

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

W III 2/2019-10

27. Februar 2020

BESCHLUSS

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des Präsidenten
DDr. Christoph GRABENWARTER,

in Anwesenheit der Mitglieder

Dr. Markus ACHATZ,

Dr. Wolfgang BRANDSTETTER,

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

Dr. Andreas HAUER,

Dr. Christoph HERBST,

Dr. Michael HOLOUBEK,

Dr. Helmut HÖRTENHUBER,

Dr. Claudia KAHR,

Dr. Georg LIENBACHER,

Dr. Michael RAMI,

Dr. Johannes SCHNIZER und

Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

als Stimmführer, im Beisein der verfassungsrechtlichen Mitarbeiterin

Dr. Verena BLUM

als Schriftführerin,

über die von *** alle vertreten durch die Doshi & Partner Rechtsanwälte OG, Drevesstraße 6, 6800 Feldkirch, eingebrachte Anfechtung der für den 10. November 2019 ausgeschrieben Volksabstimmung in der Gemeinde Ludesch in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung beschlossen:

- I. Gemäß Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. b B-VG wird die Verfassungsmäßigkeit der Wortfolge "entschieden oder verfügt (Volksabstimmung) und" in Art. 76 Vbg. Verfassungsgesetz über die Verfassung des Landes Vorarlberg, Vbg. LGBl. Nr. 9/1999, idF Vbg. LGBl. Nr. 2/2012, des ersten Satzes sowie der Wortfolge "oder es mindestens von einer Zahl an Stimmberechtigten der Gemeinde (§ 20) verlangt wird, die wie folgt zu ermitteln ist: a) für die ersten bis zu 1.500 Stimmberechtigten: 20 % davon; zuzüglich b) für die nächsten bis zu 1.500 Stimmberechtigten: 15 % davon; zuzüglich c) für die darüber hinausgehende Zahl von Stimmberechtigten: 10 % davon" in § 22 Abs. 1 Vbg. Gesetz über die Organisation der Gemeindeverwaltung (Gemeindegesezt), Vbg. LGBl. Nr. 40/1985, idF Vbg. LGBl. Nr. 4/2012 sowie der §§ 58 bis 63, § 64 Abs. 1 lit. c und § 69 Abs. 3 Vbg. Gesetz über das Verfahren bei Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen (Landes-Volksabstimmungsgesetz), Vbg. LGBl. Nr. 60/1987, idF Vbg. LGBl. Nr. 34/2018 von Amts wegen geprüft.
- II. Gemäß Art. 139 Abs. 1 Z 2 B-VG wird die Gesetzmäßigkeit der vorläufig als Verordnung des Bürgermeisters der Gemeinde Ludesch qualifizierten Kundmachung vom 26. August 2019, verlautbart durch Anschlag an der Amtstafel der Gemeinde Ludesch vom 26. August 2019 bis 10. November 2019, mit dem Wortlaut

"VERORDNUNG DES BÜRGERMEISTERS ÜBER DIE ANORDNUNG DER
VOLKSABSTIMMUNG 'Widmung von Flächen im Neugut'

Auf Grund der § 64 und 65 des Landes-Volksabstimmungsgesetzes, LGBl. Nr. 60/1987 i.d.g.F., wird verordnet:

Die aufgrund der Entscheidung der Gemeindewahlbehörde vom 19.08.2019 durzuführende [sic!] Volksabstimmung 'Widmung von Flächen im Neugut' wird auf

Sonntag, den 10. November 2019

angeordnet.

Die den Stimmberechtigten vorzulegende Frage lautet:

Sollen die im Ludescher Neugut liegenden Grundstücke 1645, 2320, 2321, 2322, 2323, 2313, 2312, 2311/2, 2311/1 und 2310, GB Ludesch, Freifläche-Landwirtschaft FL bleiben?

Als Stichtag wird der 26. August 2019 bestimmt.

Dieter Lauermann, Bürgermeister"

von Amts wegen geprüft.

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

Begründung

I. Sachverhalt, Anfechtungsvorbringen und Vorverfahren

1. Am 23. April 2019 wurde in der Gemeinde Ludesch gemäß § 58 Vbg. Landes-Volksabstimmungsgesetz bei der Gemeindewahlbehörde die Durchführung einer Volksabstimmung über die "Widmung der Flächen im Neugut" beantragt. Die der Volksabstimmung zugrunde zu legende Frage wurde im Antrag wie folgt formuliert:

"Sollen die im Ludescher Neugut liegenden Grundstücke GST-NRN 1645, 2320, 2321, 2322, 2323, 2313, 2312, 2311/2, 2311/1 und 2310, GB Ludesch, Freihalteflächen-Landwirtschaft (FL) bleiben?"

Dieser Antrag wurde mit Bescheid der Gemeindewahlbehörde der Gemeinde Ludesch vom 17. Mai 2019 gemäß § 60 Abs. 1 leg.cit. für zulässig erklärt.

- Nach Einbringung von Unterstützungserklärungen durch die Antragsteller wurde mit Bescheid der Gemeindewahlbehörde vom 20. August 2019 gemäß § 62 leg.cit. die Durchführung der beantragten Volksabstimmung beschlossen. 3
2. Mit der am 26. August 2019 an der Amtstafel der Gemeinde kundgemachten "Verordnung des Bürgermeisters über die Anordnung der Volksabstimmung 'Widmung von Flächen im Neugut'" wurde die Durchführung der beantragten Volksabstimmung für den 10. November 2019 angeordnet. 4
3. Nach Durchführung der Volksabstimmung wurde deren Ergebnis durch die Wahlbehörde am 10. November 2019 an der Amtstafel der Gemeinde kundgemacht. Das Ergebnis lautete demnach wie folgt: Von den 1.745 gültigen Stimmen entfielen 982 auf "JA" und 763 auf "NEIN". 5
4. Mit der vorliegenden, auf Art. 141 Abs. 1 lit. h B-VG gestützten Anfechtung des Ergebnisses der Volksabstimmung begehren mehrere Stimmberechtigte, die Volksabstimmung aufzuheben und das Volksabstimmungsverfahren sowie das Ergebnis der Volksabstimmung für nichtig zu erklären. 6
- Begründend wird dazu Folgendes ausgeführt: 7
- "1. Fehlen eines Aktes der Gemeindevertretung:
- Die Volksabstimmung als Instrument der direkten Demokratie dient dazu, die Wahlberechtigten darüber abstimmen zu lassen, ob ein Gesetzesbeschluss oder eine Verordnung Geltung erlangen soll oder nicht.
- Voraussetzung für eine Volksabstimmung auf Bundesebene ist, dass bereits ein Gesetzesbeschluss (siehe Art 43 B-VG) des Nationalrats vorliegt. Voraussetzung für eine Volksabstimmung auf Landesebene ist gemäß § 32 Vorarlberger Landes-Volksabstimmungsgesetz, dass ein Gesetzesbeschluss des Landtags vorliegt.
- Gleiches hat auch auf Gemeindeebene zu gelten und ergibt sich auch aus § 21 Vorarlberger Gemeindegesetz. Voraussetzung für eine Volksabstimmung muss ein Beschluss bzw. eine Verordnung der Gemeindevertretung sein. In der Gemeindevolksabstimmung sollen die Wahlberechtigten dann entscheiden, ob dieser bereits gefasste Beschluss der Gemeindevertretung Geltung gelangen soll (vgl. Bork/Egg/Giese/Hütter/Poier, Direkte Demokratie und Partizipation in den österreichischen Gemeinden in RSG 04/2015, Seite 12).

Die Gemeindevertretung wird zwar nicht zur Legislative gezählt. Trotzdem kommen der Gemeinde quasi legislative Befugnisse zu, da die Gemeindevertretung selber Verordnungen erlassen kann. Insbesondere im Bereich Raumplanung hat die Gemeindevertretung weitreichende Befugnisse. Gemäß § 12 Vorarlberger Raumplanungsgesetz hat die Gemeindevertretung durch Verordnung einen Flächenwidmungsplan zu erlassen. Als Grundlage für die Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung ist von der Gemeindevertretung gem. § 11 RPG durch Verordnung ein räumlicher Entwicklungsplan (früher räumliches Entwicklungskonzept) zu erlassen.

Der Gemeinderat der Gemeinde Ludesch hat zu keinem Zeitpunkt irgendeine Verordnung beschlossen bzw. irgendeinen Beschluss gefasst, der die finale Umwidmung bzw. Änderung der Widmung der im Antrag auf Durchführung einer Volksabstimmung genannten Liegenschaften – darunter auch Liegenschaften der Beschwerdeführer – zum Gegenstand gehabt hätte.

