

Verfassungsgerichtshof
Judenplatz 11, 1010 Wien
B 786/10-9

B E S C H L U S S :

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 , 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 sowie des Ersatzmitgliedes Dr. K u c s k o - S t a d l m a y e r als Stimmführer, im Beisein der Schriftführerin Mag. R e i n i n g e r , in der Beschwerdesache des Dr. Gerhard H., (...) , 1080 Wien, vertreten durch die Mayrhofer & Rainer Rechtsanwälte OG, Theobaldgasse 19, 1060 Wien, gegen den Bescheid des Bundeskommunikationssenates vom 19. April 2010, Z 611.984/0004-BKS/2010, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung beschlossen:

I. Gemäß Art. 140 Abs. 1 B-VG wird die Verfassungsmäßigkeit des § 28 Abs. 6 bis 10 des Bundesgesetzes über den Österreichischen Rundfunk (ORF-Gesetz, ORF-G), BGBl. Nr. 379/1984 (Wv) idF BGBl. I Nr. 83/2001, von Amts wegen geprüft.

II. Gemäß Art. 139 Abs. 1 B-VG wird die Gesetzmäßigkeit der "Wahlordnung für die Wahl von sechs Mitgliedern des Publi-

(16. Dezember 2010)

kumsrats gemäß § 28 Abs. 6 bis 10 ORF-G, BGBl. I Nr. 83/2001 idF BGBl. I Nr. 100/2002, BGBl. I Nr. 97/2004, BGBl. I Nr. 159/2005, BGBl. I Nr. 52/2007, BGBl. I Nr. 102/2007 für die Funktionsperiode 2010-2013" von Amts wegen geprüft.

III. Das Beschwerdeverfahren wird nach Fällung der Entscheidung im Gesetzes- und Verordnungsprüfungsverfahren fortgesetzt werden.

B e g r ü n d u n g :

I. 1. Mit Bescheid des Bundeskommunikationssenates (im Folgenden: BKS) vom 19. April 2010 wurde die Beschwerde gegen den Österreichischen Rundfunk (im Folgenden: ORF) wegen Verletzung des Bundesgesetzes über den Österreichischen Rundfunk, BGBl. 379/1984 (Wv) idF BGBl. I 102/2007 (im Folgenden: ORF-G), soweit sie eine Verfassungswidrigkeit der Publikumsratswahl 2010 auf Grund der Wahl der Jugendvertreter durch eine Mehrheit von über 50-jährigen Rundfunkteilnehmern behauptet, zurückgewiesen. Im Übrigen wurde die Beschwerde abgewiesen.

Die Zurückweisung der Beschwerde hinsichtlich der Wahl der Jugendvertreter begründet der BKS damit, dass das Vorbringen des Beschwerdeführers, er sei als zur Wahl stehender Kandidat in der Kurie "Konsumenten" durch eine rechtswidrige Wahl des Vertreters für den Bereich "Jugend" unmittelbar geschädigt, nicht geeignet sei, die von § 36 Abs. 1 Z 1 lit. a ORF-G vorausgesetzte Möglichkeit einer Schädigung des Beschwerdeführers selbst darzutun.

Die Abweisung der Beschwerde in den übrigen Beschwerdepunkten begründet der BKS im Wesentlichen wie folgt: Dem Wortlaut von § 28 Abs. 9 erster Satz ORF-G zu Folge obliege die Entscheidung, welches der genannten Verfahren für die Durchführung der Wahl gewählt werde, ausschließlich dem ORF, der dabei vordring-

lich die Frage der wirtschaftlichen Tragbarkeit zu berücksichtigen habe; der Gesetzgeber habe keinesfalls zwingend ein kumulatives Anbieten mehrerer Abstimmungsverfahren vorgeschrieben.

Soweit der Beschwerdeführer die Verfassungswidrigkeit des § 28 Abs. 6 zweiter Satz ORF-G geltend macht, verweist der BKS auf seine Bindung an gehörig kundgemachte Gesetze und führt aus, dass diese Vorschrift angesichts ihres Wortlautes auch keiner anderen Auslegung als der vorgenommenen zugänglich sei. Eine Verletzung im Sinne des § 37 Abs. 1 ORF-G, die vom BKS festgestellt werden könne, liege daher nicht vor.

Der Behauptung der Verletzung der gesetzlichen Vorgaben des § 28 Abs. 6 ORF-G, wonach alle Rundfunkteilnehmer zur Publikumsratswahl wahlberechtigt seien, die "Wahlordnung für die Wahl von sechs Mitgliedern des Publikumsrats gemäß § 28 Abs. 6 bis 10 ORF-G, BGBl. I Nr. 83/2001 idF BGBl. I Nr. 100/2002, BGBl. I Nr. 97/2004, BGBl. I Nr. 159/2005, BGBl. I Nr. 52/2007, BGBl. I Nr. 102/2007 für die Funktionsperiode 2010-2013" (im Folgenden: Wahlordnung) die nichtzahlenden Rundfunkteilnehmer jedoch von der Wahl ausgeschlossen hätte, hielt der BKS entgegen, dass die Wahlberechtigung nach § 28 Abs. 6 ORF-G nicht bloß den bei der GIS Gebühren Info Service GmbH (im Folgenden: GIS) im Sinne des § 2 Abs. 4 des Bundesgesetzes betreffend die Einhebung von Rundfunkgebühren (Rundfunkgebührengesetz - RGG), BGBl. I 159/1999 idF BGBl. I 71/2003 (im Folgenden: RGG), als zahlungspflichtig registrierten Personen, sondern grundsätzlich allen Rundfunkteilnehmern zukomme. Wörtlich führte der Bundeskommunikationssenat aus:

