

TE Vfgh Erkenntnis 2012/6/20 V23/12

JUSLINE Entscheidung

🕒 Veröffentlicht am 20.06.2012

Index

L1 Gemeinderecht

L1000 Gemeindeordnung

Norm

B-VG Art139 Abs1 / Präjudizialität

B-VG Art141 Abs3 / Volksbefragung

B-VG Art49b

Nö GdO 1973 §63, §64

Verordnung des Gemeinderates der Marktgemeinde Ladendorf vom 26.05.11 betr Anordnung einer Volksbefragung über die Errichtung von Windkraftanlagen im Gemeindegebiet

VfGG §67 Abs1

VolksbefragungsG 1989 §16

1. B-VG Art. 139 heute
2. B-VG Art. 139 gültig ab 01.01.2015 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 114/2013
3. B-VG Art. 139 gültig von 01.01.2014 bis 31.12.2014 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 51/2012
4. B-VG Art. 139 gültig von 01.01.2004 bis 31.12.2013 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 100/2003
5. B-VG Art. 139 gültig von 30.11.1996 bis 31.12.2003 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 659/1996
6. B-VG Art. 139 gültig von 01.01.1991 bis 29.11.1996 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 685/1988
7. B-VG Art. 139 gültig von 01.07.1976 bis 31.12.1990 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 302/1975
8. B-VG Art. 139 gültig von 21.07.1962 bis 30.06.1976 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 205/1962
9. B-VG Art. 139 gültig von 19.12.1945 bis 20.07.1962 zuletzt geändert durch StGBI. Nr. 4/1945
10. B-VG Art. 139 gültig von 03.01.1930 bis 30.06.1934
1. B-VG Art. 141 heute
2. B-VG Art. 141 gültig ab 01.01.2017 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 41/2016
3. B-VG Art. 141 gültig von 01.01.2014 bis 31.12.2016 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 115/2013
4. B-VG Art. 141 gültig von 01.01.2014 bis 31.12.2013 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 51/2012
5. B-VG Art. 141 gültig von 01.04.2012 bis 31.12.2013 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 12/2012
6. B-VG Art. 141 gültig von 01.01.2004 bis 31.03.2012 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 100/2003
7. B-VG Art. 141 gültig von 01.01.1995 bis 31.12.2003 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 1013/1994
8. B-VG Art. 141 gültig von 01.07.1989 bis 31.12.1994 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 685/1988
9. B-VG Art. 141 gültig von 01.01.1989 bis 30.06.1989 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 685/1988
10. B-VG Art. 141 gültig von 01.10.1975 bis 31.12.1988 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 409/1975
11. B-VG Art. 141 gültig von 07.02.1958 bis 30.09.1975 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 12/1958
12. B-VG Art. 141 gültig von 19.12.1945 bis 06.02.1958 zuletzt geändert durch StGBI. Nr. 4/1945

13. B-VG Art. 141 gültig von 05.04.1931 bis 30.06.1934 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 103/1931

14. B-VG Art. 141 gültig von 03.01.1930 bis 04.04.1931

1. B-VG Art. 49b heute

2. B-VG Art. 49b gültig ab 01.07.2007 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 27/2007

3. B-VG Art. 49b gültig von 01.01.2004 bis 30.06.2007 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 100/2003

4. B-VG Art. 49b gültig von 01.01.2004 bis 31.12.2003 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 90/2003

5. B-VG Art. 49b gültig von 01.01.1995 bis 31.12.2003 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 504/1994

6. B-VG Art. 49b gültig von 01.05.1993 bis 31.12.1994 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 470/1992

7. B-VG Art. 49b gültig von 01.07.1989 bis 30.04.1993 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 685/1988

1. VfGG § 67 heute

2. VfGG § 67 gültig ab 01.01.2015 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 101/2014

3. VfGG § 67 gültig von 17.12.2014 bis 31.12.2014 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 92/2014

4. VfGG § 67 gültig von 01.01.2014 bis 16.12.2014 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 33/2013

5. VfGG § 67 gültig von 01.03.2013 bis 31.12.2013 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 33/2013

6. VfGG § 67 gültig von 01.01.2004 bis 28.02.2013 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 100/2003

7. VfGG § 67 gültig von 01.01.1989 bis 31.12.2003 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 732/1988

8. VfGG § 67 gültig von 01.07.1976 bis 31.12.1988 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 311/1976

Leitsatz

Feststellung der Gesetzwidrigkeit einer Verordnung des Gemeinderates der Marktgemeinde Ladendorf betreffend die Anordnung einer Volksbefragung über die Errichtung von Windkraftanlagen; Zulässigkeit der von zwei Gemeindebürgern eingebrachten Anfechtung des Ergebnisses der Gemeindevolksbefragung; Kundmachung des Bürgermeisters hinsichtlich der Anordnung der Volksbefragung und der Festlegung des Wortlautes der Fragestellung als Verordnung des Gemeinderates zu qualifizieren; gravierende Abweichung des kundgemachten Wortlautes der Kundmachung vom Beschluss des Gemeinderates; Fragestellung unklar

Spruch

I. Der als Verordnung des Gemeinderates der Marktgemeinde Ladendorf qualifizierte Teil der Kundmachung vom 26. Mai 2011 mit dem Wortlaut römisch eins. Der als Verordnung des Gemeinderates der Marktgemeinde Ladendorf qualifizierte Teil der Kundmachung vom 26. Mai 2011 mit dem Wortlaut

"Der Gemeinderat der Marktgemeinde Ladendorf hat in seiner Sitzung am 25.05.2011 mehrheitlich beschlossen, gem. §63 der NÖ. Gemeindeordnung 1973, LGBL 1000, i. d. jeweils gültigen Fassung, eine

VOLKSBEFRAGUNG

über

die Errichtung von sechs Windkraftanlagen im Gemeindegebiet Ladendorf, KG. Ladendorf, auf den Grundstücken Nr. 2359, 2368-2381, 2428, 2430-2438, 2444, 2452-2480, 2484 -2509, 2511-2517, 2577, 2578, 1972, 1999, 2001-2017, 2029-2034 und 2058, durchzuführen.

Die Abstimmungsfrage lautet:

Ich stimme für die Errichtung von max. 6 Windkraftanlagen im Gemeindegebiet Ladendorf

O JA O NEIN"

, verlautbart durch Anschlag an der Amtstafel vom 27. Mai 2011 bis 20. Juni 2011, war gesetzwidrig.

Die Niederösterreichische Landesregierung ist zur unverzüglichen Kundmachung dieses Ausspruches im Landesgesetzblatt für Niederösterreich verpflichtet.

II. Im Übrigen wird das Verordnungsprüfungsverfahren eingestellt. römisch zwei. Im Übrigen wird das Verordnungsprüfungsverfahren eingestellt.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. Anlassverfahren, Prüfungsbeschluss und Vorverfahren römisch eins. Anlassverfahren, Prüfungsbeschluss und Vorverfahren

1. Beim Verfassungsgerichtshof ist eine zu VIII-1/11 protokollierte Anfechtung des Ergebnisses einer Volksbefragung anhängig, der folgender Sachverhalt zugrunde liegt:

1.1. In seiner Sitzung am 25. Mai 2011 ordnete der Gemeinderat der Marktgemeinde Ladendorf mehrheitlich die Durchführung einer Volksbefragung betreffend die Errichtung von Windkraftanlagen an. Mit Kundmachung des Bürgermeisters der Marktgemeinde Ladendorf vom 26. Mai 2011, verlautbart durch Anschlag an der Amtstafel vom 27. Mai 2011 bis 20. Juni 2011, wurde gemäß §63 der Niederösterreichischen Gemeindeordnung 1973, LGBl. 1000-15 (im Folgenden: NÖ GO 1973), für den 19. Juni 2011 eine Volksbefragung betreffend die Errichtung von Windkraftanlagen ausgeschrieben. Sodann wurde am Sonntag, den 19. Juni 2011, die Volksbefragung durchgeführt. Dabei entfielen von den 1.452 abgegebenen gültigen Stimmen 808 Stimmen auf JA und 644 Stimmen auf NEIN. Dieses Ergebnis wurde iSd §66 NÖ GO 1973 durch Anschlag an der Amtstafel am 19. Juni 2011 verlautbart. 1.1. In seiner Sitzung am 25. Mai 2011 ordnete der Gemeinderat der Marktgemeinde Ladendorf mehrheitlich die Durchführung einer Volksbefragung betreffend die Errichtung von Windkraftanlagen an. Mit Kundmachung des Bürgermeisters der Marktgemeinde Ladendorf vom 26. Mai 2011, verlautbart durch Anschlag an der Amtstafel vom 27. Mai 2011 bis 20. Juni 2011, wurde gemäß §63 der Niederösterreichischen Gemeindeordnung 1973, Landesgesetzblatt 1000-15 (im Folgenden: NÖ GO 1973), für den 19. Juni 2011 eine Volksbefragung betreffend die Errichtung von Windkraftanlagen ausgeschrieben. Sodann wurde am Sonntag, den 19. Juni 2011, die Volksbefragung durchgeführt. Dabei entfielen von den 1.452 abgegebenen gültigen Stimmen 808 Stimmen auf JA und 644 Stimmen auf NEIN. Dieses Ergebnis wurde iSd §66 NÖ GO 1973 durch Anschlag an der Amtstafel am 19. Juni 2011 verlautbart.

1.2. Mit ihrer am 11. Juli 2011 übergebenen, auf

Art141 B-VG gestützten Anfechtung des Ergebnisses der Volksbefragung beantragen zwei Gemeindebürger, "das Verfahren zur Volksbefragung des Gemeinderates Ladendorf am 19.06.2011, beginnend mit der Gemeinderatssitzung vom 25.05.2011, für nichtig [zu] erklären und als rechtswidrig auf[zuh]eben".

2. Bei der Behandlung dieser Anfechtung sind beim Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Gesetzmäßigkeit der Verordnung, mit der die Durchführung der Volksbefragung angeordnet wurde, entstanden. Der Verfassungsgerichtshof hat daher aus Anlass dieser Anfechtung am 15. März 2012 beschlossen, gemäß Art139 Abs1 B-VG die Gesetzmäßigkeit der Verordnung des Gemeinderates der Marktgemeinde Ladendorf vom 26. Mai 2011, verlautbart durch Anschlag an der Amtstafel vom 27. Mai 2011 bis 20. Juni 2011, von Amts wegen zu prüfen.

2.1. Der Verfassungsgerichtshof ging vorläufig davon aus, dass die Anfechtung zulässig und rechtzeitig sei und er bei seiner Entscheidung darüber die in Prüfung gezogene Verordnung anzuwenden hätte.