Mangels eines entsprechenden, bereits gefassten Beschlusses der Gemeindevertretung bzw. mangels einer beschlossenen Verordnung erweist sich somit die gesamte, durchgeführte Volksabstimmung als rechtswidrig. Nur wenn es einen entsprechenden Beschluss der Gemeindevertretung Ludesch gegeben hätte, die Widmung der genannten Liegenschaften zu ändern oder zu belassen, hätte eine Gemeindevolksabstimmung durchgeführt werden dürfen.

Die verfassungskonforme Auslegung des § 58 Vorarlberger Landesvolksabstimmungsgesetz (LGBl.Nr. 60/1987 iBf des LGBl.Nr. 34/2018) muss zum Ergebnis führen, dass ein Antrag auf Durchführung einer Volksabstimmung im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde nur dann möglich ist, wenn die Gemeindevertretung bereits einen Beschluss gefasst hat. In diesen Fällen – und nur in diesen – stellt das Instrument der Volksabstimmung ein Verfügungs- und/oder Vetorecht der betroffenen Bevölkerung dar.

Mangels eines bereits beschlossenen Gesetzes/einer bereits beschlossenen Verordnung des Gemeinderates der Gemeinde Ludesch hätte fallgegenständlich über die 'Flächen im Neugut' keine Volksabstimmung abgehalten werden dürfen. Die Gemeindevahlbehörde hätte dem Antrag von *** und *** vom 23.04.2019 negativ behandeln müssen und anstatt den Antrag zuzulassen diesen ab- bzw. zurückweisen und von der Durchführung einer Volksabstimmung absehen müssen.

Wenn man – wie dies offensichtlich die Gemeinde Ludesch getan hat – zulässt, dass eine Volksabstimmung auch dann durchgeführt werden kann, wenn noch gar kein abstimmungsgegenständlicher Gesetzes- und/oder Verordnungsbeschluss der Gemeindevertretung vorliegt, würde dadurch ein verfassungswidriger Zustand in einer 'Volksgesetzgebung' geschaffen werden. Eine derartige Volksgesetzgebung ist der österreichischen Verfassung fremd. Die Verfassung Österreichs folgt dem repräsentativ-demokratischen, parlamentarischen Grundkon-

zept, welches auch die Gemeindeorganisation mitprägt (Vgl. VfSlg. 13.500/1993). Die baugesetzkonforme Interpretation des hier einschlägigen Art 117 B-VG ermächtigt den Landesgesetzgeber und die Gemeinde nicht, den Gemeinden in ihren eigenen Wirkungsbereich die Möglichkeit einzuräumen, dass das Gemeindevolk auch ohne Vorliegen eines vorangegangenen Gesetzes-/Verordnungsbeschlusses eine Volksabstimmung durchführt. Dies würde die Schaffung einer Volksgesetzgebung bewirken, welche sowohl bundesverfassungsrechtlich als auch landesverfassungsrechtlich schlichtweg nicht vorgesehen ist (vgl. Borg/Egg/Giese/Hütter/Poier in RBG 04/2015, Direkte Demokratie und Partizipation in den österreichischen Gremien, Seite 18 ff).

[...]

Ergebnis:

Ein Recht auf Volksgesetzgebung kommt dem Gemeindevolk in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde verfassungsrechtlich nicht zu. Da kein bereits gefasster Beschluss der Gemeindevertretung Ludesch vorlag, welcher zum Gegenstand einer Volksabstimmung hätte gemacht werden können, war die am 10.11.2019 in der Gemeinde Ludesch abgehaltene Volksabstimmung betreffend 'Flächen im Neugut' rechtswidrig und ist damit die Volksabstimmung sowie die Feststellung des Abstimmungsergebnisses und dessen Verlautbarung für nichtig zu erklären.

Wenn überhaupt, dann hätten die Antragsteller die mit Kundmachung vom 09.01.2019 verlautbarte Verordnung über das REK 2015 zum Gegenstand einer Volksabstimmung machen müssen. Dies war aber nicht der Fall. Stattdessen bestehen nun der Volksentscheid vom 10.11.2019 und das REK 2015 neben einander und gleichzeitig miteinander im Widerspruch. Dies kann nicht im Sinne des Gesetzgebers sein.

2. Überschreitung des selbständigen Wirkungsbereichs

Gegenstand der Volksabstimmung vom 10.11.2019 war das Verlangen von Teilen der Bevölkerung, dass zukünftig keine Umwidmung der Grundstücke 1645, 2320, 2321, 2322, 2323, 2313, 2312, 2311/2, 2311/1, 2310, GB Ludesch erfolgen soll. Sollte der Verfassungsgerichtshof entgegen der obigen Ausführungen im Punkt IV 1 und insbesondere entgegen der Bestimmung des § 21 Gemeindegesezt zum Ergebnis gelangen, dass auch derartige in die Zukunft gerichtete Verlangen von Wahlberechtigten zum Gegenstand einer Volksabstimmung gemacht werden können, ist Folgendes zu berücksichtigen:

Die betroffenen Grundstücke liegen derzeit in der Landesgrünzone (siehe FN 1). Damit die Gemeindevertretung überhaupt eine Umwidmung beschließen kann, muss das Land Vorarlberg zuvor die Landesgrünzonen Verordnung dahingehend ändern, dass die genannten Liegenschaften aus deren Geltungsbereich heraus-

genommen werden. Zur Umwidmung bedarf es also zunächst eines Aktes des Landes Vorarlberg und dann erst eines Aktes der Gemeindevertretung Ludesch. Somit richtet sich das Verlangen, dass die Widmung unverändert bleibt, sowohl an die Gemeindevertretung Ludesch als auch an das Land Vorarlberg. Damit liegt der Gegenstand der Volksabstimmung aber nicht mehr ausschließlich im selbständigen Wirkungsbereich der Gemeinde und ist die Abstimmung bzw. das Abstimmungsverfahren auch aus diesem Grund rechtswidrig.

[...]

3. Verletzung des rechtlichen Gehörs:

Die mit gegenständlicher Beschwerde an den VfGH angefochtene Gemeindevolksabstimmung durch den Antrag von *** vom 23.04.2019 initiiert. *** beantragte eine Gemeindevolksabstimmung in Ludesch zur Frage

'Sollen die im Ludescher Neugut liegenden Grundstücke 1645, 2320, 2321, 2322, 2323, 2313, 2312, 2311/2, 2311/1 und 2310, GB Ludesch, Freifläche Landwirtschaft FL bleiben?'

Mit Bescheid vom 17.05.2019 [...] erklärte die Gemeindewahlbehörde der Gemeinde Ludesch den vorerwähnten Antrag auf Durchführung einer Volksabstimmung für zulässig.

Die Eigentümer wurden diesem Verwaltungsverfahren nicht als Partei beigezogen, obwohl die vorerwähnte, beantragte Fragestellung auch die Widmung der teilweise im Eigentum der Beschwerdeführer stehenden Liegenschaften GST-NR 2321, 2322 und GST-NR 2323 und 2310, 2311/1, 2311/2, 2312 und 2313 betraf und damit evidentermaßen deren rechtlichen Interessen berührte. (vgl. VwGH 30.06.2011, 2008/03/0107). Die diesbezüglichen Grundbuchsauszüge liegen der Beschwerde bei. Die Beschwerdeführer hatten sohin keine rechtliche Möglichkeit, sich im Vorfeld gegen die beschwerdegegenständliche Gemeindevolksabstimmung zur Wehr zu setzen bzw. sich dazu zu äußern.

Mit Bescheid der Gemeindewahlbehörde der Gemeinde Ludesch vom 20.08.2019 [...] wurde in weiterer Folge gem. § 62 des Landes-Volksabstimmungsgesetzes die Durchführung der Volksabstimmung beschossen, woraufhin der Bürgermeister der Gemeinde Ludesch am 26. August 2019 die Durchführung der Volksabstimmung 'Widmung von Flächen im Neugut' am Sonntag, den 10.11.2019, anordnete.

Die betroffenen Grundstückeigentümer hätten vor Durchführung der Volksabstimmung jedenfalls gehört werden müssen. Da deren rechtliches Gehör verletzt wurde, ist das gesamte Abstimmungsverfahren und das Verwaltungsverfahren bis zur Zulassung der Volksabstimmung als rechtswidrig zu qualifizieren.

[...]