"Als Rundfunkteilnehmer nach § 2 RGG (auf den auch § 28 Abs. 6 ORF-G insgesamt und nicht bloß auf dessen Abs. 1 verweist) gelten daher nur die tatsächlich gemeldeten und im Sinne des § 4 Abs. 3 RGG erfassten Rundfunkteilnehmer. Zurückkommend auf die gegenständliche Beschwerde ist damit aber weder die Vorgehensweise des ORF noch § 1 Abs. 1 der Wahlordnung zu beanstanden, der zutreffend gerade nicht auf die nach dem RGG von der GIS als 'gebührenpflichtig' registrierten Rundfunkteilnehmer abgestellt hat,

sondern lediglich eine Erfassung als Rundfunkteilnehmer nach § 2 Abs. 1 RGG voraussetze."

Ferner könne vor dem BKS im Wege einer Beschwerde ein Verstoß gegen bloß aus dem ORF-G abgeleitete Regeln nicht releviert werden, da Maßstab der Prüfung des konkreten Handelns der Organe des ORF durch den BKS ausschließlich die Vorgaben des ORF-G seien. Die Verpflichtungen hinsichtlich der Zusendung von Wahlformularen, die sich der ORF im Rahmen der Wahlordnung selbst auferlegt habe, stelle primär eine interne Handlungsanweisung an die Organe des ORF dar, einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage bedürfe es daher nicht; diese Wahlordnung enthalte somit keine Verpflichtungen, deren Nichteinhaltung vom BKS als Verletzung des ORF-G im Sinne des § 37 Abs. 1 ORF-G festgestellt werden könne.

2. Gegen diesen Bescheid richtet sich die vorliegende, auf Art. 144 B-VG gestützte Beschwerde, in der der Beschwerdeführer, der bei der Wahl zum ORF Publikumsrat 2010 für den Bereich "Konsumenten" kandidierte, eine Verletzung in verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten sowie die Anwendung sowohl eines verfassungswidrigen Gesetzes als auch einer gesetzwidrigen Verordnung behauptet:

Der ORF sei ein Selbstverwaltungskörper im Sinne von Art. 120a B-VG, daher sei die Wahl des Publikumsrates als Wahl eines "allgemeinen Vertretungskörpers" zu qualifizieren; der Wahlmodus einer Faxwahl verstoße somit - insbesondere im Hinblick auf das geheime Wahlrecht gemäß Art. 26 Abs. 1 B-VG - gegen die demokratischen Wahlgrundsätze.

§ 28 Abs. 6 ORF-G und § 1 Abs. 1 Wahlordnung seien verfassungs- bzw. gesetzwidrig, da diese eine Wahlberechtigung ausschließlich für natürliche Personen vorschreiben. Ferner seien nicht zahlende Rundfunkteilnehmer vom Wahlrecht ausgeschlossen worden; § 2 RGG knüpfe jedoch bei der Definition des Begriffs "Rundfunkteilnehmer" - unabhängig vom Bestehen einer Gebühren-

pflicht - an ein bestimmtes Verhalten, nämlich an das Betreiben einer Rundfunkempfangseinrichtung in einem Gebäude, an. Die vom BKS ins Treffen geführte Registrierungs- bzw. Meldepflicht sei weder im ORF-G noch im RGG vorgeschrieben, der ORF hätte daher bei Abstellen auf eine solche Registrierung bzw. Teilnehmernummer gemäß § 28 Abs. 8 zweiter Satz ORF-G zumindest die betroffenen Rundfunkteilnehmer öffentlich und rechtzeitig informieren müssen.

Schließlich führt der Beschwerdeführer aus, die vom Generaldirektor des ORF erlassene Wahlordnung basiere auf keiner gültigen Rechtsgrundlage, da sie im ORF-G nicht vorgesehen sei. Es könne sich somit nicht um eine Verordnung handeln. Auch liege kein - wie vom ORF argumentiert - Rechtsgeschäft im Rahmen der Privatautonomie vor, da die Wahlordnung in diesem Fall nur rechtsgültig sein könne, wenn sie ein Vertragsbestandteil des GIS-Gebührenvertrages zwischen dem ORF und jedem einzelnen Rundfunkteilnehmer sei bzw. jedem Rundfunkteilnehmer bei der Unterfertigung des Vertrages als Allgemeine Geschäftsbedingungen zur Kenntnis gebracht worden wäre.

3. Die belangte Behörde hat die Verwaltungsakten vorgelegt, von der Erstattung einer Gegenschrift jedoch unter Verweis auf die Begründung des angefochtenen Bescheides Abstand genommen.

4. Die mitbeteiligten Parteien erstatteten eine Äußerung, in der sie dem Vorbringen des Beschwerdeführers - insbesondere durch den Hinweis, dass es sich bei der Wahl zum Publikumsrat nicht um eine Wahl zu einem allgemeinen Vertretungskörper, sondern vielmehr um ein privatrechtliches Institut handle sowie dass die Einschränkung des aktiven Wahlrechts auf die von der GIS erfassten Rundfunkteilnehmer sachgemäß sei - entgegentreten und die Abweisung der Beschwerde beantragen.

