möglichkeit einer Abänderung der Verfassung in dem Sinne, dass der Begriff des „Wohnsitzes“ (und gegebenenfalls auch jener des „Hauptwohnsitzes“) (auch) in der Hinsicht präzisiert würde, dass eine Niederlassung eine Unterkunftsnahme nicht erfordert, wodurch für Gemeinderatswahlen (und gegebenenfalls für Landtagswahlen, wenn dort der Hauptwohnsitz gewählt wird) ein aktives Wahlrecht am Betriebsstandort (ohne Unterkunftsnahme) begründet werden könnte. Das MeldeG müsste entsprechend angepasst werden.

Zweifelsohne würde eine solche Neuorientierung die Komplexität der Rechtsrealität erhöhen. Das Erfordernis der Unterkunftsnahme hat bislang in vielen Fällen eine schwierige Prüfung erübrigt, ob im konkreten Fall auch tatsächlich ein Lebensmittelpunkt vorliegt. Diese erhöhte Komplexität der Rechtsrealität wäre aber nichts anderes als ein Spiegelbild der erhöhten Komplexität der Lebenswirklichkeit und damit auch adäquater, den Bedürfnissen zu entsprechen, die sich aus den modernen gesellschaftlichen Entwicklungen ergeben haben.

¹⁷ Der Unternehmer/die Unternehmerin würden dadurch ihre Wahlberechtigung am Ort der Unterkunftsnahme nicht verlieren.

S.	=	Seite
TGWÖ	=	Gemeindewahlordnung Tirol
VfGH	=	Verfassungsgerichtshof
VfSlg.	=	Gesammelte Beschlüsse und Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofs
Vgl.	=	Vergleiche
z.B.	=	zum Beispiel

Innsbruck, am 03.02.2016

Prof. Dr. Peter Hilpold (eh.)