

Abschnitt I

Allgemeine Bestimmungen

§ 1. (Anm.: aufgehoben durch BGBl. Nr. 685/1988)

EB zu BGBl 250/1965

Zu § 1:

Artikel 6 des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 sieht wohl neben der Bundesbürgerschaft für jedes Land eine eigene Landesbürgerschaft vor, deren Voraussetzung das Heimatrecht in einer Gemeinde des Landes ist. Das Heimatrecht wurde aber, wie bereits im Teil A der Erläuternden Bemerkungen erwähnt, während der Zeit der deutschen Besetzung abgeschafft und nach der Befreiung der Republik nicht wieder eingeführt. Auch die Landesbürgerschaft wurde nicht mehr reaktiviert; denn die Vorläufige Verfassung vom 1. Mai 1945 bestimmte in ihrem § 5 Abs. 1, daß für die Republik Österreich vorläufig eine einheitliche österreichische Staatsbürgerschaft besteht. Dementsprechend ist auch in den am 10. Juli 1945 von der Provisorischen Staatsregierung beschlossenen Gesetzen über die Überleitung in die österreichische Staatsbürgerschaft (Staatsbürgerschaftsüberleitungsgesetz) und über den Erwerb und Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft (Staatsbürgerschaftsgesetz) nur von einer (einheitlichen) Staatsbürgerschaft die Rede. Dieser Zustand blieb auch nach dem Wiederinkrafttreten des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 unverändert und wurde schließlich durch Abschnitt III des III. Hauptstückes des Nationalsozialistengesetzes durch die Verfügung saniert, daß „bis zu einer anders lautenden bundesverfassungsgesetzlichen Regelung“ die Bestimmungen dieser beiden Gesetze, soweit sie mit den Bestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 in Widerspruch stehen, als Verfassungsbestimmungen zu gelten haben.

Die Landesregierungen, denen der vorliegende Geszentwurf zur Stellungnahme übermittelt wurde, haben sich mit Ausnahme der Vorarlberger Landesregierung einhellig damit einverstanden erklärt, daß die Bundesbürgerschaft und die Landesbürgerschaft endgültig durch eine einheitliche österreichische Staatsbürgerschaft ersetzt werden; dies insbesondere im Hinblick darauf, daß nach Abs. 3 des in Rede stehenden Artikels 6 jeder Bundesbürger in jedem Land die gleichen Rechte und Pflichten wie die Bürger des Landes selbst hat und demnach – wie der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis vom 16. Dezember 1952, Slg. Nr. 2455, hervorhob – die Landesbürgerschaft überhaupt keinen besonderen rechtlichen Inhalt hat. Trotzdem glaubt aber die Bundesregierung, daß diese für die bundesstaatliche Organisationsform Österreichs bedeutungsvolle Frage

nicht vorzeitig und isoliert von anderen Problemen geregelt werden sollte. Es wurde daher eine Formulierung gewählt, die – ähnlich wie die zitierte Bestimmung des Nationalsozialistengesetzes – einer Entscheidung darüber, ob es später einmal endgültig bei einer einheitlichen Staatsbürgerschaft bleiben oder ob die im Art. 6 des Bundes-Verfassungsgesetzes vorgesehene Unterteilung in eine Bundes- und Landesbürgerschaft wiederhergestellt werden soll in keiner Weise vorgreift. Schon jetzt kann aber vom Standpunkt der Bundesregierung gesagt werden, daß an eine Wiedereinführung des Heimatrechtes nicht gedacht werden kann, weil die Fürsorge für hilfsbedürftige Personen – und darin lag die Hauptbedeutung des Heimatrechtes – von den Gemeinden endgültig auf höhere und leistungsfähigere Verbände übergegangen ist.

EB zu BGBl 685/1988

Zu Art. I Z 1, 4, 12 und Art. III (Staatsbürgerschaft):

Punkt 27 des Forderungskataloges lautet:

„Die Landesbürgerschaft im staatsbürgerschaftsrechtlichen Sinn soll wieder hergestellt werden.“ Als Begründung ist angeführt, daß durch die Verfassungsbestimmung des § 1 Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 die Unterteilung in eine Bundes- und in eine Landesbürgerschaft in Aussicht genommen worden sei. Das Institut der Landesbürgerschaft, das ein typisches Merkmal des Bundesstaates darstelle, sollte daher dementsprechend wieder hergestellt werden.