II. 1. Bei Behandlung der vorliegenden Beschwerde sind beim Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Verfassungsmäßigkeit des § 28 Abs. 6 bis 10 des Bundesgesetzes über den Österreichischen Rundfunk (ORF-Gesetz, ORF-G), BGBl. 379/1984 (Wv), sowie ob der

Gesetzmäßigkeit der "Wahlordnung für die Wahl von sechs Mitgliedern des Publikumsrats gemäß § 28 Abs. 6 bis 10 ORF-G, BGBl. I Nr. 83/2001 idF BGBl. I Nr. 100/2002, BGBl. I Nr. 97/2004, BGBl. I Nr. 159/2005, BGBl. I Nr. 52/2007, BGBl. I Nr. 102/2007 für die Funktionsperiode 2010-2013" entstanden.

Der Verfassungsgerichtshof hat daher beschlossen, von Amts wegen ein Verfahren gemäß Art. 140 Abs. 1 B-VG zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmungen sowie ein Verfahren gemäß Art. 139 Abs. 1 B-VG zur Prüfung der Gesetzmäßigkeit der Wahlordnung für die Wahl von sechs Mitgliedern des Publikumsrats einzuleiten.

2. Zur Rechtslage:

2.1. § 28 ORF-G, BGBl. 379/1984 (Wv) idF BGBl. I 102/2007 (die hier in Prüfung zu ziehenden Abs. 6 bis 10 wurden mit der Novelle BGBl. I 83/2001 eingefügt, die nachfolgenden Änderungen ließen diese Bestimmungen unberührt), lautet wie folgt (die in Prüfung gezogenen Gesetzesstellen sind hervorgehoben):

"Publikumsrat

§ 28. (1) Zur Wahrung der Interessen der Hörer und Seher ist am Sitz des Österreichischen Rundfunks ein Publikumsrat einzurichten, der aus 35 Mitgliedern besteht.

(2) Dem Publikumsrat dürfen nicht angehören:

1. Personen, die in einem Arbeitsverhältnis zum Österreichischen Rundfunk oder zu einem mit dem Österreichischen Rundfunk im Sinne des § 228 Abs. 3 UGB verbundenen Unternehmens stehen;

2. Personen, die in einem anderen Organ des Österreichischen Rundfunks tätig sind; dieser Ausschlussgrund gilt nicht für die vom Publikumsrat bestellten Mitglieder des Stiftungsrates;

3. Personen, die in einem Arbeits- oder Gesellschaftsverhältnis zu einem sonstigen Medienunternehmen (§ 1 Abs. 1 Z 6 Mediengesetz) stehen;

4. Mitglieder der Bundesregierung, Staatssekretäre, Mitglieder einer Landesregierung, Mitglieder des Nationalrates, des Bundesrates oder sonst eines allgemeinen Vertretungskörpers, ferner Personen, die Angestellte einer politischen Partei sind oder

eine leitende Funktion einer Bundes- oder Landesorganisation einer politischen Partei bekleiden sowie Volksanwälte, der Präsident des Rechnungshofes und Personen, die eine der genannten Funktionen innerhalb der letzten vier Jahre ausgeübt haben;

5. Personen, die in einem Dienstverhältnis zu einem Klub eines allgemeinen Vertretungskörpers stehen sowie parlamentarische Mitarbeiter im Sinne des Parlamentsmitarbeitergesetzes;

6. Personen, die einem Klub eines allgemeinen Vertretungskörpers zur Dienstleistung zugewiesen sind;

7. Angestellte von Rechtsträgern der staatsbürgerlichen Bildungsarbeit im Bereich der politischen Parteien (§ 1 PubFG, BGBl. Nr. 369/1984);

8. Mitarbeiter des Kabinetts eines Bundesministers oder Büros eines Staatssekretärs oder eines anderen in den §§ 5, 6 oder 8 Abs. 1 des Bezügegesetzes genannten Organs des Bundes oder eines Landes;

9. Bedienstete der Kommunikationsbehörde Austria und Mitglieder des Bundeskommunikationssenates sowie Angestellte der RTR-GmbH.

(3) Der Publikumsrat ist wie folgt zu bestellen:

1. die Wirtschaftskammer Österreich, die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs, die Bundesarbeitskammer und der Österreichische Gewerkschaftsbund bestellen je ein Mitglied;

2. die Kammern der freien Berufe bestellen gemeinsam ein Mitglied;

3. die römisch-katholische Kirche bestellt ein Mitglied;

4. die evangelische Kirche bestellt ein Mitglied;

5. die Rechtsträger der staatsbürgerlichen Bildungsarbeit im Bereich der politischen Parteien (BGBl. Nr. 369/1984) bestellen je ein Mitglied;

6. die Akademie der Wissenschaften bestellt ein Mitglied.

(4) Der Bundeskanzler hat für die weiteren Mitglieder Vorschläge von Einrichtungen bzw. Organisationen, die für die nachstehenden Bereiche bzw. Gruppen repräsentativ sind, einzuholen: die Hochschulen, die Bildung, die Kunst, der Sport, die Jugend, die Schüler, die älteren Menschen, die behinderten Menschen, die Eltern bzw. Familien, die Volksgruppen, die Touristik, die Kraftfahrer, die Konsumenten und der Umweltschutz.