4. Verwirrende Fragestellung:

Zunächst ist festzuhalten, dass es bei den Antragstellern *** und *** um Gegner der Betriebserweiterung handelte. Die sich formierte Bürgerinitiative erweckte den Eindruck, dass Gegenstand der Volksabstimmung die geplante Betriebserweiterung des Fruchtsaftherstellers Rauch sei.

Auch die öffentliche Berichterstattung folgte diesem 'Spin'. Es wird auf die der Beschwerde angefügten Publikationen verwiesen, die hier in Auszügen wiedergegeben werden:

Vorarlberger Nachrichten vom 22.10.2019:

In knapp 20 Tagen, am 10.11.2019, wird in Ludesch über die Betriebserweiterung des Getränkeproduzenten Rauch, konkret über die Umwidmung der betreffenden Landwirtschaftsflächen, abgestimmt werden.

Wann & Wo, 21.07.2019:

Die 'Initiative Ludesch' kämpft derzeit in der Gemeinde gegen eine geplante Umwidmung, den Ausbau der Firma Rauch/Ball und für den Erhalt der Grünzone.

Vorarlberger Nachrichten vom 21.05.2019:

Grünzone versus Betriebserweiterung: In Ludesch stehen die Zeichen auf Durchführung einer Volksabstimmung.

Neue Vorarlberger Tageszeitung vom 14.07.2019:

Der Widerstand gegen die Erweiterungspläne des Fruchtsaftherstellers Rauch und des Alu-Dosen Produzenten Ball in Ludesch geht in die nächste Runde. Im April dieses Jahres waren die Mitglieder der Bürgerinitiative Ludesch bei Gemeindeoberhaupt Dieter Lauer mann vorstellig geworden und hatten einen Antrag auf eine Volksabstimmung gestellt.

Auch die Firmen Rauch, Red Bull und Ball (Dosenproduzent und Rechtsnachfolger von REXAM) führten eine Informationskampagne. [...]

Allseits wurde somit der Eindruck erweckt, dass eine Volksabstimmung über die geplante Betriebserweiterung der Firmen Rauch/Redbull/Ball durchgeführt wird. Öffentlich wurden Argumente Pro & Contra gegen die Betriebserweiterung ausgetauscht.

"Artikel 76 Volksabstimmung und Volksbefragung

Durch Gesetz wird geregelt, unter welchen Voraussetzungen Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde aus dem Bereich der Landesvollziehung durch Abstimmung der Stimmberechtigten der Gemeinde (Art. 13 Abs. 4) entschieden oder verfügt (Volksabstimmung) und begutachtet (Volksbefragung) werden."

2. Die relevanten Bestimmungen des Gesetzes über die Organisation der Gemeindeverwaltung (Gemeindegesezt - GG.), LGBl. 40/1985 idF LGBl. 62/2019, lauten wie folgt:

12

"§ 7 Bestandsänderungen

(1) Vor Einbringung eines Antrages auf Erlassung eines Gesetzes, durch das die Anlage zu § 1 in der Weise geändert wird, dass

- a) zwei oder mehrere angrenzende Gemeinden zu einer neuen Gemeinde vereinigt werden,
 - b) eine Gemeinde in zwei oder mehrere selbständige Gemeinden getrennt wird,
 - c) aus Gebietsteilen angrenzender Gemeinden eine neue Gemeinde gebildet wird oder
 - d) eine Gemeinde auf zwei oder mehrere angrenzende Gemeinden aufgeteilt wird, sodass sie als eigene Gemeinde zu bestehen aufhört,
- hat die Landesregierung die beteiligten Gemeinden zu hören.

(2) Sofern die beteiligten Gemeinden nicht eine Vereinbarung über die Auseinandersetzung des Gemeindevermögens einschließlich der Gemeindeanstalten, Betriebe und wirtschaftlichen Unternehmungen sowie der in der Verwaltung der Gemeinde stehenden selbständigen Fonds vorgelegt haben, ist auch die vermögensrechtliche Auseinandersetzung durch Gesetz zu regeln.

(3) Im Falle des Abs. 1 lit. a bis c sind von der Landesregierung für die neu geschaffenen Gemeinden innert sechs Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes Neuwahlen der Gemeindevertretung auszuschreiben.

(4) Nach Erlassung eines Gesetzes gemäß Abs. 1 hat die Gemeinde ehestens die zuständige Behörde zum Zwecke der Berichtigung der öffentlichen Bücher zu verständigen.

(5) Die mit einer Gebietsänderung im Sinne des Abs. 1 verbundenen Kosten haben die beteiligten Gemeinden zu tragen. Kommt zwischen diesen eine Vereinbarung nicht zustande, so hat die Landesregierung unter Bedachtnahme auf die den beteiligten Gemeinden durch die Gebietsänderung erwachsenen Vor- und Nachteile zu entscheiden.

(6) Alle durch eine Gebietsänderung im Sinne des Abs. 1 verursachten Amtshandlungen sind von Landes- und Gemeindeverwaltungsabgaben befreit.

[...]

§ 21 Volksbegehren

- (1) Durch Volksbegehren kann verlangt werden, dass Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde in bestimmter Weise erledigt werden.
- (2) Verwaltungsakte, die sich an bestimmte Personen richten, können nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein.
- (3) Ein Volksbegehren muss von der Gemeindevertretung behandelt werden, wenn es mindestens von einer Zahl an Stimmberechtigten der Gemeinde (§ 20) verlangt wird, die wie folgt zu ermitteln ist:
 - a) für die ersten bis zu 1.500 Stimmberechtigten: 20 % davon;
zuzüglich
 - b) für die nächsten bis zu 1.500 Stimmberechtigten: 15 % davon;
zuzüglich
 - c) für die darüber hinausgehende Zahl von Stimmberechtigten: 10 % davon.
- (4) Lehnt es die Gemeindevertretung ab, einem Volksbegehren, das von wenigstens 25 % der Stimmberechtigten der Gemeinde (§ 20) gestellt wurde, Rechnung zu tragen, so ist es der Volksabstimmung zu unterziehen.
- (5) Beschließt die Gemeindevertretung, dass dem Volksbegehren Rechnung zu tragen ist, so hat sie die für die Besorgung der betreffenden Angelegenheit allenfalls zuständigen anderen Organe der Gemeinde entsprechend anzuweisen.

§ 22 Volksabstimmung

- (1) In Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde kann durch eine Abstimmung der Stimmberechtigten der Gemeinde (§ 20) entschieden oder verfügt werden (Volksabstimmung). Eine Volksabstimmung ist durch Verordnung des Bürgermeisters anzuordnen, wenn es nach § 21 Abs. 4 geboten ist, es die Gemeindevertretung beschließt oder es mindestens von einer Zahl an Stimmberechtigten der Gemeinde (§ 20) verlangt wird, die wie folgt zu ermitteln ist:
 - a) für die ersten bis zu 1.500 Stimmberechtigten: 20 % davon;
zuzüglich
 - b) für die nächsten bis zu 1.500 Stimmberechtigten: 15 % davon;
zuzüglich
 - c) für die darüber hinausgehende Zahl von Stimmberechtigten: 10 % davon.
- (2) Der Bürgermeister kann eine Volksabstimmung auch dann anordnen, wenn
 - a) die Gemeindevertretung einen Beschluss entgegen einem Antrag des Bürgermeisters gefasst oder einem Antrag des Bürgermeisters auf Beschlussfassung über einen auf der Tagesordnung stehenden Gegenstand wiederholt nicht stattgegeben hat und
 - b) es sich nicht um eine behördliche Angelegenheit handelt.
- (3) Verwaltungsakte, die sich an bestimmte Personen richten, können nicht Gegenstand einer Volksabstimmung sein.

(4) Die Äußerung der Gemeinde zu einer Bestandsänderung gemäß § 7 Abs. 1 ist aufgrund einer Volksabstimmung abzugeben, wobei im betroffenen Gebietsteil gesondert abzustimmen ist.

(5) Das Ergebnis einer Volksabstimmung ist öffentlich kundzumachen.

[...]

§ 66

Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich

(1) Dem Bürgermeister obliegen im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde:

[...]

d) die Durchführung der durch Volksabstimmung und durch Kollegialorgane der Gemeinde gefassten Beschlüsse;

[...].

[...]"