Der Forderung soll insoweit Rechnung getragen werden, als jene Staatsbürger, die in einem Land ihren ordentlichen Wohnsitz haben, bundesverfassungsrechtlich als dessen Landesbürger gelten sollen. Dagegen hält der vorliegende Entwurf an der einheitlichen Staatsbürgerschaft für die Republik Österreich fest. Die derzeit in § 1 zweiter Satz Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 enthaltene Promesse einer zukünftigen Teilung der Staatsbürgerschaft soll aufrechterhalten werden (Art. III Abs. 2).

Abs. 1 entspricht inhaltlich dem § 1 erster Satz Staatsbürgerschaftsgesetz 1985. Diese Bestimmung wird daher entbehrlich und § 1 Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 insoweit ersatzlos aufgehoben (Art. III Abs. 1).

Abs. 2 sieht vor, daß jene Staatsbürger, die in einem Land ihren ordentlichen Wohnsitz haben, dessen Landesbürger sind. Der Bestimmung kommt deklaratorischer Charakter zu: Der Begriff „Landesbürger“ wird im soeben definierten Sinn bundesverfassungsrechtlich festgelegt. Für die Ausübung politischer Rechte im Lande stellt die Landesbürgerschaft ein zulässiges Differenzierungskriterium dar (vgl. insbesondere Art. 95 Abs. 1 B-VG); darüber hinausgehende Differenzierungen zwischen Landesbürgern und anderen Staatsbürgern werden auch künftig nur unter dem Gesichtspunkt der sachlichen Rechtfertigung, wie er sich aus Art. 7 B-VG ergibt, zulässig sein.

Mit der Aufhebung des § 1 Staatsbürgerschaftsgesetz wird auch die bislang in Judikatur und Lehre umstrittene Frage der Bedeutung des § 1 Staatsbürgerschaftsgesetz 1965 (nunmehr: 1985) für die normative Geltung des Art. 6 B-VG (vgl. zB Kojas, Das Verfassungsrecht der Österreichischen Bundesländer, 57 ff; Klecatsky – Morscher, Das Österreichische Bundesverfassungsrecht, 1982, 83 f; Walter – Mayer, Grundriß des besonderen Verwaltungsrechts 2, 68, dieselben,

Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts 6, 78 f, und Walter, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 1972, 138) bereinigt.

Die Änderung des Art. 95 Abs. 1 B-VG (Art. I Z 12) berücksichtigt die mit Art. 6 Abs. 2 B-VG idF des vorliegenden Entwurfes geschaffene Terminologie der Landesbürgerschaft.

Von der Aufnahme einer dem Art. 6 Abs. 4 B-VG in der geltenden Fassung entsprechenden Bestimmung wurde im Hinblick auf § 25 Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 Abstand genommen. Danach ist mit dem Dienstantritt eines Fremden als Ordentlicher Universitäts(Hochschul)professor der Erwerb der Staatsbürgerschaft verbunden. In Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 B-VG idF des vorliegenden Entwurfes gilt der Betreffende in jenem Land, in dem er seinen Wohnsitz hat, als dessen Landesbürger.

Inhaltsübersicht

	Rz
I. Allgemeines	1
II. Grundsatz der einheitlichen Staatsbürgerschaft	6
III. Landesbürgerschaft	9
IV. Wahlrecht.....	11

Schrifttum zu § 1:

Goldemund/Ringhofer/Theuer, Staatsbürgerschaftsrecht (1969); *Kelsen/Froehlich/Merkel*, Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, Fünfter Teil (1922); *Pernthaler/Weber*, Landesbürgerschaft und Bundesstaat (1983); *Thienel*, Österreichische Staatsbürgerschaft I und II; *Unterweger*, Staatsbürgerschaftsgesetz (2007).