2.2. In der Sache hegte der Verfassungsgerichtshof folgende Bedenken:

"[...] Die Fragestellung in der vorläufig als

Verordnung zu qualifizierenden Kundmachung dürfte dem §63 Abs1 NÖ GO 1973 widersprechen, wonach der Gemeinderat nur über Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches, ausgenommen über individuelle Verwaltungsakte, eine Volksbefragung anordnen kann. Der Verfassungsgerichtshof folgt vorläufig der Auffassung der Anfechtungswerber, dass die Errichtung von Windkraftanlagen durch einen externen privaten Betreiber nicht in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde fällt. So scheint sich aus den einschlägigen Bestimmungen zu ergeben, dass - soweit nicht daneben das UVP-Gesetz zur Anwendung kommt - gemäß §14 Z9 NÖ Bauordnung 1996, LGBl. 8200-17, die Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich nur für Baubewilligungen für die Aufstellung von Windrädern, die keiner elektrizitätsrechtlichen Genehmigungspflicht unterliegen (oder deren Anbringung an Bauwerken), zuständig ist. Für die elektrizitätsrechtliche Genehmigung von Erzeugungsanlagen mit einer Engpassleistung von mehr als 20 Kilowatt ist - soweit keine Genehmigung nach abfall-, berg-, fernmelde-, gewerbe-, luftreinhalte- oder verkehrsrechtlichen Vorschriften erforderlich ist (für die aber auch nicht die Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich zuständig ist) - gemäß §5 Abs1 iVm §67 Abs1 NÖ Elektrizitätswesengesetz 2005, LGBl. 7800-1, die Landesregierung zuständig. Verordnung zu qualifizierenden Kundmachung dürfte dem §63 Abs1 NÖ GO 1973 widersprechen, wonach der Gemeinderat nur über Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches, ausgenommen über individuelle Verwaltungsakte, eine Volksbefragung anordnen kann. Der Verfassungsgerichtshof folgt vorläufig der Auffassung der Anfechtungswerber,

dass die Errichtung von Windkraftanlagen durch einen externen privaten Betreiber nicht in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde fällt. So scheint sich aus den einschlägigen Bestimmungen zu ergeben, dass - soweit nicht daneben das UVP-Gesetz zur Anwendung kommt - gemäß §14 Z9 NÖ Bauordnung 1996, Landesgesetzblatt 8200-17, die Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich nur für Baubewilligungen für die Aufstellung von Windrädern, die keiner elektrizitätsrechtlichen Genehmigungspflicht unterliegen (oder deren Anbringung an Bauwerken), zuständig ist. Für die elektrizitätsrechtliche Genehmigung von Erzeugungsanlagen mit einer Engpassleistung von mehr als 20 Kilowatt ist - soweit keine Genehmigung nach abfall-, berg-, fernmelde-, gewerbe-, luftreinhalte- oder verkehrsrechtlichen Vorschriften erforderlich ist (für die aber auch nicht die Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich zuständig ist) - gemäß §5 Abs1 in Verbindung mit §67 Abs1 NÖ Elektrizitätswesengesetz 2005, Landesgesetzblatt 7800-1, die Landesregierung zuständig.

Selbst wenn sich jedoch ergeben sollte, dass die Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich für eine bestimmte Genehmigung für die Errichtung von Windkraftanlagen zuständig wäre, geht der Verfassungsgerichtshof vorläufig davon aus, dass die Fragestellung in Widerspruch zu §63 Abs1 NÖ GO 1973 steht, da der Gemeinderat nach dieser Bestimmung auch innerhalb des eigenen Wirkungsbereiches nicht über individuelle Verwaltungsakte eine Volksbefragung anordnen kann. Die Erlassung eines Bescheides in einem Genehmigungsverfahren stellt aber einen solchen individuellen Verwaltungsakt dar.

[...] Der Verfassungsgerichtshof hegt in Hinblick auf die Fragestellung außerdem das Bedenken, dass aus ihr - für den Fall, dass es sich um einen eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde handelt - nicht eindeutig hervorgeht, um welche Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches es sich handelt. Die Gemeindewahlbehörde bringt zur Fragestellung nämlich vor, dass die gestellte Frage implizit die Einholung der Meinung der Gemeindebürger darüber bezweckte, ob die Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich die raumordnungsmäßigen Voraussetzungen für die Errichtung schaffen solle oder nicht. Der Gemeindewahlbehörde ist zwar insoweit zuzustimmen, dass die Erlassung des Flächenwidmungsplanes mit der Widmung Grünland-Windkraftanlagen gemäß §14 Abs1 und §19 Abs6 NÖ Raumordnungsgesetz 1976, LGBl. 8000-23, in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde fällt, jedoch ist gemäß §63 Abs2 NÖ GO 1973 die Frage so eindeutig zu stellen, dass sie entweder mit 'Ja' oder 'Nein' beantwortet werden kann. Da sich die Frage gemäß Abs1 dieser Bestimmung nur auf Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches beziehen darf, scheint sich das Erfordernis der Eindeutigkeit der Frage auch auf den eigenen Wirkungsbereich zu beziehen. Daher dürfte es erforderlich sein, dass für die abstimmungsberechtigten Gemeindebürger - und in weiterer Folge für den Verfassungsgerichtshof, der die Fragestellung zu überprüfen hat - eindeutig erkennbar ist, über welche Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches sie befragt werden (so wie dies beispielsweise bei der Volksbefragung 2009 mit der Fragestellung zur Umwidmung von Grundstücken von Grünland auf Grünland-Windkraftanlagen der Fall war). Im vorliegenden Fall scheint hingegen die Fragestellung schon dahingehend unklar zu sein, ob die Gemeinde möglicherweise selbst Windkraftanlagen im Rahmen der - im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde liegenden - Privatwirtschaftsverwaltung errichten will. Gerade Einrichtungen der direkten Demokratie scheinen es zu erfordern, dass das Substrat dessen, was den Wahlberechtigten zur Entscheidung vorgelegt wird, klar und eindeutig ist, damit Manipulationen hintangehalten und Missverständnisse soweit wie möglich ausgeschlossen werden können (vgl. VfSlg. 15.816/2000). [...] Der Verfassungsgerichtshof hegt in Hinblick auf die Fragestellung außerdem das Bedenken, dass aus ihr - für den Fall, dass es sich um einen eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde handelt - nicht eindeutig hervorgeht, um welche Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches es sich handelt. Die Gemeindewahlbehörde bringt zur Fragestellung nämlich vor, dass die gestellte Frage implizit die Einholung der Meinung der Gemeindebürger darüber bezweckte, ob die Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich die raumordnungsmäßigen Voraussetzungen für die Errichtung schaffen solle oder nicht. Der Gemeindewahlbehörde ist zwar insoweit zuzustimmen, dass die Erlassung des Flächenwidmungsplanes mit der Widmung Grünland-Windkraftanlagen gemäß §14 Abs1 und §19 Abs6 NÖ Raumordnungsgesetz 1976, LGBl. 8000-23, in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde fällt, jedoch ist gemäß §63 Abs2 NÖ GO 1973 die Frage so eindeutig zu stellen, dass sie entweder mit 'Ja' oder 'Nein' beantwortet werden kann. Da sich die Frage gemäß Abs1 dieser Bestimmung nur auf Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches beziehen darf, scheint sich das Erfordernis der Eindeutigkeit der Frage auch auf den eigenen Wirkungsbereich zu beziehen. Daher dürfte es erforderlich sein, dass für die abstimmungsberechtigten Gemeindebürger - und in weiterer Folge für den Verfassungsgerichtshof, der die Fragestellung zu überprüfen hat - eindeutig erkennbar ist, über welche Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches sie befragt werden (so wie dies beispielsweise bei der Volksbefragung 2009 mit der Fragestellung zur Umwidmung von Grundstücken von Grünland auf Grünland-Windkraftanlagen der Fall war). Im

vorliegenden Fall scheint hingegen die Fragestellung schon dahingehend unklar zu sein, ob die Gemeinde möglicherweise selbst Windkraftanlagen im Rahmen der - im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde liegenden - Privatwirtschaftsverwaltung errichten will. Gerade Einrichtungen der direkten Demokratie scheinen es zu erfordern, dass das Substrat dessen, was den Wahlberechtigten zur Entscheidung vorgelegt wird, klar und eindeutig ist, damit Manipulationen hintangehalten und Missverständnisse soweit wie möglich ausgeschlossen werden können (vergleiche VfSlg. 15.816 aus 2000.).

[...] Darüber hinaus ergeben sich verfassungsrechtliche Bedenken auch hinsichtlich des Wortlautes der kundgemachten Fragestellung. Der Gemeinderat der Marktgemeinde Ladendorf hat in seiner Sitzung vom 25. Mai 2011 folgenden Wortlaut für die Fragestellung der Volksbefragung festgelegt: 'Ich stimme für die Errichtung von max. 6 Windrädern auf folgender Planungsfläche: Grundstück Nr.'. In der Kundmachung lautet die Abstimmungsfrage hingegen wie folgt: 'Ich stimme für die Errichtung von max. 6 Windkraftanlagen im Gemeindegebiet Ladendorf'. Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig davon aus, dass jenes Organ, das gemäß §63 Abs1 NÖ GO 1973 die Volksbefragung anordnet - im vorliegenden Fall sohin der Gemeinderat der Marktgemeinde Ladendorf - auch den Wortlaut der Fragestellung selbst beschließen muss. Auf Grund der Abweichung der Fragestellung in der Kundmachung von der vom Gemeinderat der Marktgemeinde Ladendorf in seiner Sitzung vom 25. Mai 2011 beschlossenen Fragestellung besteht daher das Bedenken, dass die Kundmachung der Fragestellung nicht vom Willen des Gemeinderates getragen ist."

3. Der Gemeinderat der Marktgemeinde Ladendorf legte die auf die in Prüfung genommene Verordnung Bezug habenden Akten vor und erstattete eine Äußerung, in der Folgendes ausgeführt wird:

"[...] Zur Anfechtungslegitimation:

[...] Zur Legitimation der Anfechtung von Gemeindevolksbefragungen bestehen keine gesetzlichen Regelungen. Mangels bundesgesetzlicher Festlegung ist es fraglich, wer zur Anfechtung des Ergebnisses einer Gemeindevolksbefragung legitimiert ist.

[...] Der Verfassungsgerichtshof geht in seinem Beschluss vom 15.3.2012 vorläufig von der Legitimation der zwei Anfechtungswerber aus.

[...] Der Gemeinderat der Marktgemeinde Ladendorf ersucht den Verfassungsgerichtshof, folgende Argumente bei der Beurteilung der Antragslegitimation der Anfechtungswerber in seine Überlegungen einzubeziehen:

- -Strichaufzählung

Die Lückenhaftigkeit der plebiszitäre

Willensbildung in den Gemeinden betreffenden Rechtsschutzregelungen gebietet die analoge Anwendung der nach Art49b, 45 und 46 B-VG iVm Art141 Abs3 B-VG erlassenen verfahrensrechtlichen Vorschriften über den Rechtsschutz bei Bundesvolksbegehren, Befragungen und Abstimmungen (vgl. Oberndorfer, 8. Teil, Direkte Demokratie Rz 206 in Klug/Oberndorfer/Wolny [Hrsg.], Das österreichische Gemeinderecht, 2008). Willensbildung in den Gemeinden betreffenden Rechtsschutzregelungen gebietet die analoge Anwendung der nach Art49b, 45 und 46 B-VG in Verbindung mit Art141 Abs3 B-VG erlassenen verfahrensrechtlichen Vorschriften über den Rechtsschutz bei Bundesvolksbegehren, Befragungen und Abstimmungen (vergleiche Oberndorfer, 8. Teil, Direkte Demokratie Rz 206 in Klug/Oberndorfer/Wolny [Hrsg.], Das österreichische Gemeinderecht, 2008).