3. Die relevanten Bestimmungen des Gesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen (Landes-Volksabstimmungsgesetz), LGBl. 60/1987 idF LGBl. 34/2018, lauten wie folgt:

13

"V. HAUPTSTÜCK

Volksabstimmung nach dem Gemeindegesetz

1. Abschnitt

Antragsverfahren

§ 58

Antrag

(1) Ein Antrag auf Durchführung einer Volksabstimmung hat die den Stimmberechtigten vorzulegende Frage und eine allfällige Begründung des Antrages zu enthalten. Die Frage darf nur eine einzige Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde betreffen, ist möglichst kurz zu fassen und hat so zu lauten, dass sie eindeutig mit "ja" oder "nein" beantwortet werden kann. Ein Antragsberechtigter (§ 2 Abs. 4) ist als Bevollmächtigter und ein weiterer als sein Stellvertreter namhaft zu machen. Im Übrigen hat der Antrag dem in der Anlage 6 dargestellten Muster zu entsprechen und ist vom Bevollmächtigten und seinem Stellvertreter zu unterschreiben.

(2) Die in den Antrag aufzunehmende Kurzbezeichnung der Volksabstimmung hat auf den Inhalt der Volksabstimmung hinzuweisen und muss sich deutlich von der Kurzbezeichnung anderer Volksabstimmungen, hinsichtlich derer ein Antrag bei der Gemeindevahlbehörde anhängig ist, unterscheiden.

(3) Der Antrag auf Durchführung einer Volksabstimmung ist bei der Gemeindevahlbehörde einzubringen. Bis zur Entscheidung über die Zulässigkeit des Antrages kann der Bevollmächtigte den Antrag zurückziehen.

§ 59
Kaution

(1) Gleichzeitig mit der Überreichung des Antrages nach § 58 ist ein Betrag von 360 Euro zu hinterlegen, widrigenfalls der Antrag als nicht eingebracht gilt.

(2) Wenn die Gemeindewahlbehörde gemäß § 62 entscheidet, dass eine Volksabstimmung durchzuführen ist, ist die Kaution unverzüglich zurückzuerstatten. Die Kaution ist ferner zurückzuerstatten, wenn der Antrag gemäß § 58 Abs. 3 zurückgezogen wird. Die Hälfte der Kaution ist zurückzuerstatten, wenn die Gemeindewahlbehörde den Antrag auf Durchführung einer Volksabstimmung für unzulässig erklärt oder wenn innerhalb der nach § 60 Abs. 2 festgesetzten Frist wenigstens die Hälfte der erforderlichen Unterstützungserklärungen vorgelegt wird.

(3) In dem Umfang, in dem die Kaution nach Abs. 2 nicht zurückzuerstatten ist, verfällt sie zugunsten der Gemeinde.

§ 60
Entscheidung über die Zulässigkeit des Antrages

(1) Die Gemeindewahlbehörde hat über die Zulässigkeit des Antrages auf Durchführung einer Volksabstimmung ohne unnötigen Aufschub, spätestens innerhalb von vier Wochen nach Überreichung zu entscheiden. Der Antrag ist für zulässig zu erklären, wenn das Verlangen nach den Bestimmungen des Gemeindegesetzes zulässig ist, der begehrte Akt übergeordnetem Recht nicht offensichtlich widerspricht und die Voraussetzungen der §§ 58 und 59 erfüllt sind. Andernfalls ist der Antrag für unzulässig zu erklären. Der Bescheid ist dem Bevollmächtigten zu eigenen Händen zuzustellen.

(2) Wenn der Antrag nach Abs. 1 für zulässig erklärt wird, ist in der Entscheidung eine Frist von zehn Wochen festzusetzen, innerhalb welcher die von den Antragsberechtigten unterschriebenen Unterstützungserklärungen (§ 61 Abs. 3) samt der Bestätigung des Bürgermeisters (§ 61 Abs. 4) vom Bevollmächtigten der Gemeindewahlbehörde vorgelegt werden können. Die Frist ist so festzusetzen, dass sie spätestens zwei Wochen nach der Entscheidung beginnt.

(3) Wenn der Antrag nach Abs. 1 für zulässig erklärt wird, hat die Gemeindewahlbehörde dem Bürgermeister eine Ausfertigung der Entscheidung nach Abs. 1 sowie des Antrages samt einer allfälligen Begründung zu übermitteln. Der Bürgermeister hat den Text des Antrages auf Durchführung einer Volksabstimmung samt einer allfälligen Begründung im Gemeindeamt während der ersten acht Wochen der nach Abs. 2 festgesetzten Frist aufzulegen und den Antragsberechtigten zumindest während der für den Parteienverkehr bestimmten Amtsstunden Gelegenheit zur Einsicht und Abschriftnahme zu geben.

§ 61 Unterstützungserklärungen

(1) Der Antrag auf Durchführung einer Volksabstimmung muss mindestens von einer Zahl an Stimmberechtigten (§ 2 Abs. 3) der Gemeinde unterstützt werden, die wie folgt zu ermitteln ist:

a) für die ersten bis zu 1.500 Stimmberechtigten: 20 % davon; zuzüglich

b) für die nächsten bis zu 1.500 Stimmberechtigten: 15 % davon; zuzüglich

c) für die darüber hinausgehende Anzahl von Stimmberechtigten: 10 % davon.

(2) Die Stimmberechtigten müssen im Zeitpunkt der Entscheidung über die Zulässigkeit gemäß § 60 in die Wählerkartei aufgenommen sein.

(3) Die Unterstützungserklärungen haben dem in der Anlage 7 dargestellten Muster zu entsprechen. Sie sind nur gültig, wenn sie innerhalb der ersten acht Wochen der nach § 60 Abs. 2 festgesetzten Frist unterschrieben wurden.

(4) Der Bürgermeister hat innerhalb von zwei Wochen auf der Unterstützungserklärung zu bestätigen, dass

a) die Unterstützungserklärung während der ersten acht Wochen der nach § 60 Abs. 2 festgesetzten Frist eingelangt ist,

b) die in der Unterstützungserklärung genannte Person antragsberechtigt ist und

c) die Unterstützungserklärung nicht von einer Person stammt, die bereits eine Unterstützungserklärung abgegeben hat.

Diese Bestätigung ist nur zu erteilen, wenn die Unterstützungserklärung alle im Formular nach Abs. 3 verlangten Angaben und die Unterschrift des Antragsberechtigten, die während der ersten acht Wochen der nach § 60 Abs. 2 festgesetzten Frist zu erfolgen hat, enthält. Die Ausstellung der Bestätigung ist in der Wählerkartei anzumerken. Die bestätigten Unterstützungserklärungen sind dem Bevollmächtigten auszufolgen.

(5) Der Bürgermeister hat jedem Antragsberechtigten auf Verlangen die Anzahl der zu einem bestimmten Zeitpunkt in die Wählerkartei aufgenommenen Stimmberechtigten bekannt zu geben.

§ 62 Entscheidung über die Durchführung

(1) Die Gemeindewahlbehörde hat zu entscheiden, dass eine Volksabstimmung durchzuführen ist, wenn der Bevollmächtigte innerhalb der nach § 60 Abs. 2 festgesetzten Frist die erforderliche Anzahl von Unterstützungserklärungen samt der Bestätigung des Bürgermeisters vorlegt. Andernfalls ist der Antrag auf Durchführung einer Volksabstimmung abzuweisen. Die Entscheidung der Gemeindewahlbehörde hat spätestens innerhalb von zwei Wochen nach Vorlage der Unterstützungserklärungen zu erfolgen.

(2) Wenn infolge der Ungültigkeit von Unterstützungserklärungen die erforderliche Anzahl von Unterstützungserklärungen nicht erreicht wird, hat die Gemeindewahlbehörde den Bevollmächtigten und den Bürgermeister zu verständigen. Der Bürgermeister hat in der Wählerkartei bei den betroffenen

Antragsberechtigten die Anmerkung über die Ausstellung der Bestätigung zu löschen. Der Bevollmächtigte kann innerhalb eines Monats nach der Verständigung neue Unterstützungserklärungen derselben Personen samt der Bestätigung des Bürgermeisters vorlegen.

(3) Der Bescheid der Gemeindewahlbehörde ist dem Bevollmächtigten zu eigenen Händen zuzustellen.

(4) Wenn zwei oder mehreren Anträgen mit einem gleichartigen Verlangen stattgegeben wird, kann die Gemeindewahlbehörde mit Zustimmung der Bevollmächtigten die verschiedenen Anträge zu einem einzigen zusammenfassen. In diesem Fall kommt jedem Antragsberechtigten, welcher in den einzelnen Anträgen als Bevollmächtigter namhaft gemacht wurde, die Rechtsstellung eines Bevollmächtigten zu.

§ 63

Weiterleitung an den Bürgermeister

Wenn dem Antrag auf Durchführung einer Volksabstimmung stattgegeben wird, hat die Gemeindewahlbehörde die Entscheidung unverzüglich dem Bürgermeister zur Kenntnis zu bringen.