I. Allgemeines

Die im Verfassungsrang gestandene Vorschrift des § 1 StbG 1965 bestimmte in **Satz 1**, dass für die Republik Österreich eine Staatsbürgerschaft besteht. Gegenstand dieser Feststellung war nicht der Bestand einer Staatsbürgerschaft schlechthin, sondern der Bestand einer einheitlichen – entgegen dem Art 6 B-VG nicht in eine Bundes- und Landesbürgerschaft unterteilen – Staatsbürgerschaft (vgl *Goldemund/Ringhofer/Theuer* aaO, 7 f und 39). **Satz 2** behielt die Unterteilung der Staatsbürgerschaft in eine Bundes- und eine Landesbürgerschaft entsprechend Art 6 B-VG idF 1929 einer besonderen bundesverfassungsgesetzlichen Regelung vor.

Der Grund, warum § 1 StbG 1965 eine **Verfassungsbestimmung** war, geht – verkürzt dargestellt – auf den Umstand zurück, dass § 5 der vorläufigen Verfassung (StGBI 1945/5) „eine einheitliche österreichische

Staatsbürgerschaft“ vorsah und gestützt auf diese Bestimmung das StbG 1945 und das St-ÜG 1945 erging, die folgerichtig nur eine einheitliche Staatsbürgerschaft kannten. Am 19.12.1945 – dem Tag des Zusammentretens des ersten wieder frei gewählten Nationalrates – wurde das B-VG wieder wirksam und die vorläufige Verfassung trat außer Kraft. Damit entfiel auch die verfassungsrechtliche Grundlage der durch StbG 1945 und St-ÜG 1945 geregelten einheitlichen Staatsbürgerschaft. Dieser Mangel sollte Art III § 2 des Verfassungs-Übergangsgesetzes 1945 beheben; allerdings scheiterte diese Gesetzeszweckung am Veto des Alliierten Rates. Deshalb blieb der Widerspruch zwischen dem (alten) Art 6 B-VG, nach dem die Landesbürgerschaft den Vorrang hatte und die Vollziehung den Ländern oblag, und der einfachgesetzlichen Staatsbürgerschaftsregelung vorläufig bestehen. Er wurde erst durch das NSG dahingehend (uE fragwürdig und durch das Erkenntnis des VfGH 16.12.1952, VfSlg 2455 ins „Gegenteil“ verkehrend) behoben, das damit die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des NSG (am 18.2.1947) in Geltung gestandenen Staatsbürgerschaftsvorschriften „soweit sie mit den Bestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 in Widerspruch stehen ... bis zu einer anders lautenden bundesverfassungsgesetzlichen Regelung ... als Verfassungsbestimmungen“ gelten. Jedenfalls bedurfte es aus diesem Grund (dh um das Projekt eines vollkommen neuen StbG unter Beibehaltung des Instituts der einheitlichen Staatsbürgerschaft umsetzen zu können) der Verfassungsbestimmung des § 1 StbG 1965 (vgl auch Einleitung Rz 40).

- 2 Durch Art III Abs 1 der **B-VG-Novelle** BGBl 1988/685 wurde der im Jahr 1985 wiederverlautbarte § 1 aufgehoben; in Art III Abs 2 wurde jedoch die – bereits im Satz 2 des § 1 StbG 1965 enthaltene – „*Promesse*“ neuerlich statuiert, dass „*eine Unterteilung der Staatsbürgerschaft in eine Bundes- und eine Landesbürgerschaft unter Beibehaltung der in Art. 6 B-VG in der Fassung der Kundmachung BGBl. Nr. 1/1930 festgelegten Zielsetzungen einer besonderen bundesverfassungsrechtlichen Regelung vorbehalten*“ bleiben soll. IZm der Beibehaltung des als programmatisch qualifizierten Satzes 2 des § 1 durch Art III Abs 2 hielt der VA kryptisch fest: „*Im Falle einer künftigen bundesverfassungsgesetzlichen Neuregelung der Staatsbürgerschaft im Sinne des Art 6 B-VG in seiner ursprünglichen Fassung, nämlich in jener der Kundmachung BGBl Nr. 1/1930 werden die Zielsetzungen dieser Regelung zu beachten sein*“. Nach Thienel aaO, 28 sei daraus kein „*Derogationsvorbehalt*“ seitens des Verfassungsgesetzgebers ableitbar; vielmehr spreche

der politisch bedeutsame aber normativ unmittelbar nicht bedeutsame „Programmsatz“ gegen die Intention, Art 6 B-VG in seiner ursprünglichen Fassung „irgendwie“ in Geltung zu belassen.