(5) Der Bundeskanzler hat die in Frage kommenden Einrichtungen und Organisationen gemäß Abs. 4 durch Verlautbarung im 'Amtsblatt zur Wiener Zeitung' zur Erstattung von Dreier-Vorschlägen einzuladen und die eingelangten Vorschläge öffentlich bekannt zu machen.

(6) Sechs Mitglieder werden mittels Wahl durch die Rundfunkteilnehmer (§ 2 Rundfunkgebührengesetz, BGBl. I Nr. 159/1999) nach Maßgabe der folgenden Absätze ermittelt. Wahlberechtigt sind nur natürliche Personen.

(7) Zur Wahl stehen dabei die gemäß Abs. 5 von den jeweiligen Einrichtungen und Organisationen zu den Bereichen Bildung, Jugend, ältere Menschen, Eltern bzw. Familien, Sport und Konsumenten vorgeschlagenen Personen.

(8) Die Namen und Funktionen der betreffenden Personen sowie die Institution, die den Vorschlag erstattet hat, sind vom Bundeskanzler im 'Amtsblatt zur Wiener Zeitung' bekannt zu machen. Gleichzeitig hat der Österreichische Rundfunk durch geeignete Maßnahmen - allenfalls mittels einer Fernsehsendung in einem der Programme nach § 3 Abs. 1 Z 2 - die Rundfunkteilnehmer über die zur Wahl stehenden Personen und den Wahlmodus zu informieren.

(9) Der Österreichische Rundfunk hat im Rahmen der technischen Möglichkeiten und der wirtschaftlichen Tragbarkeit dafür Sorge zu tragen, dass jeder Rundfunkteilnehmer durch Stimmabgabe über Telefon, Telefax, Internet oder andere technisch vergleichbare Einrichtungen jeweils sechs Personen (eine für jeden Bereich) aus den zur Wahl stehenden Kandidaten auswählen kann. Dazu hat er eine Frist von einer Woche einzuräumen. Nach dieser Frist eingelangte Stimmen sind nicht zu berücksichtigen. Stichtag für die Feststellung der Wahlberechtigung ist jeweils der dem Beginn der Wahlfrist vorvorangegangene Monatserste. Der Österreichische Rundfunk hat dafür zu sorgen, dass die bei der Stimmabgabe übermittelten Daten zu keinem anderen Zweck als zur Ermittlung und Überprüfung (Feststellung der Identität des Wahlberechtigten) des Wahlergebnisses verwendet werden. Zur Ermittlung und Überprüfung des Wahlergebnisses hat die Gebühreninkasso Service GmbH nur die Daten über die Teilnehmernummern, Vor- und Zunamen und Geburtsdatum der Rundfunkteilnehmer dem Österreichischen Rundfunk zur Verfügung zu stellen. Der Österreichische Rundfunk hat die Rundfunkteilnehmer in geeigneter Weise darauf hinzuweisen, dass und inwieweit die bei der Stimmabgabe übermittelten Daten verwendet werden und insbesondere, dass die Stimmabgabe nicht anonym erfolgt. Es ist darauf zu achten, dass eine Person nicht mehr als einmal von ihrem Stimmrecht Gebrauch macht. Ein Stimmrecht kommt einem Rundfunkteilnehmer ungeachtet der Anzahl der von ihm betriebenen Rundfunkempfangseinrichtungen nur einmal zu. Der Österreichische Rundfunk hat überdies alle Vorkehrungen gegen Missbrauch der betreffenden Daten zu treffen. Die übermittelten Daten sind spätestens mit Ablauf von acht Monaten nach dem Ende der Frist zur Stimmabgabe zu löschen.

(10) Nach Ablauf der Frist zur Stimmabgabe ist das Ergebnis der Wahl von einem Notar zu beurkunden und durch den Österreichischen Rundfunk dem Bundeskanzler unverzüglich mitzuteilen. Der Bundeskanzler hat sodann zu den jeweiligen Bereichen jene sechs Personen, die die meisten Stimmen erhalten haben, zu Mitgliedern des Publikumsrates zu bestellen und das Wahlergebnis durch Bekanntmachung im 'Amtsblatt zur Wiener Zeitung' zu verlautbaren.

(11) Der Bundeskanzler hat nach Bestellung der Mitglieder gemäß Abs. 10 siebzehn weitere Mitglieder aus den eingelangten Vorschlägen zu den in Abs. 4 genannten Bereichen bzw. Gruppen zu bestellen, wobei für jeden Bereich ein Mitglied zu bestellen ist."

2.2. Die maßgeblichen Vorschriften des Rundfunkgebührengesetzes (RGG), BGBl. I 159/1999 idF BGBl. I 71/2003, lauten:

"Gebührenpflicht, Meldepflicht

§ 2. (1) Wer eine Rundfunkempfangseinrichtung im Sinne des § 1 Abs. 1 in Gebäuden betreibt (Rundfunkteilnehmer), hat Gebühren nach § 3 zu entrichten. Dem Betrieb einer Rundfunkempfangseinrichtung ist deren Betriebsbereitschaft gleichzuhalten.

(2) Die Gebührenpflicht nach § 1 besteht nicht, wenn
1. dem Rundfunkteilnehmer eine Befreiung (§ 3 Abs. 5) erteilt wurde oder

2. für den Standort bereits die Gebühren nach § 3 entrichtet werden.