2. Abschnitt

Vorbereitungs- und Abstimmungsverfahren

§ 64

Anordnung

(1) Der Bürgermeister hat innerhalb einer Woche durch Verordnung eine Volksabstimmung anzuordnen, wenn

a) die Voraussetzungen für eine obligatorische Volksabstimmung nach den §§ 21 Abs. 4 oder 22 Abs. 4 des Gemeindegesetzes vorliegen,

b) die Gemeindevertretung die Durchführung einer Volksabstimmung beschlossen hat; für diesen Beschluss gilt der § 58 Abs. 1 erster und zweiter Satz sinngemäß, oder

c) die Gemeindewahlbehörde nach § 62 entschieden hat, dass eine Volksabstimmung durchzuführen ist.

(2) Die Verordnung hat zu enthalten

a) die den Stimmberechtigten zur Entscheidung vorzulegende Frage; im Falle einer obligatorischen Volksabstimmung nach § 21 Abs. 4 des Gemeindegesetzes hat die Frage zu lauten, ob die Gemeinde dem Volksbegehren Rechnung tragen soll,

b) den Tag der Abstimmung,

c) den Stichtag.

(3) Der Bürgermeister kann nach Anhörung des Bevollmächtigten unwesentliche textliche Änderungen der den Stimmberechtigten zur Entscheidung vorzulegenden Frage vornehmen.

(4) Der Abstimmungstag ist auf einen Sonntag festzusetzen. Zwischen dem Tag, an dem der Bürgermeister von der Entscheidung oder vom Beschluss über die Durchführung der Volksabstimmung in Kenntnis gesetzt wurde, und dem Abstimmungstag darf kein längerer Zeitraum als zwölf Wochen liegen.

(5) Wenn außerordentliche Verhältnisse (Kriege oder Unruhen im Innern, Elementarereignisse oder Unglücksfälle außergewöhnlichen Umfanges u.dgl.) eintreten, hat der Bürgermeister erforderlichenfalls den Abstimmungstag auf einen Sonntag innerhalb von zwölf Wochen nach Beendigung der außerordentlichen Verhältnisse festzusetzen oder einen bereits festgesetzten Abstimmungstag auf längstens zwölf Wochen nach Beendigung der außerordentlichen Verhältnisse zu verschieben. Als Stichtag ist der Tag der Anordnung der Volksabstimmung zu bestimmen.

(6) Für den gleichen Abstimmungstag kann die Durchführung mehrerer Volksabstimmungen und auch von Volksbefragungen angeordnet werden. Die Durchführung einer Volksabstimmung oder Volksbefragung darf aber nicht auf einen Tag festgelegt werden, an dem eine Wahl in einen allgemeinen Vertretungskörper oder in das Europäische Parlament stattfindet.

§ 65

Kundmachung der Anordnung der Volksabstimmung

Die Verordnung über die Anordnung der Volksabstimmung ist ortsüblich, jedenfalls auch durch Anschlag an der Amtstafel der Gemeinde sowie an sonstigen öffentlichen Anschlagstafeln und, wenn für die Gemeinde ein Amtsblatt (Gemeindeblatt) besteht, auch in diesem kundzumachen.

§ 66

Abstimmungsbroschüre

(1) Der Bürgermeister hat eine Abstimmungsbroschüre zu verfassen, die zu enthalten hat:

- a) eine Ausfertigung der Verordnung über die Anordnung der Volksabstimmung,
- b) kurz gefasst eine allfällige Begründung des Antrages nach § 58 durch die Antragsteller oder des Beschlusses nach § 64 Abs. 1 lit. b durch die Gemeindevertretung,
- c) die Auffassung des Gemeindevorstandes hiezu

(2) Den Antragstellern ist vor Verfassung der Broschüre Gelegenheit zu geben, die Begründung des Antrages innerhalb angemessener Frist nachzuholen oder nachzubessern. Die Argumente der Antragsteller sowie jene des Gemeindevorstandes nach Abs. 1 lit. c sollen möglichst objektiv und möglichst im gleichen Umfang wiedergegeben werden.

(3) Der Bürgermeister hat die Abstimmungsbroschüre mindestens zwei Wochen vor dem Abstimmungstag jedem Stimmberechtigten zuzustellen.

§ 67

Wählerverzeichnisse, Abstimmungsverfahren

Für die Anlegung der Wählerverzeichnisse und das Abstimmungsverfahren gelten die §§ 43, 44, 45 sowie 47 bis 53 mit der Maßgabe sinngemäß, dass

- a) im Falle einer Volksabstimmung gemäß § 22 Abs. 3 des Gemeindegesetzes der betroffene Gebietsteil zu einem oder mehreren gesonderten Abstimmungsprengeln zusammenzufassen ist,
- b) die Stimmkarte den Stimmberechtigten zur Ausübung seines Stimmrechtes auf dem Briefwege oder persönlich vor der nach seiner Eintragung im Wählerverzeichnis zuständigen Wahlbehörde berechtigt.

§ 68

Amtlicher Stimmzettel

(1) Für die Volksabstimmung sind amtliche Stimmzettel zu verwenden. Der Bürgermeister hat die Stimmzettel und die Stimmkuverts den Gemeinde- und Sprengelwahlbehörden rechtzeitig in genügender Anzahl zur Verfügung zu stellen.

(2) Der Stimmzettel ist, sofern im Abs. 3 nichts anderes bestimmt wird, aus weichem weißlichem Papier herzustellen, hat ungefähr 21 cm lang und 15 cm breit oder nach Bedarf ein Vielfaches davon zu sein und muss enthalten

- a) die Bezeichnung 'Amtlicher Stimmzettel' und 'Volksabstimmung' mit Beifügung des Datums der Volksabstimmung,
- b) die den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegende Frage,
- c) unterhalb des Wortlautes der Frage auf der linken Seite das Wort 'ja' und daneben einen Kreis und auf der rechten Seite das Wort 'nein' und daneben einen Kreis.

(3) Wenn am gleichen Tag mehrere Volksabstimmungen oder Volksbefragungen durchgeführt werden, sind die für jede Volksabstimmung und Volksbefragung bestimmten Stimmzettel aus deutlich unterscheidbar verschiedenfarbigem Papier herzustellen.

§ 69

Feststellung des Abstimmungsergebnisses

(1) Für die Feststellung des Abstimmungsergebnisses sind die Bestimmungen der §§ 53a bis 55 mit folgenden Abweichungen sinngemäß anzuwenden:

- a) Die Gemeindewahlbehörde hat das Abstimmungsergebnis für das gesamte Gemeindegebiet festzustellen und durch Anschlag an der Amtstafel der Gemeinde kundzumachen;
- b) die Übermittlung einer Ausfertigung der Niederschrift an die Landeswahlbehörde hat zu entfallen.

(2) Die Gemeindewahlbehörde hat das endgültige Ergebnis der Volksabstimmung durch Anschlag an der Amtstafel der Gemeinde und, wenn für die Gemeinde ein Amtsblatt (Gemeindeblatt) besteht, auch in diesem kundzumachen. Wenn eine

Gemeinde eine Homepage im Internet besitzt, hat sie das Ergebnis überdies auf der Homepage für die Allgemeinheit abrufbar zu halten.

(3) Die Entscheidung des Volkes tritt an die Stelle der Entscheidung des sonst zuständigen Gemeindeorgans. Soweit weitere Entscheidungen notwendig sind, sind diese vom zuständigen Gemeindeorgan zu treffen."