- -Strichaufzählung

In §16 des Volksbegehrensgesetzes [gemeint wohl:

Volksbefragungsgesetzes] wird das Antragsrecht für die Anfechtung des Ergebnisses einer Volksbefragung nach Art49b B-VG ('Bundesvolksbefragung') geregelt. Eine solche Anfechtung muss in den Landeswahlkreisen Burgenland und Vorarlberg von je 100, in den Landeswahlkreisen Kärnten, Salzburg und Tirol von je 200, in den Landeswahlkreisen Oberösterreich und Steiermark von je 400 und in den Landeswahlkreisen Niederösterreich und Wien von je 500 Personen, die in der Stimmliste einer Gemeinde des Landeswahlkreises eingetragen waren, unterstützt sein. Der Anfechtung, in der auch ein bevollmächtigter Vertreter namhaft zu machen ist, sind eigenhändig unterfertigte Unterstützungserklärungen anzuschließen, für die die in §42 Abs2 bis 4 NRVO enthaltenen Bestimmungen sinngemäß

anzuwenden sind.

Die Staffelung der erforderlichen Unterstützungserklärungen richtet sich nach der Zahl der Einwohner bzw Wahlberechtigten der Landeswahlkreise. Die Unterstützer werden durch einen bevollmächtigten Vertreter repräsentiert, der legitimiert ist, die Volksbefragung beim Verfassungsgerichtshof anzufechten.

- -Strichaufzählung

Eine analoge (sinngemäße) Anwendung dieser Bestimmung für Gemeindevolksbefragungen wird wohl bedeuten, dass selbst in den kleinsten Gemeinden die Anfechtung einer Volksbefragung durch eine Einzelperson nicht zulässig ist und einer 'Mehrheit von Unterstützern' bedarf, wobei die Anzahl der notwendigen Unterstützer mit der einwohnermäßigen Größe der Gemeinden zunimmt.

- -Strichaufzählung

Dass die Unterstützung von insgesamt zwei Personen für eine Anfechtungslegitimation nicht ausreichend sein dürfte, dürfte aus dem Erkenntnis des VfGH vom 17.6.2000, B900/99, abzuleiten sein. Danach hat der VfGH im Zusammenhang mit einem eingebrachten Initiativantrag auf Abhaltung einer Gemeindevolksbefragung judiziert, dass zwei Beschwerdeführern (Unterstützern) eines Initiativantrages das Rechtsschutzinstrument der Vorstellung nach §61 NÖ GO 1973 nicht zugänglich ist (der Erstbeschwerdeführer war auch Stellvertreter des Zustellungsbevollmächtigten).

- -Strichaufzählung

Die Einwohnerzahl der Marktgemeinde Ladendorf

beträgt 2.241 (Volkszählung 2011). Sie liegt im Durchschnitt der niederösterreichischen Gemeinden. Die kleinste Gemeinde Niederösterreichs, die Gemeinde Großhofen, hat 91 Einwohner (Volkszählung 2011). Die Anfechtung der Volksbefragung durch Waltraud S[.] wurde lediglich von einem Stimmberechtigten (Herrn Gerhard P[.]) unterstützt. Andere stimmberechtigte Gemeindebürger haben sich nicht als Unterstützer der Anfechtung angeschlossen.

- -Strichaufzählung

Im Übrigen sollten für die Anfechtungslegitimation von Gemeindevolksbegehren [gemeint wohl:

Gemeindevolksbefragungen] dieselben Erfordernisse gelten, gleichgültig, ob die Initiative zur Abhaltung der Volksbefragung von den Gemeindebürgern oder unmittelbar vom Gemeinderat ausgeht. Ein Initiativantrag der Gemeindebürger zur Abhaltung einer Volksbefragung muss gem §16 Abs4 NÖ GO 1973 von mindestens so vielen Wahlberechtigten unterstützt werden, als bei der letzten Gemeinderatswahl Stimmen für die Erlangung eines Gemeinderatsmandates notwendig waren.

Die Gesamtheit der Unterstützer wird durch den Zustellungsbevollmächtigten (bzw dessen Vertreter) repräsentiert. Nur durch ihn (bzw seinen Vertreter) - und nicht etwa auch durch einzelne Unterstützer - können die Unterstützer nach außen hin ihren Willen in rechtsverbindlicher Form kund tun (vgl VfSlg 2043/1950). Die Gesamtheit der Unterstützer wird durch den Zustellungsbevollmächtigten (bzw dessen Vertreter) repräsentiert. Nur durch ihn (bzw seinen Vertreter) - und nicht etwa auch durch einzelne Unterstützer - können die Unterstützer nach außen hin ihren Willen in rechtsverbindlicher Form kund tun vergleiche VfSlg 2043 aus 1950,).

Die Wahlzahl bei der letzten Gemeinderatswahl betrug in Ladendorf 79,47. Danach müsste ein zulässiger Initiativantrag auf Abhaltung einer Gemeindevolksbefragung in Ladendorf von zumindest 80 Stimmberechtigten unterstützt werden. Das Ergebnis einer Volksbefragung, die auf Initiative von zumindest 80 Stimmberechtigten vom Gemeinderat der MG Ladendorf anberaunt worden wäre, könnte demnach wohl vom Zustellungsbevollmächtigten, der diese Gruppe repräsentiert, nicht aber durch einzelne Unterstützer angefochten werden.

Wenn im Falle einer unmittelbar durch den Gemeinderat initiierten Volksbefragung bereits zwei Stimmberechtigte zur Anfechtung der Volksbefragung legitimiert sein sollten, so läge wohl eine Ungleichbehandlung zwischen diesen beiden Volksbefragungen vor.

[...] Der Verfassungsgerichtshof geht im Beschluss vom 15.3.2012 vorläufig davon aus, dass in der Anfechtungsschrift vom Gesetz her eine Bezugnahme auf das Wahlergebnis bzw die Beantragung der Aufhebung des Wahlergebnisses nicht erforderlich ist.

[...] Der Gemeinderat der Marktgemeinde Ladendorf

erlaubt sich diesbezüglich auf Folgendes hinzuweisen:

- -Strichaufzählung

Das Ergebnis der Volksbefragung wurde iSd §66 NÖ GO 1973 durch Anschlag an der Amtstafel am 19.6.2011 verlautbart. Nach Art 141 Abs 3 B-VG erkennt der VfGH über die Anfechtung des Ergebnisses von Volksbegehren [gemeint wohl: Volksbefragungen].

- -Strichaufzählung

Die Anfechtungswerber haben nicht das Ergebnis der Volksbefragung vom 19.6.2011, sondern bloß das 'Verfahren zur Volksbefragung des Gemeinderates Ladendorf am 19.6.2011, beginnend mit der Gemeinderatssitzung vom 25.5.2011' angefochten. Zur Begründung der Anfechtung haben sie im Pkt. 4. der Anfechtungsschrift vom 11.7.2011 als Rechtswidrigkeit des Wahlverfahrens die Überschreitung der Kompetenzen des eigenen Wirkungsbereiches durch die Marktgemeinde Ladendorf behauptet.

- -Strichaufzählung

Nach Ansicht des Gemeinderates der Marktgemeinde Ladendorf scheint es nicht zu genügen, bloß einen oder mehrere Teilakte des Wahlverfahrens anzufechten, sondern es muss nach Art 141 Abs 3 B-VG das (ermittelte und kund gemachte) Ergebnis der Volksbefragung angefochten und die Unrichtigkeit des Ergebnisses der Volksbefragung substantiiert behauptet werden.

Wahlrechtliche Formalvorschriften sind nach der

ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes strikt nach ihrem Wortlaut auszulegen (zB VfSlg 6750/1972, 8848/1980, 10610/1985, 10907/1986 ua). ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes strikt nach ihrem Wortlaut auszulegen (zB VfSlg 6750 aus 1972,, 8848 aus 1980,, 10610 aus 1985,, 10907 aus 1986, ua).

[...] Zur behaupteten Rechtswidrigkeit:

[...] Die Anfechtungswerber behaupten, dass bereits der Gemeinderatsbeschluss vom 25.5.2011 über die Anordnung der Volksbefragung gesetzwidrig gewesen wäre, weil die Fragestellung den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde überschritten hätte.

[...] Der Verfassungsgerichtshof hegt im Beschluss vom 15.3.2012 vorläufig die Bedenken, dass

- -Strichaufzählung

die Errichtung von Windkraftanlagen durch einen

externen, privaten Betreiber nicht in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde fällt und

- -Strichaufzählung

aus der Fragestellung nicht eindeutig hervorgeht, um welche Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches es sich handelt.

[...] Der Gemeinderat der Marktgemeinde Ladendorf

ersucht den Verfassungsgerichtshof, folgende Gesichtspunkte in seine Beurteilung der Gesetzmäßigkeit der Verordnung einzubeziehen:

- -Strichaufzählung

Gem §63 Abs 1 NÖ GO 1973 kann der Gemeinderat über Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches, ausgenommen über individuelle Verwaltungsakte und überwiegend abgabenrechtliche Angelegenheiten, eine Befragung der wahlberechtigten Gemeindeglieder (Volksbefragung) anordnen.

Die Frage, die durch die Volksbefragung zu

entscheiden ist, darf sich nur auf Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches beziehen; über individuelle Akte und überwiegend abgabenrechtliche Angelegenheiten darf eine Volksbefragung nicht angeordnet werden.

- -Strichaufzählung

Die Errichtung von Windkraftanlagen und alle

hierfür erforderlichen Genehmigungsverfahren setzen primär eine entsprechende Flächenwidmung der Gemeinde

voraus. Sie ist nur auf Flächen mit der Widmung für Windkraftanlagen zulässig. Die örtliche Raumordnung ist eine Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches.

Im Flächenwidmungsplan der Marktgemeinde Ladendorf waren zum Zeitpunkt der Volksbefragung keine Flächen mit einer Widmung für Windkraftanlagen ausgewiesen. Nur im Falle einer Änderung des Flächenwidmungsplanes würde die Errichtung von Windkraftanlagen in Ladendorf zulässig sein.

- -Strichaufzählung

Die gestellte Frage 'Sind Sie für oder gegen die Errichtung von maximal 6 Windkraftanlagen im Gemeindegebiet Ladendorf' bezweckte implizit die Einholung der Meinung der stimmberechtigten Gemeindebürger, ob die Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich die raumordnungsmäßigen Voraussetzungen für die Errichtung von max. 6 Windkraftanlagen schaffen soll oder nicht.

Zur Eindeutigkeit der Fragestellung dürfen wir auf VfSlg 7214A/1967 verweisen. Danach ist auch eine (rechtlich) nicht (ganz) präzise Fragestellung zulässig (zB Erhebung zum Kurort statt des darauf zielenden Antrages der Gemeinde an die Landesregierung), sofern die Frage geeignet ist, die gewünschte Meinungserhebung zu einem im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde gelegenen Problem zu bewirken."