Das Verhältnis des Art 6 B-VG zu Art III der Novelle 1988 wird – vgl. **3** *Thienel* aaO, 23 ff – durch die **Entstehungsgeschichte** erkennbar. Erstens hielt die Bundesregierung – der Forderung der Länder (Einführung der Landesbürgerschaft als Voraussetzung für den Besitz der Bundesbürgerschaft) nicht entsprechend – an der einheitlichen Staatsbürgerschaft fest. Zweitens wurde mit Art 6 Abs 1 B-VG idF BGBl 1988/685 („Für die Republik Österreich besteht eine einheitliche Staatsbürgerschaft“) der inhaltliche Gleichklang mit § 1 Satz 1 StbG 1965 hergestellt. Drittens wurde der Länderforderung nur insofern Rechnung getragen, als die im Land wohnhaften Staatsbürger als dessen Landesbürger gelten sollen (vgl. Art 6 Abs 2 B-VG).

Der in Art 6 Abs 2 B-VG (indirekt) erwähnten **Landesbürgerschaft** kommt folglich derzeit **keine** (direkte) **staatsbürgerschaftsrechtliche Bedeutung** zu. Fraglich ist aber, welche normative Bedeutung Art III Abs 2 der B-VG Novelle 1988 in diesem Zusammenhang hat. Denn wenn der Verfassungsgesetzgeber von dem darin enthaltenen – und uE durch den Verweis auf die „Beibehaltung der in Art. 6 B-VG in der Fassung der Kundmachung BGBl. Nr. 1/1930 festgelegten Zielsetzungen“ determinierten – Vorbehalt der Einführung einer staatsbürgerrechtlich relevanten Landesbürgerschaft Gebrauch macht, wäre uE dadurch Art 6 Abs 1 B-VG idGF **derogiert**. Dh der Verfassungsgesetzgeber hat die Möglichkeit, vom geltenden Konzept der einheitlichen Staatsbürgerschaft durch Verfassungsgesetz (vgl. aber auch Rz 4) wieder abzuweichen und das „historische“ Konzept des Primats der Landesbürgerschaft (und deren Abhängigkeit vom Heimatrecht in einer Gemeinde) zu **reaktivieren**.

Art III Abs 2 der B-VG Novelle 1988 kann uE – durch seinen Kompromisscharakter – auch als (unausgesprochener) „Umschiffungsversuch“ einer wesentlich umstritteneren Frage, nämlich die bis zur Novelle BGBl 1988/685 geführte Debatte über eine **Gesamtänderung der Bundesverfassung** durch Abschaffung der Landesbürgerschaft verstanden werden. In dem die Landesbürgerschaft dadurch nicht ersatzlos entfiel, sondern lediglich (bis zur Reaktivierung des Vorbehalts) suspendiert worden ist, sollte sich das ansonsten nur vom VfGH lösba-re Problem einer (möglichen) Gesamtänderung der Bundesverfassung, dh einer Änderung, die einen der leitenden Grundsätze der Bundesver-

fassung – wie etwa das demokratische Prinzip (Art 1 B-VG) – berührt, von Vornherein nicht stellen.