III. Bedenken des Gerichtshofes

1. Bei Behandlung der Anfechtung sind im Verfassungsgerichtshof Bedenken einerseits ob der Verfassungsmäßigkeit der Wortfolge "entschieden oder verfügt (Volksabstimmung) und" in Art. 76 Vbg. Landesverfassung (im Folgenden: LV), des § 22 Abs. 1 erster Satz und zweiter Satz dritter Fall Vbg. Gemeindegesetz (im Folgenden: GG) sowie der §§ 58 bis 63, § 64 Abs. 1 lit. c und § 69 Abs. 3 Vbg. Landes-VolksabstimmungsG (im Folgenden: LVAG) und andererseits ob der Gesetzmäßigkeit der vorläufig als Verordnung qualifizierten Kundmachung des Bürgermeisters der Gemeinde Ludesch vom 26. August 2019 über die Anordnung der Volksabstimmung "Widmung von Flächen im Neugut" entstanden. 14

2. Zur Zulässigkeit der Anfechtung im Anlassverfahren: 15

In seiner bisherigen Rechtsprechung hat der Verfassungsgerichtshof, soweit bundesgesetzliche Regelungen fehlen, die Legitimationsvoraussetzungen für die Anfechtung direkt-demokratischer Ereignisse unmittelbar aus Art. 141 B-VG selbst abgeleitet (vgl. VfSlg. 15.816/2000, 19.648/2012, 19.784/2013, 19.785/2013 und VfGH 13.9.2013, V 50/2013; zur Übertragbarkeit dieser Rechtsprechung auf die Rechtslage nach BGBl. I 50/2012 vgl. VfGH 12.6.2015, W II 1/2015; 18.2.2016, W III 1/2016). Dabei wurde auf Gemeindeebene im Fall von Gemeinden mit einer geringen Anzahl an Stimmberechtigten bereits die Anfechtung durch lediglich zwei Stimmberechtigte für zulässig befunden (vgl. VfSlg. 19.648/2012 sowie VfGH 13.9.2013, V 50/2013). Diese Überlegungen dürften auch auf den vorliegenden Fall der Volksabstimmung in der Gemeinde Ludesch übertragbar sein, sodass die Anfechtung dieser Volksabstimmung durch 15 Stimmberechtigte zulässig sein dürfte. 16

Die am 6. Dezember 2019 – und damit innerhalb von vier Wochen nach der am 10. November 2019 erfolgten Kundmachung des Ergebnisses der Volksabstimmung – eingebrachte Anfechtung dürfte nach § 68 Abs. 1 VfGG auch rechtzeitig sein. 17

- Der Verfassungsgerichtshof geht somit vorläufig von der Zulässigkeit der Anfechtung im Anlassverfahren aus. 18
3. Zur Präjudizialität der in Prüfung gezogenen Bestimmungen: 19
- Zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Volksabstimmung dürfte der Verfassungsgerichtshof jedenfalls § 22 Abs. 1 erster Satz und zweiter Satz dritter Fall GG, § 64 Abs. 1 lit. c LVAG sowie die vorläufig als Verordnung des Bürgermeisters der Gemeinde Ludesch zu qualifizierende Kundmachung vom 26. August 2019 anzuwenden haben, weil diese Bestimmungen die rechtliche Grundlage für die Abhaltung der angefochtenen Volksabstimmung bilden dürften. Die §§ 58 bis 63 LVAG dürften mit den genannten gesetzlichen Bestimmungen in einem untrennbaren Zusammenhang stehen, da sie das Verfahren zur Einleitung der Volksabstimmung nach § 22 Abs. 1 zweiter Satz dritter Fall GG regeln. Ein untrennbarer Zusammenhang dürfte schließlich auch bezüglich § 69 Abs. 3 LVAG anzunehmen sein, da dieser die Rechtswirkungen des Ergebnisses der Volksabstimmung regeln dürfte. Schließlich dürfte der Verfassungsgerichtshof im Rahmen der Prüfung der genannten Bestimmungen auch Art. 76 LV anzuwenden haben, da dieser einen Maßstab für die Ausgestaltung von Gemeinde-Volksabstimmungen durch den einfachen Landesgesetzgeber bilden dürfte. Der Verfassungsgerichtshof geht daher vorläufig von der Präjudizialität der in Prüfung gezogenen Bestimmungen aus. 20
4. Der Verfassungsgerichtshof hegt gegen die hiemit in Prüfung gezogenen Bestimmungen folgende Bedenken: 21
- 4.1. Nach Art. 76 LV kann der Landesgesetzgeber vorsehen, dass Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde aus dem Bereich der Landesvollziehung durch Abstimmung der Stimmberechtigten der Gemeinde "entschieden oder verfügt" werden. 22
- Nach § 22 Abs. 1 letzter Fall GG kann auf Initiative einer bestimmten Zahl an Stimmberechtigten der Gemeinde durch eine Volksabstimmung in einer Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches "entschieden oder verfügt werden". Ausgenommen hievon sind nach § 22 Abs. 3 GG lediglich Verwaltungsakte, die sich an bestimmte Personen richten. Nach § 69 Abs. 3 LVAG tritt die Entschei-

derung, die den Gegenstand der Volksabstimmung bildet, an die Stelle der Entscheidung des sonst zuständigen Gemeindeorgans. Sofern darüber hinaus weitere Entscheidungen notwendig sind, sind diese vom zuständigen Gemeindeorgan zu treffen. Im Gegensatz zur Volksbefragung nach § 23 GG, mit der lediglich "die Meinung der Stimmberechtigten der Gemeinde [...] erfragt werden kann", und zum Volksbegehren nach § 21 GG, mit dem grundsätzlich nur "verlangt werden [kann], dass Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde in bestimmter Weise erledigt werden", dürfte daher mit der Volksabstimmung nach § 22 Abs. 1 GG verbindlich entschieden werden können. Auch die Verknüpfung eines qualifizierten Volksbegehrens nach § 21 Abs. 4 GG mit der Volksabstimmung nach § 21 Abs. 1 GG dürfte dies insofern nahelegen, als eine Bindungswirkung für Gemeindeorgane, einer bestimmten Entscheidung zu entsprechen, letztlich der Volksabstimmung vorbehalten bleiben dürfte. Dies dürfte auch durch die folgenden Erläuterungen zu § 69 Abs. 3 LVAG (Selbständiger Antrag Blg. Vbg. LT 3/2014, 24. GP, 11) bestätigt werden:

"Mit der vorgesehenen Änderung wird ausdrücklich klargestellt, dass das Ergebnis einer Volksabstimmung auf Gemeindeebene bindend sein soll; im Fall einer entsprechenden Fragestellung entscheiden die Stimmberechtigten anstelle der sonst zuständigen Gemeindeorgane. Anders als auf Landesebene ist dies verfassungsrechtlich zulässig (s. 446 BlgNR 16. GP 7 zu Art. 117 Abs. 7 B-VG). Soweit weitere Entscheidungen notwendig sind, sind diese vom zuständigen Gemeindeorgan zu treffen. So hat etwa im Falle einer obligatorischen Volksabstimmung nach § 21 Abs. 4 des Gemeindegesetzes das zuständige Gemeindeorgan dem Volksbegehren Rechnung zu tragen."

Es dürfte also möglich sein, dass das Gemeindevolk im Wege einer Volksabstimmung nach § 22 Abs. 1 GG in sämtlichen Angelegenheiten der Landes- und Bundesvollziehung, die in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde fallen und keinen Verwaltungsakt betreffen, der an eine bestimmte Person gerichtet ist – daher grundsätzlich sowohl in Angelegenheiten der Hoheits- als auch der Privatwirtschaftsverwaltung; im Einzelnen somit etwa auch im Bereich der Haushaltsführung und der Abgabenausschreibung sowie in Landesvollzugsangelegenheiten, bei denen der Gesetzgeber Anhörungsrechte und dergleichen vorgesehen hat –, aus eigener Initiative unmittelbar selbst Entscheidungen trifft, ohne dass das sonst zuständige Gemeindeorgan damit befasst wird oder zumindest an der Willensbildung beteiligt ist. Ebenso dürften alle Gemeindeorgane an das Ergebnis der Volksabstimmung gebunden sein. Auf Grund dieser Bindungswirkung der Volksabstimmung dürfte es dem sonst zuständigen Gemeindeorgan

24

grundsätzlich untersagt sein, ohne Durchführung einer neuerlichen Volksabstimmung in derselben Angelegenheit eine Entscheidung zu treffen, die dem Ergebnis jener Volksabstimmung inhaltlich entgegensteht (vgl. *Nowak*, ÖJZ 1980, 36 [39 ff.] [zur Volksabstimmung auf Bundesebene]; *Pernthaler/Gstir*, ZfV 2004, 748 [750 f.]; aA *Häusler/Müller*, Das Vorarlberger Gemeindegesezt⁵, 2015, 68 f.; *Oberndorfer/Pabel*, Direkte Demokratie, in: Pabel [Hrsg.], Das österreichische Gemeinderecht, Stand 2015, Rz 201; *Thienel*, ÖJZ 1988, 773 ff. [zur Volksabstimmung auf Bundesebene] mwN), bzw. dürfte die Pflicht bestehen, allenfalls bereits gefasste Beschlüsse, die dem Ergebnis der Volksabstimmung entgegenstehen, abzuändern oder aufzuheben (vgl. § 69 Abs. 3 LVAG).