(Zitat ohne alle im Original enthaltenen Hervorhebungen)

4. Die Niederösterreichische Landesregierung

erstattete eine Äußerung, in der die Einstellung des Verordnungsprüfungsverfahrens beantragt wird, wobei begründend ausgeführt wird:

"[...] Zur Anfechtungslegitimation:

Unter Hinweis auf sein Erkenntnis VfSlg. 15.816/2000 geht der Verfassungsgerichtshof davon aus, dass trotz Fehlens bundesgesetzlicher Regelungen im Sinne des Art141 Abs3 B-VG in Bezug auf die Anfechtung der Ergebnisse von Volksbefragungen auf Landes- und Gemeindeebene eine Anfechtung dieser Einrichtungen der direkten Demokratie vor dem Verfassungsgerichtshof möglich ist. Diese Ansicht stützt der Verfassungsgerichtshof insbesondere auf die Anforderungen des Recht[s]staatsprinzips. Unter Hinweis auf sein Erkenntnis VfSlg. 15.816 aus 2000, geht der Verfassungsgerichtshof davon aus, dass trotz Fehlens bundesgesetzlicher Regelungen im Sinne des Art141 Abs3 B-VG in Bezug auf die Anfechtung der Ergebnisse von Volksbefragungen auf Landes- und Gemeindeebene eine Anfechtung dieser Einrichtungen der direkten Demokratie vor dem Verfassungsgerichtshof möglich ist. Diese Ansicht stützt der Verfassungsgerichtshof insbesondere auf die Anforderungen des Recht[s]staatsprinzips.

Dem Erkenntnis VfSlg. 15.816/2000 liegt ein Fall nach Steiermärkischem Landesrecht zugrunde, in dem auf Antrag von Gemeindebürgern eine Volksbefragung durchgeführt wurde. Im Lichte des Recht[s]staatsprinzips räumte der Verfassungsgerichtshof den damaligen Anfechtungswerbern angesichts ihrer Parteistellung im Verfahren vor dem Gemeinderat eine Anfechtungslegitimation ein. Dem Erkenntnis VfSlg. 15.816 aus 2000, liegt ein Fall nach Steiermärkischem Landesrecht zugrunde, in dem auf Antrag von Gemeindebürgern eine Volksbefragung durchgeführt wurde. Im Lichte des Recht[s]staatsprinzips räumte der Verfassungsgerichtshof den damaligen Anfechtungswerbern angesichts ihrer Parteistellung im Verfahren vor dem Gemeinderat eine Anfechtungslegitimation ein.

Im vorliegenden Fall fußt die Volksbefragung nicht auf einer Initiative von wahlberechtigten Gemeindemitgliedern, sondern auf einem (freiwilligen) Beschluss des Gemeinderates.

In einem solchen Fall wird nicht das Erfordernis

gesehen, das Ergebnis der Volksbefragung aus Recht[s]schutzgründen im Wege des Art141 Abs3 B-VG anfechten zu können. Dass das bundesgesetzliche Regelungsdefizit im Hinblick auf Art141 Abs3 B-VG nicht im Rahmen der Verfassungsbestimmung des Art141 B-VG zu lösen ist, zeigt sich auch daran, dass der Verfassungsgerichtshof selbst sein Erkenntnis VfSlg. 15.816/2000 und den vorliegenden Beschluss auf Art139 B-VG stütztgesehen, das Ergebnis der Volksbefragung aus Recht[s]schutzgründen im Wege des Art141 Abs3 B-VG anfechten zu können. Dass das bundesgesetzliche Regelungsdefizit im Hinblick auf Art141 Abs3 B-VG nicht im Rahmen der Verfassungsbestimmung des Art141 B-VG zu lösen ist, zeigt sich auch daran, dass der Verfassungsgerichtshof selbst sein Erkenntnis VfSlg. 15.816 aus 2000, und den vorliegenden Beschluss auf Art139 B-VG stützt.

Die Kontrolle der Anordnung der Volksbefragung bedarf an sich nicht der Einleitung eines gesonderten

Verordnungsprüfungsverfahrens, weil dieser Akt bereits unmittelbar der Kontrolle im Verfahren nach Art141 B-VG unterliegt (vgl. Thienel, Verfassungsfragen der Volksbefragung nach Art49 B-VG, Journal für Rechtspolitik 2000, Seite 346). Wird die Volksbefragung von einem gesetzgebenden Organ angeordnet, kann eine aus rechtsstaatlicher Sicht erforderliche Überprüfung nur im Wege des Art141 Abs3 B-VG erfolgen. Wird die Volksbefragung jedoch von einem Verwaltungsorgan mit Verordnung angeordnet, steht eine Überprüfung dieses Verwaltungsaktes im Wege des Art139 B-VG offen. Soweit jedoch im Rahmen der Erlassung dieses Verwaltungsaktes Parteienrechte berührt sind, können allfällige Defizite im Hinblick auf die Anfechtungslegitimation nach Art139 B-VG durch die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes im Sinne des Erkenntnisses VfSlg. 15.816/2000 bereinigt werden. Die Kontrolle der Anordnung der Volksbefragung bedarf an sich nicht der Einleitung eines gesonderten Verordnungsprüfungsverfahrens, weil dieser Akt bereits unmittelbar der Kontrolle im Verfahren nach Art141 B-VG unterliegt (vgl. Thienel, Verfassungsfragen der Volksbefragung nach Art49 B-VG, Journal für Rechtspolitik 2000, Seite 346). Wird die Volksbefragung von einem gesetzgebenden Organ angeordnet, kann eine aus rechtsstaatlicher Sicht erforderliche Überprüfung nur im Wege des Art141 Abs3 B-VG erfolgen. Wird die Volksbefragung jedoch von einem Verwaltungsorgan mit Verordnung angeordnet, steht eine Überprüfung dieses Verwaltungsaktes im Wege des Art139 B-VG offen. Soweit jedoch im Rahmen der Erlassung dieses Verwaltungsaktes Parteienrechte berührt sind, können allfällige Defizite im Hinblick auf die Anfechtungslegitimation nach Art139 B-VG durch die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes im Sinne des Erkenntnisses VfSlg. 15.816 aus 2000, bereinigt werden.

Wie bereits oben ausgeführt, sind im vorliegenden

Fall keine Parteienrechte im Rahmen der Anordnung der Volksbefragung betroffen, weshalb eine über Art139 B-VG hinausgehende Anfechtbarkeit dieses Verwaltungsaktes aus rechtsstaatlicher Sicht nicht erforderlich ist.

Sollte dennoch der Verfassungsgerichtshof auch in

diesem Falle eine Anfechtbarkeit auf Grundlage des Art141 Abs3 B-VG für erforderlich erachten, muss festgehalten werden, dass bundesgesetzlich das System der Mindestunterstützung durch eine bestimmte Zahl von Stimmberechtigten vorgesehen ist (vgl. §16 des Volksbefragungsgesetzes). Obwohl Art141 Abs3 B-VG selbst keine explizite Beschränkung der Anfechtungslegitimation enthält, sah sich der Verfassungsgerichtshof veranlasst, in seinem Erkenntnis VfSlg. 15.816/2000 eine solche Anfechtungslegitimation gesondert zu begründen und sprach diese jedenfalls den Antragstellern zu, die im vorangegangenen Einspruchsverfahren einspruchsberechtigt gewesen sind und Parteistellung hatten. diesem Falle eine Anfechtbarkeit auf Grundlage des Art141 Abs3 B-VG für erforderlich erachten, muss festgehalten werden, dass bundesgesetzlich das System der Mindestunterstützung durch eine bestimmte Zahl von Stimmberechtigten vorgesehen ist (vgl. §16 des Volksbefragungsgesetzes). Obwohl Art141 Abs3 B-VG selbst keine explizite Beschränkung der Anfechtungslegitimation enthält, sah sich der Verfassungsgerichtshof veranlasst, in seinem Erkenntnis VfSlg. 15.816 aus 2000, eine solche Anfechtungslegitimation gesondert zu begründen und sprach diese jedenfalls den Antragstellern zu, die im vorangegangenen Einspruchsverfahren einspruchsberechtigt gewesen sind und Parteistellung hatten.

Der Verfassungsgerichtshof hat daher die Anfechtungslegitimation nicht auf bundesverfassungsrechtliche oder bundesgesetzliche Regelungen gestützt, sondern auf landesgesetzliche Regelungen. Folglich wäre auch im vorliegenden Fall aufgrund landesgesetzlicher Regelungen zu prüfen, welchem Personenkreis eine Anfechtungslegitimation zukommt.

Im Hinblick auf das grundsätzliche System der Mindestunterstützung durch eine bestimmte Zahl von Stimmberechtigten im Wahlverfahren ist zu prüfen, welche Mindestunterstützung im vorliegenden Kontext landesgesetzlich vorgesehen ist. Die Antwort findet sich im §16b der NÖ Gemeindeordnung 1973, LGBl. 1000, wonach mehr als 10% der Wahlberechtigten eine Initiative auf Anordnung einer zulässigen Volksbefragung unterstützen müssen. In der Gemeinde Ladendorf waren beispielsweise bei der Gemeinderatswahl 2005

2.142 Personen wahlberechtigt. Es zeigt sich, dass eine Unterstützung durch zwei Wahlberechtigte dem System der Mindestunterstützung unter Annahme des Erfordernisses eines Tätigwerdens von 10% der Wahlberechtigten nicht gerecht werden kann.

Daher kommt die NÖ Landesregierung zum Ergebnis, dass die Anfechtung nicht zulässig ist, weshalb das Verordnungsprüfungsverfahren einzustellen wäre.

[...] Zum Gegenstand der Verordnungsprüfung:

Der Verfassungsgerichtshof hat beschlossen, die Gesetzmäßigkeit der Verordnung des Gemeinderates der Marktgemeinde Ladendorf vom 26. Mai 2011 von Amts wegen zu prüfen.

Die NÖ Gemeindeordnung 1973 unterscheidet bei der Regelung der Volksbefragung zwischen der Anordnung einer Volksbefragung gemäß §63 leg. cit. und der Ausschreibung der Volksbefragung gemäß §64 leg. cit.

Gemäß §63 Abs1 leg. cit. hat der Gemeinderat die Befragung der [w]ahlberechtigten Gemeindemitglieder (Volksbefragung) anzuordnen.

Gemäß §64 Abs1 leg. cit. ist der Bürgermeister wiederum verpflichtet, die Volksbefragung fristgerecht auszuschreiben und in dieser Ausschreibung den Tag der Volksbefragung anzuordnen, nach dem auch die Frage der Abstimmungsberechtigung der Gemeindemitglieder zu beurteilen ist.

Der Bürgermeister, der gemäß Art118 Abs5 B-VG dem Gemeinderat unterstellt ist, hat daher den Beschluss des Gemeinderates seiner Verordnung zugrunde zu legen und in dieser den normativ bedeutenden und gesetzlich näher geregelten Akt der Festlegung des Tages der Volksbefragung vorzunehmen.