Standort ist die Wohnung oder eine sonstige Räumlichkeit bzw. ein geschlossener Verband von Räumlichkeiten mit einheitlichem Nutzungszweck, wo eine Rundfunkempfangseinrichtung betrieben wird.

(3) Das Entstehen oder die Beendigung der Gebührenpflicht sowie die Änderung des Standorts (Abs. 2) oder Namens ist vom Rundfunkteilnehmer dem mit der Einbringung der Gebühren betrauten Rechtsträger (§ 4 Abs. 1) unverzüglich in der von diesem festgelegten Form zu melden. Die Meldung hat zu umfassen: Namen (insbesondere Vor- und Familiennamen, Firma, Namen juristischer Personen), Geschlecht und Geburtsdatum des Rundfunkteilnehmers, genaue Adresse des Standorts, Datum des Beginns/Endes des Betriebes und die Art der Rundfunkempfangseinrichtungen (Radio und/oder Fernsehen) sowie deren Anzahl, wenn sie für die Gebührenbemessung nach § 3 von Bedeutung ist.

(4) Die Entrichtung von Gebühren ist von dem mit deren Einbringung betrauten Rechtsträger (§ 4 Abs. 1) zu registrieren; dem Rundfunkteilnehmer ist die Teilnehmernummer mitzuteilen.

(5) Liegt für eine Wohnung oder sonstige Räumlichkeit keine Meldung (Abs. 3) vor, so haben jene, die dort ihren Wohnsitz haben oder die Räumlichkeit zu anderen als Wohnzwecken nutzen, dem mit der Einbringung der Gebühren beauftragten Rechtsträger (§ 4 Abs. 1) auf dessen Anfrage mitzuteilen, ob sie Rundfunkempfangseinrichtungen an diesem Standort betreiben und zutreffendenfalls alle für die Gebührenbemessung nötigen Angaben zu machen.

...

Einbringung der Gebühren

§ 4. (1) - (2) ...

(3) Die Gesellschaft hat alle Rundfunkteilnehmer zu erfassen. Zu diesem Zweck haben die Meldebehörden auf Verlangen der Gesellschaft dieser Namen (Vor- und Familiennamen), Geschlecht, Geburtsdatum und Unterkünfte der in ihrem Wirkungsbereich gemeldeten Personen in der dem jeweiligen Stand der Technik entsprechenden Form zu übermitteln. Die Gesellschaft darf die übermittelten Daten ausschließlich zum Zweck der Vollziehung dieses Bundesgesetzes verwenden; sie hat dafür Sorge zu tragen, daß die Daten nur im zulässigen Umfang verwendet werden und hat Vorkehrungen gegen Mißbrauch zu treffen. Von den Meldebehörden übermittelte Daten sind längstens mit Ablauf des dem Einlangen folgenden Kalenderjahres zu löschen; nicht zu löschen sind die Daten jener gemeldeten Personen, die trotz Aufforderung die Mitteilung nach § 2 Abs. 5 unterlassen haben.

(4) - (5) ..."

2.3.1. Die Wahlordnung für die Wahl von sechs Mitgliedern des Publikumsrats gemäß § 28 Abs. 6 bis 10 ORF-G, BGBl. I Nr. 83/2001 idF BGBl. I Nr. 100/2002, BGBl. I Nr. 97/2004, BGBl. I Nr. 159/2005, BGBl. I Nr. 52/2007, BGBl. I Nr. 102/2007 für die Funktionsperiode 2010-2013 lautet wie folgt:

"Wahlberechtigte

§ 1. (1) Wahlberechtigt sind alle natürlichen Personen, die am zweiten Monatsersten vor Beginn der Wahlfrist bei der Gebühren Info Service GmbH als Rundfunkteilnehmer/innen gemäß § 2 Abs. 1 Rundfunkgebührengesetz (RGG), BGBl. I Nr. 159/1999 idF BGBl. I Nr. 98/2001 und BGBl. I Nr. 71/2003, erfasst sind.

(2) Rundfunkteilnehmer/innen, die nach den Bestimmungen des RGG für mehrere Standorte gebührenpflichtig sind, sind nur einmal wahlberechtigt.

Wählbare Personen

§ 2. (1) Wählbar sind die gemäß § 28 Abs. 7 und 8 ORF-G vorgeschlagenen und vom Bundeskanzler im 'Amtsblatt zur Wiener Zeitung' bekanntgemachten Personen.

(2) Die wählbaren Personen sind jeweils nur für den Bereich wählbar, für den sie in der Bekanntmachung des Bundeskanzlers im 'Amtsblatt zur Wiener Zeitung' genannt sind.

(3) Die wählbaren Personen sind für Zwecke der Stimmabgabe mit einem Code zu kennzeichnen. Wählbare Personen und zugeordnete Codes sind den Wahlberechtigten in geeigneter Form bekanntzumachen.

Wahlfrist

§ 3. (1) Die Wahlfrist beginnt am 26.1.2010 um 0.00 Uhr und endet am darauffolgenden Montag, dem 1.2.2010, um 24.00 Uhr.

(2) Die Stimme muss innerhalb der Wahlfrist bei der Adresse gemäß § 4 Abs. 2 Z. 4 einlangen. Nach der Wahlfrist eingelangte Stimmen werden nicht berücksichtigt.

Form der Stimmabgabe

§ 4. (1) Die Stimmabgabe muss in der in Abs. 2 und 3 geregelten Form erfolgen. In anderer Form abgegebene Stimmen werden nicht berücksichtigt.