- 4 **Kritisch** ist anzumerken, dass Art III Abs 2 B-VG Novelle 1988 bei Berücksichtigung der Konstruktion der Abs 1 bis 3 des Art 6 B-VG 1920 (vgl dazu *Kelsen/Frohlich/Merkl* aaO, 70 f) „verfassungswidrig“ sein könnte. Art III verfassungskonform interpretiert könnte uE nur heißen, dass die – laut EB beabsichtigte – „bereinigende“ Wirkung des durch Art III Abs 1 aufgehobenen § 1 „für die normative Geltung des Art. 6 B-VG“ durch das Festhalten an Art 6 B-VG 1920 in Art III Abs 2 nicht erreicht wird. Anderenfalls – dh bei Annahme einer „völligen“ bzw „endgültigen“ Aufhebung des Art 6 B-VG durch Art III – wäre die damit verbundene Abschaffung der ursprünglich für den (effektiv durch „Beitrittserklärungen“ der Länder zustande gekommenen) Bundesstaat bedeutsamen und bestimmenden Landesbürgerschaften eine Gesamtänderung iSd Art 44 Abs 3 B-VG. Doch auch der Versuch einer verfassungskonformen Auslegung könnte uE wegen des Vorbehalts „*einer besonderen bundesverfassungsrechtlichen Regelung*“ (und der damit verbundenen „Verfassungssuspendierung“ des Art 6 B-VG 1920) einen verfassungsrechtlich angreifbaren „Schönheitsfehler“ in sich bergen.

An diesem kritischen Befund ändert uE der Umstand nichts, dass es die Kundmachung vom 29.5.1945 (StGBI Nr 16) unterließ, gemäß § 1 Abs 3 R-ÜG zu bestimmen, dass die durch sie seinerzeit aufgehobenen Heimatrechtsvorschriften wieder in Geltung treten und deshalb es seither kein Heimatrecht gab. Ein solches wäre zwar unerlässliche Voraussetzung für eine dem Art 6 B-VG entsprechende einfachgesetzliche Regelung; diese durch einfaches Gesetz jederzeit wieder herstellbare „*Voraussetzung*“ ändert uE aber nichts an der eigentlichen „**Konstruktion**“ – und damit an der das Wesen der Republik Österreich charakterisierenden Bedeutung – des Art 6 B-VG 1920 als Grundlage eines von der Landesbürgerschaft bestimmten Staatsbürgerschaftsrechts.

Auch wenn die (zentralistische) Bundesregierung iZm § 1 StbG 1965 „*an eine Wiedereinführung des Heimatrechtes nicht gedacht*“ (497 der Beilagen X. GP) hat, hindert uE Art III B-VG Novelle 1988 nicht daran, die ursprünglichen (Macht-)Verhältnisse im (Bundes-)Staat wiederherzustellen. Der „*Entscheidung darüber, ob es später einmal endgültig bei einer einheitlichen Staatsbürgerschaft bleiben oder ob die im Art. 6 des Bundes-Verfassungsgesetzes vorgesehene Unterteilung in eine Bundes- und Landesbürgerschaft wiederhergestellt werden soll*“, griff

weder § 1 StbG 1965 noch (um eine Verfassungswidrigkeit zu „provokieren“) Art III Abs 2 B-VG Novelle 1988 vor. Allerdings ist uE fraglich, ob die durch den Vorbehalt einer „*bundesverfassungsrechtlichen Regelung*“ geschaffene Hürde in Art III Abs 2 nicht derart **eingriffsintensiv** ist, dass durch diese Verfassungsbestimmung das Bundesverfassungsrecht insgesamt und damit auch das B-VG und dessen leitende Prinzipien einschließlich der Bestimmung des Art 44 Abs 3 B-VG seine Maßgeblichkeit für Teilbereiche der Rechtsordnung (der Länder) verloren hat.

UE kann – nach der geltenden Rechtslage (und unbeschadet der obigen Überlegungen) – die Bundes- und Landesbürgerschaft derzeit als **inhaltsgleich** angesehen werden. Die Landesbürgerschaft hat wie auch die Bundesbürgerschaft keinen besonderen staatsbürgerrechtlichen Inhalt; aus beiden Bürgerschaften ergeben sich auch keinerlei besonderen staatsbürgerrechtlichen Rechte und Pflichten. Aufgrund des Art 7 Abs 1 Satz 1 B-VG idgF („*Alle Staatsbürger sind vor dem Gesetz gleich*“) wäre ein besonderer rechtlicher Gehalt solcher Bürgerschaften verfassungswidrig. Insofern trifft es (bisher) zu, dass – wie der VfGH im Erkenntnis vom 16.12.1952, VfSlg 2455 iZm Art 6 B-VG 1920 konstatierte – in „*Wahrheit überhaupt nur ein Rechtsverhältnis vor[liegt], nämlich das Verhältnis der Staatsbürgerschaft, das als Oberbegriff die beiden Seiten der Betrachtung – Landesbürgerschaft und Bundesbürgerschaft – in sich schließt*“.