Nach Ansicht der NÖ Landesregierung kommt daher nicht dem Beschluss des Gemeinderates auf Anordnung einer Volksbefragung, sondern dem Verwaltungsakt des Bürgermeisters in Form der Ausschreibung der Volksbefragung Verordnungscharakter zu (vgl. auch Kommentar zur NÖ Gemeindeordnung, NÖ Studiengesellschaft für Verfassungs- und Verwaltungsrechtsfragen, Stockerau 2002, 3. Auflage, Seite 289). Nach Ansicht der NÖ Landesregierung kommt daher nicht dem Beschluss des Gemeinderates auf Anordnung einer Volksbefragung, sondern dem Verwaltungsakt des Bürgermeisters in Form der Ausschreibung der Volksbefragung Verordnungscharakter zu (vergleiche auch Kommentar zur NÖ Gemeindeordnung, NÖ Studiengesellschaft für Verfassungs- und Verwaltungsrechtsfragen, Stockerau 2002, 3. Auflage, Seite 289).

Die vorliegende Verordnung wurde vom Bürgermeister unterfertigt, der lediglich auf den Beschluss des Gemeinderates Bezug nimmt.

Aus diesem Grund wäre das Verordnungsprüfungsverfahren einzustellen.

[...] In der Sache:

Den Ausführungen des Verfassungsgerichtshofes unter Punkt 5. seines Beschlusses wird nicht entgegengetreten."

(Zitat ohne die im Original enthaltenen Hervorhebungen)

II. Rechtslage römisch zwei. Rechtslage

1. Die Kundmachung des Bürgermeisters der Marktgemeinde Ladendorf vom 26. Mai 2011, verlautbart durch Anschlag an der Amtstafel vom 27. Mai 2011 bis 20. Juni 2011, lautet wie folgt:

"KUNDMACHUNG

Der Gemeinderat der Marktgemeinde Ladendorf hat in seiner Sitzung am 25.05.2011 mehrheitlich beschlossen, gem. §63 der NÖ. Gemeindeordnung 1973, LGBL 1000, i. d. jeweils gültigen Fassung, eine

VOLKSBEFRAGUNG

über

die Errichtung von sechs Windkraftanlagen im Gemeindegebiet Ladendorf, KG. Ladendorf, auf den Grundstücken Nr. 2359, 2368-2381,2428,2430-2438, 2444,2452-2480, 2484 -2509,2511-2517,2577,2578,1972,1999,2001-2017,2029-2034 und 2058, durchzuführen.

Die Abstimmungsfrage lautet:

Ich stimme für die Errichtung von max. 6 Windkraftanlagen im Gemeindegebiet Ladendorf

O JA O NEIN

Für die Volksbefragung wird als Tag der Befragung

Sonntag, der 19. Juni 2011

bestimmt.

Als Tag der Ausschreibung (Stichtag) gilt der

30. Mai 2011

Ladendorf, am 26.05.2011 Der Bürgermeister:"

(Zitat ohne die im Original enthaltenen Hervorhebungen)

2. §§63 bis 66 NÖ GO 1973, LGBl. 1000-15, lauten: 2. §§63 bis 66 NÖ GO 1973, Landesgesetzblatt 1000-15, lauten:

"§63

Anordnung einer Volksbefragung

(1) Der Gemeinderat kann über Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches, ausgenommen über individuelle Verwaltungsakte und überwiegend abgabenrechtliche Angelegenheiten, eine Befragung der wahlberechtigten Gemeindemitglieder (Volksbefragung) anordnen.

(2) Die Frage, die durch die Volksbefragung zu entscheiden ist, ist so eindeutig zu stellen, daß sie entweder mit 'Ja' oder 'Nein' beantwortet oder im Falle, daß über zwei oder mehrere Varianten entschieden werden soll, die gewählte Variante bestimmt bezeichnet werden kann. Der Gemeinderat kann überdies beschließen, daß das Ergebnis der Volksbefragung einem Gemeinderatsbeschluß gleichzuhalten ist, wenn gleichzeitig für die Bedeckung allfälliger Ausgaben vorgesorgt wird.

§64

Ausschreibung der Volksbefragung

(1) Der Bürgermeister hat die Volksbefragung binnen vier Wochen nach ihrer Anordnung (§63) auszuschreiben.

(2) Die Volksbefragung ist spätestens am sechsten dem Tage der Ausschreibung nachfolgenden Sonntag durchzuführen.

(3) Die Ausschreibung und der Tag der Volksbefragung sowie der Wortlaut der Frage oder, wenn über zwei oder mehrere Varianten entschieden werden soll, der Wortlaut der Fragen sind öffentlich kundzumachen und ortsüblich zu verlautbaren.

§65

Abstimmungsbehörden und Verfahren

(1) Die Durchführung der Volksbefragung obliegt der anlässlich der jeweils zuletzt durchgeführten Wahl des Gemeinderates gebildeten Gemeindewahlbehörde. Für das Verfahren bei Durchführung der Volksbefragung gilt die NÖ Gemeinderatswahlordnung 1994, LGBl. 0350, sinngemäß, soweit im folgenden nicht anderes bestimmt ist. (1) Die Durchführung der Volksbefragung obliegt der anlässlich der jeweils zuletzt durchgeführten Wahl des Gemeinderates gebildeten Gemeindewahlbehörde. Für das Verfahren bei Durchführung der Volksbefragung gilt die NÖ Gemeinderatswahlordnung 1994, Landesgesetzblatt 0350, sinngemäß, soweit im folgenden nicht anderes bestimmt ist.

(2) Das Verzeichnis der Abstimmungsberechtigten ist aufgrund der NÖ Gemeinderatswahlordnung 1994, LGBl. 0350, anzulegen und beginnend mit der Ausschreibung der Volksbefragung für die Dauer von drei Tagen zur öffentlichen Einsicht aufzulegen. (2) Das Verzeichnis der Abstimmungsberechtigten ist aufgrund der NÖ Gemeinderatswahlordnung 1994, Landesgesetzblatt 0350, anzulegen und beginnend mit der Ausschreibung der Volksbefragung für die Dauer von drei Tagen zur öffentlichen Einsicht aufzulegen.

(3) Die Stimmzettel dürfen nur auf 'Ja' oder 'Nein' lauten. Im Falle, daß über zwei oder mehrere Varianten entschieden werden soll, müssen die Varianten so bezeichnet werden, daß der Wille des Stimmberechtigten eindeutig erkennbar ist.

(4) Die Bestimmungen des 18. Abschnittes des Strafgesetzbuches, BGBl. Nr. 60/1974 i.d.F. BGBl. I Nr. 153/1998, gelten sinngemäß auch für die Volksbefragung. (4) Die Bestimmungen des 18. Abschnittes des Strafgesetzbuches, Bundesgesetzblatt Nr. 60 aus 1974, in der Fassung Bundesgesetzblatt Teil eins, Nr. 153 aus 1998,, gelten sinngemäß auch für die Volksbefragung.

§66

Abstimmungsergebnis und Durchführung

(1) Das Abstimmungsergebnis ist spätestens am dritten Tag nach dem Abstimmungstag kundzumachen und unterliegt keinem Rechtsmittel.

(2) Die gestellte Frage gilt als bejaht, wenn mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen auf 'Ja' lauten. Wenn über zwei oder mehrere Varianten entschieden wurde, so gilt die Variante als erwählt, auf die die meisten Stimmen entfallen.

(3) Das Ergebnis der Volksbefragung ist dem zuständigen Organ der Gemeinde zur ordnungsgemäßen Behandlung zuzuleiten."

3. §16 Volksbefragungsgesetz 1989, BGBl. 356 idF3. §16 Volksbefragungsgesetz 1989, Bundesgesetzblatt 356 idF

BGBl. 339/1993, (im Folgenden: VolksbefragungsG 1989) lautet Bundesgesetzblatt 339 aus 1993,, (im Folgenden: VolksbefragungsG 1989) lautet:

"§16. (1) Innerhalb von vier Wochen vom Tag dieser Verlautbarung an kann die Feststellung der Bundeswahlbehörde wegen Rechtswidrigkeit des Verfahrens beim Verfassungsgerichtshof angefochten werden. Eine solche Anfechtung muß in den Landeswahlkreisen Burgenland und Vorarlberg von je 100, in den Landeswahlkreisen Kärnten, Salzburg und Tirol von je 200, in den Landeswahlkreisen Oberösterreich und Steiermark von je 400 und in den Landeswahlkreisen Niederösterreich und Wien von je

500 Personen, die in der Stimmliste einer Gemeinde des Landeswahlkreises eingetragen waren, unterstützt sein. Der Anfechtung, in der auch ein bevollmächtigter Vertreter namhaft zu machen ist, sind eigenhändig unterfertigte Unterstützungserklärungen anzuschließen, für die die im §42 Abs2 bis 4 NRWO enthaltenen Bestimmungen sinngemäß anzuwenden sind.

(2) Auf das Verfahren über solche Anfechtungen sind die Bestimmungen der §§68 Abs2, 69 Abs1 sowie 70 Abs1 und 4 des Verfassungsgerichtshofgesetzes 1953 sinngemäß anzuwenden. Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Erkenntnis gegebenenfalls auch die ziffernmäßige Ermittlung der Bundeswahlbehörde richtigzustellen."

III. Erwägungen römisch drei. Erwägungen

1. Zulässigkeit der Anfechtung im Anlassverfahren

Der Verfassungsgerichtshof bleibt aus folgenden

Gründen bei seiner Auffassung, dass die Anfechtung im Anlassverfahren zulässig ist:

1.1. Gemäß Art141 Abs3 B-VG entscheidet der Verfassungsgerichtshof über Anfechtungen des Ergebnisses von Volksbegehren, Volksbefragungen und Volksabstimmungen. Ihrem Wortlaut nach ist diese Bestimmung nicht auf direkt-demokratische Vorgänge auf Bundesebene beschränkt, jedoch wird der Bundesgesetzgeber zur näheren Regelung der Voraussetzungen für ein Anfechtungsverfahren berufen. Dieser hat für Volksbefragungen jedoch - und zwar mit §16 des Volksbefragungsgesetzes 1989 - bloß eine Regelung für die Anfechtung von Volksbefragungen nach Art49b B-VG, also für solche über Angelegenheiten "von grundsätzlicher und gesamtösterreichischer Bedeutung, zu deren Regelung die Bundesgesetzgebung zuständig ist", vorgesehen. Wie der Verfassungsgerichtshof bereits in VfSlg. 15.816/2000 ausgesprochen hat, darf daraus aber nicht geschlossen werden, dass Volksbefragungen über Angelegenheiten, zu deren Regelung die Landesgesetzgebung zuständig ist, verfassungsrechtlich unzulässig sind bzw.

dass eine Anfechtung der Ergebnisse von Volksbefragungen auf Landes- und Gemeindeebene nicht möglich ist. Einerseits widerspräche ein solches Ergebnis den Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips, andererseits ist zu bedenken, dass Art141 Abs3 B-VG den Bundesgesetzgeber nicht nur ermächtigt, sondern verpflichtet, nähere Regelungen über die Zulässigkeit von Anfechtungen des Ergebnisses von Volksbegehren, Volksbefragungen und Volksabstimmungen zu erlassen (vgl. auch VfSlg. 9234/1981 und 13.839/1994). 1.1. Gemäß Art141 Abs3 B-VG entscheidet der Verfassungsgerichtshof über Anfechtungen des Ergebnisses von Volksbegehren, Volksbefragungen und Volksabstimmungen. Ihrem Wortlaut nach ist diese Bestimmung nicht auf direkt-demokratische Vorgänge auf Bundesebene beschränkt, jedoch wird der Bundesgesetzgeber zur näheren Regelung der Voraussetzungen für ein Anfechtungsverfahren berufen. Dieser hat für Volksbefragungen jedoch - und zwar mit §16 des Volksbefragungsgesetzes 1989 - bloß eine Regelung für die Anfechtung von Volksbefragungen nach Art49b B-VG, also für solche über Angelegenheiten "von grundsätzlicher und gesamtösterreichischer Bedeutung, zu deren Regelung die Bundesgesetzgebung zuständig ist", vorgesehen. Wie der Verfassungsgerichtshof bereits in VfSlg. 15.816 aus 2000, ausgesprochen hat, darf daraus aber nicht geschlossen werden, dass Volksbefragungen über Angelegenheiten, zu deren Regelung die Landesgesetzgebung zuständig ist, verfassungsrechtlich unzulässig sind bzw. dass eine Anfechtung der Ergebnisse von Volksbefragungen auf Landes- und Gemeindeebene nicht möglich ist. Einerseits widerspräche ein solches Ergebnis den Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips, andererseits ist zu bedenken, dass Art141 Abs3 B-VG den Bundesgesetzgeber nicht nur ermächtigt, sondern verpflichtet, nähere Regelungen über die Zulässigkeit von Anfechtungen des Ergebnisses von Volksbegehren, Volksbefragungen und Volksabstimmungen zu erlassen (vergleiche auch VfSlg. 9234 aus 1981, und 13.839 aus 1994,).