4.2. Die eben dargelegten Bestimmungen dürften, soweit sie sich auf Angelegenheiten beziehen, die in die Zuständigkeit des Gemeinderates fallen, nicht von Art. 117 Abs. 8 iVm Art. 118 Abs. 5 B-VG gedeckt sein:

25

Die Bundesverfassung sieht für die Organisation der Gemeindegeseztverwaltung ein "demokratisch-parlamentarisches System" vor (VfSlg. 13.500/1993; vgl. auch VfSlg. 15.302/1998), in dessen Zentrum der Gemeinderat steht, der nach Art. 117 Abs. 2 B-VG vom Gemeindevolk gewählt wird und dem nach Art. 118 Abs. 5 B-VG alle anderen Gemeindeorgane bei der Erfüllung ihrer dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde zugehörigen Aufgaben verantwortlich sind.

26

Nach Art. 117 Abs. 8 B-VG ist die Landesgesetzgebung ermächtigt, in den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches eine unmittelbare Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten vorzusehen. Durch die Einführung dieser Bestimmung mit BGBl. 490/1984 sollte eine verfassungsgesetzliche Grundlage für direkt-demokratische Instrumente auch auf Gemeindeebene geschaffen werden. Die Erläuterungen zur Regierungsvorlage (446 BlgNR 16. GP, 7) halten dazu Folgendes fest:

27

"Ziel dieser Bestimmung ist es, mögliche Einrichtungen und zum Teil derzeit bereits praktizierte Formen direkter Demokratie auf Gemeindeebene bundesverfassungsgesetzlich abzusichern.

Dabei soll die unmittelbare Teilnahme der zum Gemeinderat Wahlberechtigten darin bestehen, daß ihnen – wie dies etwa bei einer Volksabstimmung der Fall ist – in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde die Entscheidung anstelle der an sich zuständigen Gemeindeorgane überlassen wird.

Dagegen erfaßt der Begriff der Mitwirkung andere Formen direkter Demokratie, wie zB Volksbegehren, oder Volksbefragungen.

[...]" (Zitat ohne die im Original enthaltenen Hervorhebungen)

Aus diesen Erläuterungen dürfte jedoch nicht geschlossen werden können, dass sämtliche Modelle direkt-demokratischer Instrumente, die bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Art. 117 Abs. 7 (nunmehr Abs. 8) B-VG landes(verfassungs)gesetzlich vorgesehen waren, schlechthin verfassungskonform sind. 28

Zunächst dürfte die Aussage in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage, dass Art. 117 Abs. 8 B-VG auch eine "Entscheidung [des Volkes] anstelle der an sich zuständigen Gemeindeorgane" ermögliche, nicht so verstanden werden können, dass damit eine Volksabstimmung durchgeführt werden darf, die den Gemeinderat als oberstes Organ der Gemeindeselbstverwaltung iSd Art. 118 Abs. 5 B-VG inhaltlich auch dann bindet, wenn dieser in der Angelegenheit, auf die sich die Volksabstimmung bezieht, oder über die Durchführung der Volksabstimmung selbst keinen Beschluss gefasst hat. Diese Annahme dürfte Art. 117 Abs. 8 B-VG nicht entsprechen. Die darin verwendeten Begriffe der "Teilnahme" und "Mitwirkung" der Wahlberechtigten dürften dies ausschließen, weil sie eine zwingende Beteiligung des Gemeinderates an der Willensbildung implizieren dürften. Dafür dürfte auch die Ausgestaltung der Gemeindeselbstverwaltung als "demokratisch-parlamentarisches System" (VfSlg. 13.500/1993) sprechen, an der sich auf Grund des unverändert gebliebenen Wortlautes des Art. 118 Abs. 5 B-VG – und der sich daraus ergebenden Stellung des Gemeinderates – auch nach der Einführung des Art. 117 Abs. 8 B-VG grundsätzlich nichts geändert haben dürfte. Davon dürfte auch der Verfassungsgerichtshof in VfSlg. 13.500/1993 ausgegangen sein: 29

"Diese Ermächtigung erfolgte im Hinblick auf das verfassungspolitische Anliegen der Einführung direkt-demokratischer Mitwirkungsrechte des Gemeindevolkes; ihre Existenz bestätigt das eben skizzierte Grundkonzept einer repräsentativ-demokratischen Verfassung mit jeweils ausdrücklich formulierten direkt-demokratischen Elementen."

Schließlich dürfte dafür auch ein Vergleich zur Regelung der "Volksgesetzgebung" sprechen, die der Verfassungsgerichtshof auf Landesebene im Hinblick auf das repräsentativ-demokratische Grundprinzip bereits für verfassungswidrig erklärt 30

hat (vgl. VfSlg 16.241/2001). Im Sinn des Homogenitätsprinzips der Bundesverfassung dürfte der in dieser Entscheidung zum Ausdruck kommende Ausnahmecharakter direkt-demokratischer Elemente in der Bundesverfassung auch eine restriktive Auslegung entsprechender Bestimmungen für die Gemeindeebene, insbesondere betreffend den Gemeinderat als direkt-demokratisch legitimierte oberstes Organ, nahelegen.

Vor diesem Hintergrund hätte eine bundesverfassungsgesetzliche Ermächtigung, Entscheidungen des Gemeindevolkes anstelle des Gemeinderates vorzusehen, eine deutlichere Entsprechung im Wortlaut des Art. 117 Abs. 8 B-VG erfordern dürfen. Diese Bestimmung scheint demnach zwar eine verfassungsgesetzliche Klarstellung dahingehend bewirkt zu haben, dass auf Gemeindeebene direkt-demokratische Instrumente überhaupt zulässig sind. Sie dürfte jedoch keine Grundlage dafür geschaffen haben, dass in einer Angelegenheit, die in die Zuständigkeit des Gemeinderates fällt, eine verbindliche Entscheidung im Wege einer Volksabstimmung allein vom Volk unter gänzlichem Ausschluss einer Willensbildung auch des Gemeinderates getroffen wird.

31

Diese Gedanken dürften jedoch im Hinblick darauf, dass im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde gemäß Art. 118 Abs. 5 B-VG letztlich alle Gemeindeorgane dem Gemeinderat verantwortlich, diesem gegenüber also weisungsgebunden sind, generell für Entscheidungen des Volkes anstelle von Gemeindeorganen in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches gelten. Die Verbindlichkeit einer Volksabstimmung für das jeweils zuständige Gemeindeorgan dürfte mit der Weisungsbindung dieses Organs an den Gemeinderat gemäß Art. 118 Abs. 5 B-VG konkurrieren. Art. 117 Abs. 8 B-VG dürfte daher auch keine Grundlage dafür geschaffen haben, dass Rechtsakte, die in die Zuständigkeit eines dem Gemeinderat gegenüber weisungsgebundenen Gemeindeorgans fallen, auch gegen den Willen dieses Organs bzw. des Gemeinderates einer bindenden Volksabstimmung unterzogen werden können.

32

Die in Prüfung gezogenen landesverfassungsgesetzlichen und landesgesetzlichen Bestimmungen dürften – bei dem zuvor dargelegten, ihnen vorläufig zugrunde gelegten Verständnis – den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 117 Abs. 8 iVm Art. 118 Abs. 5 B-VG somit nicht entsprechen. Sie dürften es nämlich ermöglichen, dass in sämtlichen Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches

33

ches – mit Ausnahme von an bestimmte Personen gerichteten Verwaltungsakten –, verbindliche Entscheidungen auch unter Ausschluss einer eigenen Willensbildung des sonst zuständigen Gemeindeorgans getroffen werden können. Darüber hinaus dürfte auch die Verbindlichkeit einer Volksabstimmung, die eine gegenläufige Entscheidung des sonst zuständigen Gemeindeorgans ohne neuerliche Volksabstimmung auszuschließen scheint, nicht von diesen Bestimmungen gedeckt sein, da sie dem betroffenen Gemeindeorgan, sofern eine Volksabstimmung erfolgt ist, die Zuständigkeit in der jeweiligen Angelegenheit grundsätzlich entzieht.