II. Grundsatz der einheitlichen Staatsbürgerschaft

Der Grundsatz der einheitlichen Staatsbürgerschaft wurde durch § 1 StbG 1965 eingeführt und durch die B-VG Novelle 1988 in den Art 6 Abs 1 übergeführt. Der Gesetzgeber war sich uE von Anfang an im Klaren, dass „*diese für die bundesstaatliche Organisationsform Österreichs bedeutungsvolle Frage*“, trotz beabsichtigtem „endgültigem“ Ersatz von Bundes- und Landesbürgerschaft durch eine einheitliche österreichische Staatsbürgerschaft (und eines – diese Absicht stützenden – uE wenig überzeugenden Erkenntnis des VfGH), nicht „*vorzeitig und isoliert von anderen Problemen geregelt werden sollte*“.

Art III B-VG Novelle 1988 „zementierte“ zwar neuerlich den Grundsatz der einheitlichen Staatsbürgerschaft, blieb aber eine „endgültige“ Lösung wegen den damit verbundenen tiefgreifenden Verfassungspro-

blemen (vgl Rz 3 ff) schuldig. Offenbar war sich der Gesetzgeber im Jahr 1988 bewusst, dass das vom Gesetzgeber im Jahr 1964 (iZm § 1 StbG 1965) verfolgte Ansinnen, dass „die Landesbürgerschaft überhaupt keinen besonderen rechtlichen Inhalt hat“, rechtlichen und historischen Grundlagen nicht standzuhalten vermag. Aus diesem Grund kam es uE im Rahmen der B-VG Novelle 1988 zu einem „Spagat“ zwischen **Aktivierung** der einheitlichen Staatsbürgerschaft und **Deaktivierung** der Landesbürgerschaft, ohne den durch Art 6 B-VG 1920 bestandenen Zusammenhang aufzugeben.

- 8 Der Grundsatz der einheitlichen Staatsbürgerschaft verwehrt dem **einfachen Bundesgesetzgeber** eine Regelung nach dem Muster des Art 6 Abs 1 bis 3 B-VG 1920 (vgl *Thienel* aaO, 23). Dies kommt uE nicht durch die EB zum Ausdruck, sondern durch Art III Abs 2 B-VG Novelle 1988. Wegen des darin normierten bundesverfassungsrechtlichen Vorbehalts einer „*Unterteilung der Staatsbürgerschaft in eine Bundes- und eine Landesbürgerschaft*“ ist (auch) eine staatsbürgerschaftsrechtlich bedeutsame Regelung einer Zugehörigkeit zu den Ländern ausgeschlossen (vgl auch *Thienel* aaO, 38 f und 41). Davon abgesehen können (und haben) die Länder in ihren Landesverfassungen Bestimmungen über die „Landesbürgerschaft“ aufgenommen bzw beibehalten und mit diesem Status – insbesondere „politische“ Rechte – verknüpft [zu weitgehend uE zB § 27 Oö Grundverkehrsgesetz 1994 (LGBI 1994/88 idF LGBI 2013/90)].

III. Landesbürgerschaft

- 9 Nach Art 6 Abs 2 B-VG idgF sind jene Staatsbürger, die in einem Land den **Hauptwohnsitz** haben, dessen Landesbürger; die Landesgesetze können jedoch vorsehen, dass auch Staatsbürger, die in einem Land einen **Wohnsitz**, nicht aber den Hauptwohnsitz haben, dessen Landesbürger sind. Durch diese (deklaratorische) Regelung werden jene Menschen als „Landesbürger“ bezeichnet, die von besonderer Bedeutung für die Stellung der Länder sind, nämlich die zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung im Land berufenen „Aktivbürger“ des Landes. In den meisten Landesverfassungen wird das Landesvolk sinngemäß als die Gesamtheit der Landesbürger umschrieben [vgl zB Art 3 Abs 1 Oö Landes-Verfassungsgesetz (LGBI 1991/122 idF LGBI 2015/41)].