1.2. Zur Beantwortung der Frage, ob die Anfechtung im Anlassverfahren zulässig ist, ist zunächst zu klären, unter welchen Voraussetzungen die Anrufung des Verfassungsgerichtshofes in Hinblick auf vom Gemeinderat angeordnete Volksbefragungen möglich ist, da der Bundesgesetzgeber eine Regelung der Anfechtungsbefugnis nicht vorgenommen hat. Wie sich ebenfalls aus der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes VfSlg. 15.816/2000 (unter Bezugnahme auf VfSlg. 9044/1981 betreffend die Anfechtung von Wahlen zum Bundesrat) ergibt, sind in derartigen Konstellationen die Legitimationsvoraussetzungen aus der maßgeblichen Verfassungsvorschrift unmittelbar abzuleiten. Da Art141 Abs3 B-VG selbst keine explizite Beschränkung der Anfechtungslegitimation enthält, hat der Verfassungsgerichtshof in der genannten Entscheidung angenommen, dass eine solche jedenfalls für jene Antragsteller gegeben ist, die in einem landesgesetzlich vorgesehenen Einspruchsverfahren betreffend das Ergebnis der Volksbefragung einspruchsberechtigt gewesen waren und Parteistellung gehabt hatten. 1.2. Zur Beantwortung der Frage, ob die Anfechtung im Anlassverfahren zulässig ist, ist zunächst zu klären, unter welchen Voraussetzungen die Anrufung des Verfassungsgerichtshofes in Hinblick auf vom Gemeinderat angeordnete Volksbefragungen möglich ist, da der Bundesgesetzgeber eine Regelung der Anfechtungsbefugnis nicht vorgenommen hat. Wie sich ebenfalls aus der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes VfSlg. 15.816 aus 2000, (unter Bezugnahme auf VfSlg. 9044 aus 1981, betreffend die Anfechtung von Wahlen zum Bundesrat) ergibt, sind in derartigen Konstellationen die Legitimationsvoraussetzungen aus der maßgeblichen Verfassungsvorschrift unmittelbar abzuleiten. Da Art141 Abs3 B-VG selbst keine explizite Beschränkung der Anfechtungslegitimation enthält, hat der Verfassungsgerichtshof in der genannten Entscheidung angenommen, dass eine solche jedenfalls für jene Antragsteller gegeben ist, die in einem landesgesetzlich vorgesehenen Einspruchsverfahren betreffend das Ergebnis der Volksbefragung einspruchsberechtigt gewesen waren und Parteistellung gehabt hatten.

1.2.1. Nun sieht die NÖ GO 1973 kein solches Einspruchsverfahren vor. Im dem vorliegenden Verordnungsprüfungsverfahren zugrunde liegenden Anfechtungsverfahren fechten zwei Gemeindebürger das Ergebnis der Volksbefragung direkt beim Verfassungsgerichtshof an.

1.2.2. Soweit die Niederösterreichische

Landesregierung eine Anfechtbarkeit des Ergebnisses der Volksbefragung im Wege des Art141 Abs3 B-VG aus Rechtsschutzgründen nicht für "erforderlich" erachtet, weil die Volksbefragung nicht auf einer Initiative von wahlberechtigten Gemeindemitgliedern, sondern auf einem (freiwilligen) Beschluss des Gemeinderates beruhe, so ist ihr entgegenzuhalten, dass Art141 Abs3 B-VG hinsichtlich der Einleitungsform von Volksbefragungen nicht differenziert und daher nicht dahingehend ausgelegt werden kann, dass nur solche Volksbefragungen vom Verfassungsgerichtshof überprüft werden können, die auf einer Initiative von Gemeindemitgliedern beruhen. Eine solche Auslegung würde nämlich zu dem - aus verfassungsrechtlicher Sicht unververtretbaren - Ergebnis führen, dass das Ergebnis einer durch

Initiative des Gemeinderates eingeleiteten Volksbefragung überhaupt nicht bekämpft und damit auch nicht überprüft werden kann. Dies ist mit rechtsstaatlichen Geboten nicht in Einklang zu bringen (vgl. auch VfSlg. 9044/1981). Die Anfechtung des Ergebnisses einer Volksbefragung im Wege des Art141 Abs3 B-VG ist daher - unabhängig von der Art ihrer Einleitung - zulässig (vgl. auch VfSlg. 15.816/2000). Landesregierung eine Anfechtbarkeit des Ergebnisses der Volksbefragung im Wege des Art141 Abs3 B-VG aus Rechtsschutzgründen nicht für "erforderlich" erachtet, weil die Volksbefragung nicht auf einer Initiative von wahlberechtigten Gemeindemitgliedern, sondern auf einem (freiwilligen) Beschluss des Gemeinderates beruhe, so ist ihr entgegenzuhalten, dass Art141 Abs3 B-VG hinsichtlich der Einleitungsform von Volksbefragungen nicht differenziert und daher nicht dahingehend ausgelegt werden kann, dass nur solche Volksbefragungen vom Verfassungsgerichtshof überprüft werden können, die auf einer Initiative von Gemeindemitgliedern beruhen. Eine solche Auslegung würde nämlich zu dem - aus verfassungsrechtlicher Sicht unververtretbaren - Ergebnis führen, dass das Ergebnis einer durch Initiative des Gemeinderates eingeleiteten Volksbefragung überhaupt nicht bekämpft und damit auch nicht überprüft werden kann. Dies ist mit rechtsstaatlichen Geboten nicht in Einklang zu bringen (vergleiche auch VfSlg. 9044 aus 1981,). Die Anfechtung des Ergebnisses einer Volksbefragung im Wege des Art141 Abs3 B-VG ist daher - unabhängig von der Art ihrer Einleitung - zulässig (vergleiche auch VfSlg. 15.816 aus 2000,).

1.2.3. Der Gemeinderat der Marktgemeinde Ladendorf bestreitet in seiner Äußerung die Legitimation der beiden Anfechtungswerber unter Hinweis auf eine analoge Anwendung des §16 Abs1 Volksbefragungsg 1989, wonach eine solche Anfechtung in allen Landeswahlkreisen von einer Mehrzahl von Personen unterstützt sein müsse. Auch wenn zuzugestehen ist, dass das Volksbefragungsg 1989 für die Anfechtung von Bundesvolksbefragungen eine höhere Anzahl an Anfechtungswerbern vorsieht, ist es für den Verfassungsgerichtshof mangels einer gesetzlichen Grundlage für Anfechtungen der Ergebnisse von Gemeindevolksbefragungen nicht möglich, im vorliegenden Fall eine absolute Zahl an notwendigen Anfechtungsberechtigten abzuleiten. Denn selbst die Heranziehung eines Durchschnittswertes aus den in der genannten Bestimmung für jeden Landeswahlkreis absolut festgelegten Zahlen an notwendigen Anfechtungswerbern im Verhältnis zur Anzahl der im jeweiligen Wahlkreis Stimmberechtigten geht im vorliegenden Fall auf Grund der geringen Anzahl der Stimmberechtigten in der Marktgemeinde Ladendorf jedenfalls ins Leere. Im Gegensatz zur Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zum Fehlen ausdrücklicher gesetzlicher Fristen für die Einbringung der Anfechtung des Ergebnisses einer Volksbefragung treten bei einer Nichtregelung der Zahl der notwendigen Anfechtungswerber auch keine unter rechtsstaatlichen und demokratischen Aspekten unerträglichen Rechtsfolgen ein, wie dies der Verfassungsgerichtshof für das Fehlen von Fristen für die Anfechtung angenommen hat (VfSlg. 18.220/2007).

1.2.3. Der Gemeinderat der Marktgemeinde Ladendorf bestreitet in seiner Äußerung die Legitimation der beiden Anfechtungswerber unter Hinweis auf eine analoge Anwendung des §16 Abs1 Volksbefragungsg 1989, wonach eine solche Anfechtung in allen Landeswahlkreisen von einer Mehrzahl von Personen unterstützt sein müsse. Auch wenn zuzugestehen ist, dass das Volksbefragungsg 1989 für die Anfechtung von Bundesvolksbefragungen eine höhere Anzahl an Anfechtungswerbern vorsieht, ist es für den Verfassungsgerichtshof mangels einer gesetzlichen Grundlage für Anfechtungen der Ergebnisse von Gemeindevolksbefragungen nicht möglich, im vorliegenden Fall eine absolute Zahl an notwendigen Anfechtungsberechtigten abzuleiten. Denn selbst die Heranziehung eines Durchschnittswertes aus den in der genannten Bestimmung für jeden Landeswahlkreis absolut festgelegten Zahlen an notwendigen Anfechtungswerbern im Verhältnis zur Anzahl der im jeweiligen Wahlkreis Stimmberechtigten geht im vorliegenden Fall auf Grund der geringen Anzahl der Stimmberechtigten in der Marktgemeinde Ladendorf jedenfalls ins Leere. Im Gegensatz zur Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zum Fehlen ausdrücklicher gesetzlicher Fristen für die Einbringung der Anfechtung des Ergebnisses einer Volksbefragung treten bei einer Nichtregelung der Zahl der notwendigen Anfechtungswerber auch keine unter rechtsstaatlichen und demokratischen Aspekten unerträglichen Rechtsfolgen ein, wie dies der Verfassungsgerichtshof für das Fehlen von Fristen für die Anfechtung angenommen hat (VfSlg. 18.220 aus 2007,).