(2) Die Stimmabgabe erfordert das Ausfüllen eines Formulars, auf dem folgende Felder für Angaben bzw. Hinweise enthalten sind:

1. Felder für Vornamen, Zuname (einschließlich früherer Namen, die bei der Gebühren Info Service GmbH erfasst sein können), Geburtsdatum und Teilnehmernummer des/der Wahlberechtigten, die zur Überprüfung der Wahlberechtigung ausgefüllt sein müssen;

2. sechs Felder für die Stimmabgabe, die mit der Bezeichnung des Bereichs, für den ein Mitglied des Publikumsrats zu wählen ist, versehen sind und in die der/die Wahlberechtigte die zu wählende Person mittels des Codes (§ 2 Abs. 3) eintragen kann;

3. ein Feld für die Bestätigung der Richtigkeit der Angaben durch die Unterschrift des/der Wahlberechtigten;

4. die Adresse, an die das Formular mittels Fax (Abs. 3) zur Stimmabgabe zu senden ist;

5. der Hinweis, dass die Angaben gemäß Z. 1 dem ORF von der Gebühren Info Service GmbH für die Prüfung der Identität der Wahlberechtigten übermittelt wurden, dass sie für keinen anderen Zweck Verwendung finden und dass die Stimmabgabe nicht anonym erfolgt.

(3) Der/die Wahlberechtigte hat das ausgefüllte Formular innerhalb der Wahlfrist (§ 3) per Fax an die angegebene Adresse (Abs. 2 Z. 4) zu übermitteln oder übermitteln zu lassen.

(4) Das Formular (Abs. 2) ist vom ORF festzulegen und den Wahlberechtigten durch die Gebühren Info Service GmbH zuzusenden sowie durch Abdruck in einer Informationsschrift und Abrufbarkeit im Internet zugänglich zu machen. Darüber hinaus ist das Formular den Wahlberechtigten auf deren telefonische Anforderung zuzusenden.

Ungültige Stimmen

§ 5. (1) Ungültig sind Stimmen,

1. bei denen Teilnehmernummer, Name und Geburtsdatum unvollständig angegeben sind oder diese Daten von den bei der Gebühren Info Service GmbH registrierten abweichen, wodurch begründete Zweifel an der Identität des/der Wählenden mit dem/der Wahlberechtigten bestehen;

2. die auf keine wählbare Person oder auf mehrere wählbare Personen lauten;

3. die nach einer von demselben/derselben Rundfunkteilnehmer/in bereits abgegebenen gültigen Stimme einlangen oder von denen erwiesen ist, dass sie nicht von Wahlberechtigten stammen;

4. die nicht unterschrieben sind.

(2) Stimmen, die für einzelne Bereiche ungültig sind, behalten für andere Bereiche ihre Gültigkeit.

Auswertung

§ 6. (1) Die Auswertung erfolgt durch den ORF. Die damit betrauten Personen sind an keine Weisungen und Aufträge als jene der Wahlkommission (§ 7) gebunden.

(2) Jede eingelangte Stimme ist auf ihre Gültigkeit zu prüfen und zu archivieren. Die gültigen Stimmen sind in der Form auszuwerten, dass ihre Anzahl bezogen auf die für die einzelnen Bereiche wählbaren Personen für das gesamte Bundesgebiet einheitlich festgestellt wird. Sonstige Auswertungen, ausgenommen die Feststellung der Zahl der ungültigen Stimmen, haben zu unterbleiben.

(3) Die Auswertung beginnt ab Beginn der Wahlfrist. Über den Stand der Auswertung ist bis zur Feststellung des Wahlergebnisses Stillschweigen zu bewahren.

Wahlkommission

§ 7. Zur Überwachung des ordnungsgemäßen Ablaufs der Wahl nach dieser Wahlordnung und insbesondere zur Entscheidung über die Gültigkeit von Stimmen wird eine Wahlkommission eingesetzt. Diese besteht aus einem/einer rechtskundigen Vorsitzenden und zwei oder vier weiteren Mitgliedern, die vom Vorsitzenden des Publikumsrats des ORF vor der Wahl bestellt werden. Für jedes Mitglied ist ein Ersatzmitglied zu bestellen, das im Falle der Verhinderung des Mitglieds an seine Stelle tritt. Die Mitglieder der Wahlkommission sind in Ausübung ihrer Funktion an keine Weisungen und Aufträge gebunden. Alle mit der Durchführung der Wahl befassten Personen haben den Anordnungen der Wahlkommission Folge zu leisten. Die Wahlkommission trifft ihre Entscheidungen in Sitzungen bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder mit einfacher Mehrheit; bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des/der Vorsitzenden.

Wahlergebnis

§ 8. (1) Die Wahlkommission (§ 7) hat eine/n Notar/in zu bestellen, dem/der das Ergebnis der Auswertung zur Beurkundung vorzulegen ist. Ein Datenträger, auf dem alle abgegebenen gültigen und ungültigen Stimmen registriert sind, ist anlässlich der Beurkundung dem/der Notar/in zur Verwahrung zu übergeben.

(2) Das beurkundete Ergebnis der Wahl hat der/die Vorsitzende der Wahlkommission (§ 7) unverzüglich dem Bundeskanzler mitzuteilen.