Der Verfassungsgerichtshof geht daher vorläufig davon aus, dass Bestimmungen wie die in Prüfung gezogenen bereits aus diesen Gründen nicht von Art. 117 Abs. 8 iVm Art. 118 Abs. 5 B-VG gedeckt und damit verfassungswidrig sind (vgl. etwa *Baumgartner*, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Reform des Kärntner Gemeinderechts, in: Baumgartner/Sturm [Hrsg.], Der Kärntner Gemeindekonvent, 2013, 23 [41 f.]; *Gamper*, Bürgerbeteiligung und demokratische Innovation in Tirol – Voraussetzungen, Instrumente, Schranken, in: Bußjäger/Gamper [Hrsg.], Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion, 2015, 23 [38 f.]; *Gamper*, Direkte Demokratie in der Gemeinde, RFG 2011/2, 66 [69 f.]; *Gamper*, Parlamentarische Rechtsetzung und direkte Demokratie: Verfassungsrechtliche Grenzen, in: Lienbacher/Pürgy [Hrsg.], Parlamentarische Rechtsetzung in der Krise, 2014, 101 [117]; *Giese*, Direktdemokratische Willensbildung in der Gemeindeselbstverwaltung – Stand, Rechtsfragen, Perspektiven, in: FS 50 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle, 2012, 109 [124 f.]; *Giese*, Rechtliche Grundlagen und Grenzen direkter Demokratie und Partizipation in den österreichischen Gemeinden, RFG 2015/4, 5 [18 f.]; *Marko*, Direkte Demokratie zwischen Parlamentarismus und Verfassungsautonomie, in: FS Mantl, 2004, 335 [351]; *Müllner*, Art. 117 B-VG, in: Korinek/Holoubek et al. [Hrsg.], Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Kommentar, 15. Lfg., 2019, Rz 75 ff.; *Oberndorfer/Pabel*, Einrichtungen der direkten Demokratie in den Gemeinden, in: Pabel [Hrsg.], Gemeinderecht, Stand 2018, Rz 6; *Poier*, Instrumente und Praxis direkter Demokratie in Österreich auf Länder- und Gemeindeebene, in: Bußjäger/Balthasar/Sonntag [Hrsg.], Direkte Demokratie im Diskurs, 2014, 141 [146]).

4.3. Darüber hinaus dürfte Art. 117 Abs. 8 B-VG den Landesgesetzgeber bei der Wahrnehmung seiner Ermächtigung zur Ausgestaltung direkt-demokratischer Elemente nicht von anderen bundesverfassungsgesetzlichen Schranken, insbesondere dem Gleichheitssatz befreien (zur Maßgeblichkeit sonstiger verfassungsrechtlicher Schranken bei Inanspruchnahme einer verfassungsgesetzlichen Ermächtigung durch den einfachen Gesetzgeber vgl. VfSlg. 20.088/2016 mwN). 35

4.3.1. Nach dem dargelegten vorläufigen Verständnis von § 22 Abs. 1 GG dürfte im Wege einer Volksabstimmung insbesondere auch über die Erlassung von Rechtsakten entschieden werden können, die ansonsten vom zuständigen Gemeindeorgan in einem Ordnungsverfahren zu beschließen wären. Es dürften jedoch keine Bestimmungen vorliegen, aus denen sich ergäbe, wie in einem solchen Fall allfälligen besonderen gesetzlichen Vorschriften für das Ordnungsverfahren entsprochen werden soll, die zB Anhörungsrechte, Mitteilungspflichten etc. vorsehen. Eine Erfüllung solcher Bestimmungen durch das sonst zuständige Gemeindeorgan, etwa im Rahmen eines vor oder nach der Volksabstimmung erfolgten Verfahrens, dürfte dabei schon insofern irrelevant bzw. ungeeignet sein, als das Ergebnis eines solchen Verfahrens bereits durch die Bindung an die Volksabstimmung vorgegeben sein dürfte. Die Einhaltung bzw. die Erfüllung des Zwecks der genannten Verfahrensbestimmungen dürfte damit im Ergebnis nicht gewährleistet sein. Eine solche Umgehung von Verfahrensvorschriften für die Erlassung von Verordnungen dürfte unsachlich sein. Es dürfte kein Grund dafür ersichtlich sein, weshalb die Einhaltung von Verfahrensvorschriften, die zur Wahrung der Rechte Betroffener und zur Garantie einer inhaltlich richtigen Entscheidung vorgesehen sind, im Fall einer Entscheidung durch das Volk nicht zur Anwendung gelangen sollen. Dies dürfte insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung solcher Verfahrensbestimmungen anzunehmen sein, die (wie etwa im Bereich der finalen Determinierung im Raumordnungsrecht) verfassungsrechtlich geboten sind. Der Verfassungsgerichtshof geht daher vorläufig davon aus, dass die in Prüfung gezogenen Bestimmungen aus diesem Grund verfassungswidrig sind. 36

4.3.2. Im Hinblick auf die Kompetenzverteilung und das Berücksichtigungsgebot dürfte der Landesgesetzgeber bei der Wahrnehmung seiner Ermächtigung gemäß Art. 117 Abs. 8 B-VG auch dazu verpflichtet sein, zu ermöglichen, dass in einem Volksabstimmungsverfahren, das auf die Erlassung eines Rechtsaktes auf 37

Grund eines Bundesgesetzes gerichtet ist, sämtliche Vorschriften eingehalten werden, die dieses Bundesgesetz für die Erlassung des jeweiligen Rechtsaktes vorsieht.

Auf Grund der zuvor beschriebenen Umgehung von Verfahrensvorschriften im Wege eines Volksabstimmungsverfahrens (siehe Punkt III.4.3.1.) dürften die in Prüfung gezogenen Bestimmungen im Hinblick auf jene Fälle, in denen die Erlassung einer Verordnung auf Grund von Bundesgesetzen (wie etwa in einer Angelegenheit des Art. 11 Abs. 1 B-VG) den Gegenstand einer Volksabstimmung bildet, in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes eingreifen. Der Verfassungsgerichtshof geht daher vorläufig davon aus, dass die in Prüfung gezogenen Bestimmungen aus diesem Grund verfassungswidrig sind. 38

4.4. Schließlich dürfte § 22 Abs. 1 GG auch in Widerspruch zu Art. 76 LV stehen. Auf Grund der Bezugnahme dieser Bestimmung lediglich auf Angelegenheiten "aus dem Bereich der Landesvollziehung" dürfte sie die in Art. 117 Abs. 8 B-VG vorgesehene Ermächtigung, im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde, also sowohl im Bereich der Landes- als auch der Bundesvollziehung, direkt-demokratische Elemente vorzusehen, auf den Bereich der Landesvollziehung beschränken. Damit dürfte es dem einfachen Landesgesetzgeber verwehrt sein, eine Regelung vorzusehen, nach der im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde auch in Angelegenheiten der Bundesvollziehung "entschieden oder verfügt" wird. Dieser Vorgabe dürfte § 22 Abs. 1 GG jedoch nicht entsprechen, weil die darin vorgesehene Volksabstimmung – mangels einer entsprechenden ausdrücklichen Einschränkung – in allen Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches, somit auch in jenen aus dem Bereich der Bundesvollziehung, zulässig sein dürfte (vgl. *Häusler/Müller*, Das Vorarlberger Gemeindegesetz⁵, 2015, 67). Der Verfassungsgerichtshof geht daher auch aus diesem Grund vorläufig von der Verfassungswidrigkeit der in Prüfung gezogenen Bestimmungen des GG und des LVAG aus. 39

5. Nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (zB VfSlg. 17.341/2004, 17.967/2006, 18.556/2008, 19.270/2010, 19.448/2011, 20.000/2015) hat die Verfassungswidrigkeit jener Gesetzesbestimmungen, die die Verordnung tragen, zur Folge, dass die Verordnung damit der erforderlichen gesetzlichen Deckung entbehrt. Im Fall der Aufhebung der in Prüfung gezogenen Bestimmungen des GG und des LVAG dürfte die vorläufig als Verordnung des 40

Bürgermeisters der Gemeinde Ludesch qualifizierte Kundmachung vom 26. August 2019 somit keine gesetzliche Grundlage haben. Der Verfassungsgerichtshof geht daher vorläufig davon aus, dass die in Prüfung gezogene Verordnung gesetzwidrig ist.

IV. Ergebnis

1. Der Verfassungsgerichtshof hat daher beschlossen, die im Spruch bezeichneten Bestimmungen der LV, des GG sowie des LVAG von Amts wegen auf ihre Verfassungsmäßigkeit sowie die im Spruch genannte vorläufig als Verordnung des Bürgermeisters der Gemeinde Ludesch qualifizierte Kundmachung vom 26. August 2019 von Amts wegen auf ihre Gesetzmäßigkeit zu prüfen. 41
2. Ob die Prozessvoraussetzungen gegeben sind und die angeführten Bedenken zutreffen, wird im Gesetzes- und Verordnungsprüfungsverfahren zu klären sein. 42

3. Dies konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nicht-öffentlicher Sitzung beschlossen werden.

43

Wien, am 27. Februar 2020

Der Präsident:

DDr. GRABENWARTER

Schriftführerin:

Dr. BLUM