1.2.4. Soweit der Gemeinderat der Marktgemeinde

Ladendorf und die Niederösterreichische Landesregierung in ihren Äußerungen zur Ermittlung der Anfechtungslegitimation auf die in der NÖ GO 1973 festgelegten Mindestanforderungen für Initiativanträge von Gemeindemitgliedern abstellen (wobei der Gemeinderat §16 Abs4 leg.cit., die Landesregierung hingegen §16b leg.cit. heranzieht), übersehen sie, dass gemäß Art141 Abs3 B-VG die Voraussetzungen für die Anfechtung des Ergebnisses von Volksbefragungen durch Bundesgesetz zu regeln sind. Auch in Anbetracht fehlender bundesgesetzlicher

Regelungen für die Anfechtung des Ergebnisses von Volksbefragungen auf Landesebene können entsprechende Anforderungen schon aus kompetenzrechtlicher Sicht nicht aus den landesgesetzlichen Vorschriften der NÖ GO 1973 betreffend die Zahl von Mindestunterstützern für Initiativanträge abgeleitet werden (vgl. auch VfSlg. 16.733/2002, S 825). Ladendorf und die Niederösterreichische Landesregierung in ihren Äußerungen zur Ermittlung der Anfechtungslegitimation auf die in der NÖ GO 1973 festgelegten Mindestanforderungen für Initiativanträge von Gemeindemitgliedern abstellen (wobei der Gemeinderat §16 Abs4 leg.cit., die Landesregierung hingegen §16b leg.cit. heranzieht), übersehen sie, dass gemäß Art141 Abs3 B-VG die Voraussetzungen für die Anfechtung des Ergebnisses von Volksbefragungen durch Bundesgesetz zu regeln sind. Auch in Anbetracht fehlender bundesgesetzlicher Regelungen für die Anfechtung des Ergebnisses von Volksbefragungen auf Landesebene können entsprechende Anforderungen schon aus kompetenzrechtlicher Sicht nicht aus den landesgesetzlichen Vorschriften der NÖ GO 1973 betreffend die Zahl von Mindestunterstützern für Initiativanträge abgeleitet werden (vergleiche auch VfSlg. 16.733 aus 2002, S 825).

Entgegen der Ansicht des Gemeinderates der Marktgemeinde Ladendorf führt die Anfechtungslegitimation von zwei Stimmberechtigten auch nicht zu einer Ungleichbehandlung von durch Gemeindemitglieder und durch den Gemeinderat initiierten Volksbefragungen, weil zwischen dem Antrag auf Einleitung einer Volksbefragung und der Anfechtung ihres Ergebnisses ein Unterschied besteht: Bei der Überprüfung des Ergebnisses einer Volksbefragung steht das Rechtsstaatsprinzip im Vordergrund, wohingegen Beschränkungen in Hinblick auf die Einleitung von Volksbefragungen in der Regel auch anderen Zwecken - etwa der Verhinderung einer Vielzahl kostenintensiver Volksbefragungen, die nur von einem kleinen Personenkreis unterstützt werden - dienen (vgl. im Zusammenhang mit der Beschränkung des Gegenstandes von Volksbefragungen Strejcek, Art49b, in: Korinek/Holoubek [Hrsg.], Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 1999, Rz 14). Auch bei Anfechtungen von Volksbefragungen, die durch Initiative von Gemeindemitgliedern eingeleitet wurden, kommt die Anwendung der Mindestanforderungen für Einleitungsanträge nicht in Betracht. Entgegen der Ansicht des Gemeinderates der Marktgemeinde Ladendorf führt die Anfechtungslegitimation von zwei Stimmberechtigten auch nicht zu einer Ungleichbehandlung von durch Gemeindemitglieder und durch den Gemeinderat initiierten Volksbefragungen, weil zwischen dem Antrag auf Einleitung einer Volksbefragung und der Anfechtung ihres Ergebnisses ein Unterschied besteht: Bei der Überprüfung des Ergebnisses einer Volksbefragung steht das Rechtsstaatsprinzip im Vordergrund, wohingegen Beschränkungen in Hinblick auf die Einleitung von Volksbefragungen in der Regel auch anderen Zwecken - etwa der Verhinderung einer Vielzahl kostenintensiver Volksbefragungen, die nur von einem kleinen Personenkreis unterstützt werden - dienen (vergleiche im Zusammenhang mit der Beschränkung des Gegenstandes von Volksbefragungen Strejcek, Art49b, in: Korinek/Holoubek [Hrsg.], Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 1999, Rz 14). Auch bei Anfechtungen von Volksbefragungen, die durch Initiative von Gemeindemitgliedern eingeleitet wurden, kommt die Anwendung der Mindestanforderungen für Einleitungsanträge nicht in Betracht.

1.3. Die Anfechtung im Anlassverfahren erweist sich auch als rechtzeitig. So sehen die Ausführungsregelungen zu Art141 B-VG, die sich auf die Überprüfung der Ergebnisse von Wahlen, Volksbegehren, Volksbefragungen und Volksabstimmungen beziehen, in der Regel eine Frist von vier Wochen zur Antragstellung vor (vgl. §68 Abs1 VfGG, §18 Abs1 VolksbegehrenG 1973, §16 Abs1 VolksbefragungsG 1989 und §14 Abs2 VolksabstimmungsG 1972); die Anfechtung im Anlassverfahren wurde innerhalb dieser Frist - berechnet von der Kundmachung des Abstimmungsergebnisses an - auch beim Verfassungsgerichtshof eingebracht (vgl. auch 1.3. Die Anfechtung im Anlassverfahren erweist sich auch als rechtzeitig. So sehen die Ausführungsregelungen zu Art141 B-VG, die sich auf die Überprüfung der Ergebnisse von Wahlen, Volksbegehren, Volksbefragungen und Volksabstimmungen beziehen, in der Regel eine Frist von vier Wochen zur Antragstellung vor (vergleiche §68 Abs1 VfGG, §18 Abs1 VolksbegehrenG 1973, §16 Abs1 VolksbefragungsG 1989 und §14 Abs2 VolksabstimmungsG 1972); die Anfechtung im Anlassverfahren wurde innerhalb dieser Frist - berechnet von der Kundmachung des Abstimmungsergebnisses an - auch beim Verfassungsgerichtshof eingebracht (vergleiche auch

VfSlg. 15.816/2000, wonach sogar eine Einbringung innerhalb von sechs Wochen als zulässig erachtet wurde) (VfSlg. 15.816 aus 2000, wonach sogar eine Einbringung innerhalb von sechs Wochen als zulässig erachtet wurde).

1.4. Der Gemeinderat der Marktgemeinde Ladendorf

bestreitet in seiner Äußerung außerdem die Zulässigkeit der Anfechtung im Anlassverfahren, weil die Anfechtungswerber in ihrem Antrag nicht das Ergebnis der Volksbefragung, sondern das Verfahren zur Volksbefragung

angefochten hätten. Während Art141 Abs3 B-VG den Begriff der "Anfechtung des Ergebnisses" von Volksbefragungen verwendet, sieht §67 Abs1 letzter Satz VfGG, der nach dem Wortlaut der Überschrift des Abschnittes ["I. Bei Anfechtung von Wahlen, Volksbegehren, Volksbefragungen und Volksabstimmungen sowie Erklärung des Mandatsverlustes (Art141 des Bundes-Verfassungsgesetzes)"] auch für die Anfechtung von Volksbefragungen anwendbar ist, vor, dass die Anfechtung den begründeten Antrag auf Nichtigerklärung des Wahlverfahrens (hier: des Abstimmungsverfahrens) oder eines bestimmten Teiles desselben zu enthalten hat (auch §16 Volksbefragungsg 1989 sieht in Hinblick auf Bundesvolksbefragungen als Anforderung lediglich die Anfechtung des Verfahrens wegen Rechtswidrigkeit vor). Beim Verfassungsgerichtshof sind keine Bedenken hinsichtlich der Deckung dieser Bestimmung in Art141 Abs3 B-VG entstanden (vgl. auch VfSlg. 13.839/1994 zur Anfechtung einer Volksabstimmung). Diesem Erfordernis sind die Antragsteller im Anlassverfahren mit ihrem Antrag, "das Verfahren zur Volksbefragung des Gemeinderates Ladendorf am 19.06.2011, beginnend mit der Gemeinderatssitzung vom 25.05.2011, für nichtig [zu] erklären und als rechtswidrig auf[zuh]eben", nachgekommen. Eine Bezugnahme auf das Befragungsergebnis bzw. die Beantragung seiner Aufhebung wird vom Gesetz nicht verlangt. bestreitet in seiner Äußerung außerdem die Zulässigkeit der Anfechtung im Anlassverfahren, weil die Anfechtungswerber in ihrem Antrag nicht das Ergebnis der Volksbefragung, sondern das Verfahren zur Volksbefragung angefochten hätten. Während Art141 Abs3 B-VG den Begriff der "Anfechtung des Ergebnisses" von Volksbefragungen verwendet, sieht §67 Abs1 letzter Satz VfGG, der nach dem Wortlaut der Überschrift des Abschnittes ["I. Bei Anfechtung von Wahlen, Volksbegehren, Volksbefragungen und Volksabstimmungen sowie Erklärung des Mandatsverlustes (Art141 des Bundes-Verfassungsgesetzes)"] auch für die Anfechtung von Volksbefragungen anwendbar ist, vor, dass die Anfechtung den begründeten Antrag auf Nichtigerklärung des Wahlverfahrens (hier: des Abstimmungsverfahrens) oder eines bestimmten Teiles desselben zu enthalten hat (auch §16 Volksbefragungsg 1989 sieht in Hinblick auf Bundesvolksbefragungen als Anforderung lediglich die Anfechtung des Verfahrens wegen Rechtswidrigkeit vor). Beim Verfassungsgerichtshof sind keine Bedenken hinsichtlich der Deckung dieser Bestimmung in Art141 Abs3 B-VG entstanden vergleiche auch VfSlg. 13.839 aus 1994, zur Anfechtung einer Volksabstimmung). Diesem Erfordernis sind die Antragsteller im Anlassverfahren mit ihrem Antrag, "das Verfahren zur Volksbefragung des Gemeinderates Ladendorf am 19.06.2011, beginnend mit der Gemeinderatssitzung vom 25.05.2011, für nichtig [zu] erklären und als rechtswidrig auf[zuh]eben", nachgekommen. Eine Bezugnahme auf das Befragungsergebnis bzw. die Beantragung seiner Aufhebung wird vom Gesetz nicht verlangt.

2. Zulässigkeit des Verordnungsprüfungsverfahrens

2.1. Die Niederösterreichische Landesregierung

behauptet in ihrer Äußerung, dass es sich bei der vorliegenden Kundmachung um keine Verordnung des Gemeinderates, sondern um eine solche des Bürgermeisters handle.

2.1.1. Gemäß §63 NÖ GO 1973 obliegen die Anordnung der Durchführung einer Volksbefragung und die Festlegung des Wortlautes der Fragestellung dem Gemeinderat. Der Bürgermeister ist gemäß §64 Abs1 NÖ GO 1973 zur Ausschreibung der Volksbefragung verpflichtet. Aus Abs3 leg.cit. ergibt sich, dass die Ausschreibung und der Tag der Volksbefragung sowie der Wortlaut der Frage öffentlich kundzumachen sind.