Datenschutz

§ 9. (1) Alle mit der Abwicklung der Wahl befassten Personen sind schriftlich zur Wahrung des Datenschutzes und zur Einhaltung dieser Wahlordnung zu verpflichten. Die für Zwecke der Wahl übermittelten Daten dürfen für keinen anderen Zweck als zur Ermittlung und Überprüfung (Feststellung der Identität der Wahlberechtigten) des Wahlergebnisses verwendet werden. Nach Feststellung des Wahlergebnisses sind alle für die Wahl verwendeten Daten, ausgenommen jene auf dem Datenträger gemäß § 8 Abs. 1, zu löschen.

(2) Der Datenträger gemäß § 8 Abs. 1 ist nach Ablauf von 8 Monaten nach dem Ende der Frist zur Stimmabgabe zu löschen, sofern dort gespeicherte Daten nicht Gegenstand eines anhängigen Rechtsstreits sind."

2.3.2. Nach den Feststellungen der belangten Behörde wurde die Wahlordnung vom Generaldirektor des ORF erlassen, im Zuge der Übermittlung der Stimmzettel den bei der GIS erfassten Rundfunkteilnehmern zugestellt und im Internet auf der Website des ORF (<http://publikumsratswahl.orf.at/rte/upload/pdf/wahlordnung.pdf>) veröffentlicht (vgl. die Seiten 8 f. des angefochtenen Bescheides).

3. Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig davon aus, dass die Beschwerde zulässig ist.

4.1. Die belangte Behörde dürfte sich bei Erlassung des angefochtenen Bescheides jedenfalls auch auf § 28 Abs. 6 bis 10 ORF-G gestützt haben und auch der Verfassungsgerichtshof dürfte diese Bestimmungen in seinem Verfahren anzuwenden haben.

Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen vorzuliegen scheinen, dürfte das hiemit eingeleitete Gesetzesprüfungsverfahren zulässig sein.

4.2. Der Verfassungsgerichtshof hat das Bedenken, dass die Regelung über die Wahlberechtigten bei der Wahl zum Publikumsrat nicht den Anforderungen des Legalitätsprinzips an die Bestimmtheit von Gesetzen entspricht:

4.2.1. Das in Art. 18 Abs. 1 B-VG verankerte Rechtsstaatsprinzip gebietet, dass Gesetze einen Inhalt haben müssen, durch den das Verhalten der Behörde vorherbestimmt ist. Es ist jedoch verfassungsgesetzlich zulässig, wenn der einfache Gesetzgeber einer Verwaltungsbehörde ein Auswahlermessen einräumt und die Auswahlentscheidung an - die Behörde bindende - Kriterien knüpft (vgl. zB VfSlg. 5810/1968, 12.399/1990, 12.497/1990, 16.625/2002).

Der Gesetzgeber hat - wenn er das Handeln der Organe des ORF regelt - Regelungen zu treffen, die den Anforderungen des Art. 18 Abs. 1 und 2 B-VG entsprechen, und zwar auch dann, wenn die Organe im Rahmen der Privatautonomie handeln (vgl. VfSlg. 15.059/1997 mwN).

4.2.2. § 28 Abs. 6 ORF-G umschreibt den Kreis der Wahlberechtigten in Anknüpfung an das RGG mit dem Begriff "Rundfunkteilnehmer (§ 2 Rundfunkgebührengesetz, BGBl. I Nr. 159/1999)". Die verwiesene Regelung des § 2 Abs. 1 RGG enthält in ihrem Abs. 1 eine Legaldefinition des Rundfunkteilnehmers, der der Gebührenpflicht unterliegt. Abs. 2 enthält zwei Ausnahmen von der Gebührenpflicht. Abs. 3 regelt die Meldepflicht, Abs. 4 sieht die Zuteilung einer Teilnehmernummer vor. Abs. 5 enthält eine Regelung über Auskunftspflichten für Wohnungen, für die keine Meldung vorliegt. Nach § 4 Abs. 3 RGG wiederum sind "alle Rundfunkteilnehmer zu erfassen". § 28 Abs. 9 ORF-G verpflichtet den ORF sicherzustellen, dass jeder Rundfunkteilnehmer durch näher beschriebene Stimmabgabe aus den zur Wahl stehen-

den Kandidaten auswählen kann, und enthält eine Regelung über den "Stichtag für die Feststellung der Wahlberechtigung".

4.2.3. Der Verfassungsgerichtshof hat das Bedenken, dass mit diesen Regelungen der Kreis der bei der Wahl zum Publikumsrat Wahlberechtigten in einer Weise umschrieben wird, die nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Bestimmtheit von Gesetzen entsprechen dürfte. Nach vorläufiger Ansicht des Verfassungsgerichtshofes dürfte es insbesondere unklar sein, ob nach dem Gesetz nur jene Rundfunkteilnehmer wahlberechtigt sind, die (von vorneherein) über eine Teilnehmernummer verfügen (wie der ORF meinte) oder unter gewissen Voraussetzungen auch weitere Gruppen von Rundfunkteilnehmern, die im § 2 RGG genannt sind (wie die belangte Behörde meinte). Der Verfassungsgerichtshof vermag vorderhand nicht zu erkennen, dass dem Gesetz zu entnehmen wäre, dass bestimmten "Rundfunkteilnehmern" die Wahlberechtigung nur nach Meldung über den Betrieb einer Rundfunkempfangsanlage an einem Standort, für den bereits Gebühren entrichtet werden (wie etwa Haushaltsangehörigen, Heimbewohnern u.ä.), zukommen würde, ohne dass klar wäre, ob solchen Personen eine eigene Teilnehmernummer zuzuweisen wäre oder die dem Gebühren zahlenden Teilnehmer zugewiesene Nummer ein weiteres Mal zugewiesen werden soll.

4.2.4. Im Rahmen des Gesetzesprüfungsverfahrens wird auch zu prüfen sein, ob die in Prüfung stehenden Regelungen mit den Anforderungen des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes im Einklang stehen und ob sich aus einer gegebenenfalls verfassungskonformen Auslegung der in Prüfung gezogenen gesetzlichen Regelungen Anhaltspunkte für die Bestimmung ihres Inhalts gewinnen lassen.

5. Der Verfassungsgerichtshof geht ferner vorläufig davon aus, dass es sich bei der im Spruch dieses Beschlusses bezeichneten Wahlordnung für die Wahl von sechs Mitgliedern des Publikumsrats gemäß § 28 Abs. 6 bis 10 ORF-G für die Funktionsperiode 2010-2013 um eine Rechtsverordnung handelt und dass die belangte Behörde diese bei Erlassung des angefochtenen Bescheides

anzuwenden gehabt hätte; die Wahlordnung ist daher schon deswegen im Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof präjudiziell.

5.1. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (vgl. VfSlg. 8649/1979, 11.472/1987, 13.632/1993) ist für die Qualität als Verordnung nicht der formelle Adressatenkreis, die äußere Bezeichnung oder die Art der Verlautbarung, sondern der Inhalt des Verwaltungsaktes maßgeblich.

5.2. Voraussetzung für die Verordnungsqualität eines Verwaltungsaktes - das Vorliegen eines solchen vorausgesetzt - ist u.a., dass seine Formulierungen imperativ gehalten sind (und sich nicht etwa in einer bloßen Wiederholung des Gesetzestextes erschöpfen), indem sie das Gesetz bindend auslegen (VfSlg. 5905/1969) und für eine allgemein bestimmte Vielzahl von Personen unmittelbar Geltung beanspruchen (dazu zB VfSlg. 4759/1964, 8649/1979, 8807/1980, 9416/1982, 10.170/1984, 11.467/1987, 13.632/1993, 14.154/1995, 17.244/2004, 17.806/2006).

5.3. Diese Voraussetzungen dürften auf die im Spruch bezeichnete Wahlordnung zutreffen: Die darin enthaltenen Formulierungen scheinen in den wesentlichen Punkten imperativ, weil sie sich nicht in einer bloßen Wiederholung des Gesetzes erschöpfen, sondern das Gesetz verbindlich auslegen wollen; so enthält etwa § 1 der Wahlordnung hinsichtlich der Definition der Rundfunkteilnehmer lediglich einen (einschränkenden) Verweis auf § 2 Abs. 1 RGG, während § 28 Abs. 6 ORF-G auf § 2 RGG in seiner Gesamtheit verweist, die §§ 3 ff. der Wahlordnung schreiben darüber hinaus in Präzisierung des § 28 Abs. 6 ORF-G fest, wie das Wahlrecht auszuüben ist (Festlegung einer Wahlfrist, der Form der Stimmabgabe, der Kriterien für die Beurteilung des Vorliegens ungültiger Stimmen). Auch dürfte die Voraussetzung der unmittelbaren Geltung für eine allgemein bestimmte Vielzahl von Personen zutreffen, da die Wahlordnung im Internet auf der Website des ORF veröffentlicht wurde (siehe hiezu bereits Pkt. 2.3.2).

5.4. Die Wahlordnung scheint somit Rechtswirkungen für alle Personen, die an der Wahl zum ORF-Publikumsrat teilnehmen wollen, zu entfalten. Der Verfassungsgerichtshof geht daher vorläufig davon aus, dass es sich bei der Wahlordnung um eine Verordnung im Sinne des Art. 139 Abs. 1 B-VG handeln dürfte.

Das Verordnungsprüfungsverfahren dürfte sohin zulässig sein.

5.5. Der Verfassungsgerichtshof kann vorderhand nicht erkennen, dass sich für die Erlassung der Wahlordnung im ORF-G eine gesetzliche Grundlage im Sinne des Art. 18 Abs. 2 B-VG findet.

5.6. Der Verfassungsgerichtshof hat das weitere Bedenken, dass die Wahlordnung als Rechtsverordnung, deren Inhalt für die Gestaltung der Rechtsbeziehungen zwischen dem ORF und seinen Hörern und Sehern auch Rechtswirkungen für diese entfaltet, nicht ordnungsgemäß kundgemacht wurde und somit auch aus diesem Grund rechtswidrig ist.

6. Der Verfassungsgerichtshof geht davon aus, dass - sollten sich die Bedenken als zutreffend erweisen - die Verfassungswidrigkeit durch Aufhebung der im Spruch genannten gesetzlichen Regelung sowie der dort bezeichneten Wahlordnung beseitigt wäre.

III. Ob die Prozessvoraussetzungen gegeben sind und die angeführten Bedenken zutreffen, wird im Gesetzes- und im Verordnungsprüfungsverfahren zu klären sein.

Dies konnte gemäß § 19 Abs. 4 erster Satz VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung beschlossen werden.

Wien, am 16. Dezember 2010

Der Präsident:

Dr. H o l z i n g e r

Schriftführerin:

Mag. R e i n i n g e r