2.1.2. Die verfahrensgegenständliche Kundmachung

enthält einerseits die Anordnung der Volksbefragung sowie den Wortlaut der Fragestellung; andererseits werden darin der Tag der Durchführung der Volksbefragung sowie der Tag der Ausschreibung (als Stichtag für die Ermittlung der Stimmberechtigten) festgelegt. Wenngleich sich aus dem systematischen Zusammenhang (vgl. §64 Abs2 NÖ GO 1973) ergibt, dass der Bürgermeister neben der Ausschreibung gemäß Abs1 leg.cit. auch zur Festlegung des Tages der Durchführung der Volksbefragung zuständig ist, so kann - entgegen der Ansicht der Niederösterreichischen Landesregierung - daraus nicht der Schluss gezogen werden, dass es sich bei der verfahrensgegenständlichen Kundmachung in ihrer Gesamtheit um eine Verordnung des Bürgermeisters handelt und dieser lediglich auf den Beschluss des Gemeinderates Bezug nimmt: Der Bürgermeister hat weder die Volksbefragung anzuordnen noch den Wortlaut der Fragestellung festzulegen, sondern Letzteren vielmehr gemäß §64 Abs3 NÖ GO 1973 neben der Ausschreibung und der Festlegung des Tages der Durchführung kundzumachen. enthält einerseits die Anordnung der Volksbefragung sowie den Wortlaut der Fragestellung; andererseits werden darin der Tag der Durchführung der Volksbefragung sowie der Tag der Ausschreibung (als Stichtag für die Ermittlung der Stimmberechtigten) festgelegt. Wenngleich sich aus dem systematischen Zusammenhang vergleiche §64 Abs2 NÖ GO 1973) ergibt, dass der

Bürgermeister neben der Ausschreibung gemäß Abs1 leg.cit. auch zur Festlegung des Tages der Durchführung der Volksbefragung zuständig ist, so kann - entgegen der Ansicht der Niederösterreichischen Landesregierung - daraus nicht der Schluss gezogen werden, dass es sich bei der verfahrensgegenständlichen Kundmachung in ihrer Gesamtheit um eine Verordnung des Bürgermeisters handelt und dieser lediglich auf den Beschluss des Gemeinderates Bezug nimmt: Der Bürgermeister hat weder die Volksbefragung anzuordnen noch den Wortlaut der Fragestellung festzulegen, sondern Letzteren vielmehr gemäß §64 Abs3 NÖ GO 1973 neben der Ausschreibung und der Festlegung des Tages der Durchführung kundzumachen.

Dass die verfahrensgegenständliche Kundmachung

zumindest teilweise eine Verordnung des Gemeinderates selbst enthält, ergibt sich schon aus ihrem Wortlaut ("Der Gemeinderat [...] hat [...] beschlossen"); gemäß §59 Abs1 zweiter Satz NÖ GO 1973 sind Verordnungen des Gemeinderates vom Bürgermeister kundzumachen, wobei die in dieser Bestimmung genannte Frist auf Grund der Sonderbestimmung des §64 Abs1 leg.cit. keine Anwendung findet. Im Umfang der Anordnung der Volksbefragung und der Festlegung des Wortlautes der Fragestellung handelt es sich daher um eine Verordnung des Gemeinderates und nicht lediglich um einen Beschluss, den der Bürgermeister der Ausschreibung zugrunde zu legen hat. Die übrigen in der Kundmachung enthaltenen Bestimmungen sind dagegen - entgegen der Annahme im Prüfungsbeschluss vom 15. März 2012, WIII-1/11 - nicht Teil der Verordnung des Gemeinderates der Marktgemeinde Ladendorf, da diesem weder die Ausschreibung der Volksbefragung noch die Festlegung des Tages der Durchführung der Volksbefragung obliegt. Das Verordnungsprüfungsverfahren ist daher insoweit einzustellen.

2.2. Soweit der Verfassungsgerichtshof eine Verordnung im Verfahren nach Art141 Abs3 B-VG anzuwenden hat, hat er auch, wenn er Bedenken gegen die Gesetzmäßigkeit der Verordnung hegt, das Verfahren zu unterbrechen und ein Verfahren nach Art139 B-VG einzuleiten (VfSlg. 15.816/2000). Der Verfassungsgerichtshof hat die Verordnung des Gemeinderates der Marktgemeinde Ladendorf vom 26. Mai 2011 im Anlassverfahren anzuwenden, da mit dieser die Volksbefragung angeordnet und die Fragestellung, deren Rechtmäßigkeit in Zweifel gezogen wird, festgelegt wurden. Die Verordnung des Gemeinderates der Marktgemeinde Ladendorf ist daher insoweit präjudiziell (vgl. in Bezug auf Wahlen Mayrhofer, Landtagswahlen und Direkte Demokratie, in: Pürgy [Hrsg.], Das Recht der Länder, Band I, 2012, Rz 47; vgl. auch Oberndorfer, 2.2. Soweit der Verfassungsgerichtshof eine Verordnung im Verfahren nach Art141 Abs3 B-VG anzuwenden hat, hat er auch, wenn er Bedenken gegen die Gesetzmäßigkeit der Verordnung hegt, das Verfahren zu unterbrechen und ein Verfahren nach Art139 B-VG einzuleiten (VfSlg. 15.816 aus 2000,)). Der Verfassungsgerichtshof hat die Verordnung des Gemeinderates der Marktgemeinde Ladendorf vom 26. Mai 2011 im Anlassverfahren anzuwenden, da mit dieser die Volksbefragung angeordnet und die Fragestellung, deren Rechtmäßigkeit in Zweifel gezogen wird, festgelegt wurden. Die Verordnung des Gemeinderates der Marktgemeinde Ladendorf ist daher insoweit präjudiziell vergleiche in Bezug auf Wahlen Mayrhofer, Landtagswahlen und Direkte Demokratie, in: Pürgy [Hrsg.], Das Recht der Länder, Band römisch eins, 2012, Rz 47; vergleiche auch Oberndorfer,

8. Teil, Einrichtungen der direkten Demokratie in den Gemeinden, in: Klug/Oberndorfer/Wolny [Hrsg.], Gemeinderecht, 2008, Rz 119 ff).

2.3. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen

gegeben sind, ist das Verordnungsprüfungsverfahren zulässig.

3. In der Sache

3.1. Das im Prüfungsbeschluss des Verfassungsgerichtshofes geäußerte Bedenken hinsichtlich des Wortlautes der kundgemachten Verordnung hat sich bestätigt.

3.1.1. Der Gemeinderat der Marktgemeinde Ladendorf hat sich zu diesem Bedenken nicht geäußert; die Niederösterreichische Landesregierung ist den Bedenken des Verfassungsgerichtshofes ausdrücklich nicht entgegengetreten.

3.1.2. Im vorliegenden Fall weist die Kundmachung des Bürgermeisters gravierende Abweichungen vom Beschluss des Gemeinderates der Marktgemeinde Ladendorf auf. Der Gemeinderat der Marktgemeinde Ladendorf hat in seiner Sitzung vom 25. Mai 2011 folgenden Wortlaut für die Fragestellung der Volksbefragung festgelegt: "Ich stimme für die Errichtung von max. 6 Windrädern auf folgender Planungsfläche:

Grundstück Nr.". Eine Bezeichnung der Grundstücke erfolgte nicht. In der Kundmachung lautet die Abstimmungsfrage

hingegen wie folgt: "Ich stimme für die Errichtung von max.

6 Windkraftanlagen im Gemeindegebiet Ladendorf"; als Gegenstand der Volksbefragung wird die Errichtung von Windkraftanlagen auf näher bezeichneten Grundstücksflächen der Marktgemeinde Ladendorf angeführt.

Somit enthält die Kundmachung - neben weiteren

Abweichungen im Wortlaut der Fragestellung - die Bezeichnung mehrerer Grundstücksflächen für die Errichtung der Windkraftanlagen; der Beschluss des Gemeinderates enthält jedoch weder hinsichtlich der Anordnung der Volksbefragung an sich noch hinsichtlich der Fragestellung Grundstücksbezeichnungen. Wenngleich der Verfassungsgerichtshof geringfügige formale Abweichungen einer Kundmachung von Verordnungen im Bereich der Raumplanung für zulässig erachtet hat (vgl. VfSlg. 14.643/1996 zum Austausch von Planblättern mit anderem Maßstab im Flächenwidmungsplan und 14.757/1997 zu geringfügigen Ergänzungen in Bebauungsplänen), trifft dies auf den vorliegenden Fall nicht zu, da die Kundmachung gegenüber dem Beschluss des Gemeinderates erhebliche Abweichungen und Ergänzungen aufweist, die nicht vom Willen des Gemeinderates getragen waren (vgl. VfSlg. 13.910/1994), zumal der Wortlaut der Frage einer Volksbefragung gemäß §63 NÖ GO 1973 vom Gemeinderat beschlossen werden muss. Abweichungen im Wortlaut der Fragestellung - die Bezeichnung mehrerer Grundstücksflächen für die Errichtung der Windkraftanlagen; der Beschluss des Gemeinderates enthält jedoch weder hinsichtlich der Anordnung der Volksbefragung an sich noch hinsichtlich der Fragestellung Grundstücksbezeichnungen. Wenngleich der Verfassungsgerichtshof geringfügige formale Abweichungen einer Kundmachung von Verordnungen im Bereich der Raumplanung für zulässig erachtet hat (vergleiche VfSlg. 14.643 aus 1996, zum Austausch von Planblättern mit anderem Maßstab im Flächenwidmungsplan und 14.757 aus 1997, zu geringfügigen Ergänzungen in Bebauungsplänen), trifft dies auf den vorliegenden Fall nicht zu, da die Kundmachung gegenüber dem Beschluss des Gemeinderates erhebliche Abweichungen und Ergänzungen aufweist, die nicht vom Willen des Gemeinderates getragen waren (vergleiche VfSlg. 13.910 aus 1994), zumal der Wortlaut der Frage einer Volksbefragung gemäß §63 NÖ GO 1973 vom Gemeinderat beschlossen werden muss.

3.2. Auch die vom Verfassungsgerichtshof geäußerten Bedenken in Hinblick auf den Gegenstand der Volksbefragung und die Klarheit der Fragestellung - denen die Niederösterreichische Landesregierung ausdrücklich nicht entgegengetreten ist - erweisen sich als zutreffend:

3.2.1. Gemäß §63 Abs1 NÖ GO 1973 kann der Gemeinderat über Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches, ausgenommen über individuelle Verwaltungsakte und überwiegend abgabenrechtliche Angelegenheiten, eine Volksbefragung anordnen. Gemäß Abs2 leg.cit. ist die Frage so eindeutig zu stellen, dass sie entweder mit "Ja" oder "Nein" beantwortet werden kann.

3.2.2. Aus der vom Gemeinderat festgelegten

Fragestellung geht nicht hervor, ob es sich beim Gegenstand der Volksbefragung um eine Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde handelt, weil die "Errichtung von Windkraftanlagen im Gemeindegebiet" offen lässt, ob die Errichtung durch einen privaten Betreiber oder die Gemeinde selbst im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung erfolgen soll, oder aber ob die Gemeinde lediglich - allenfalls auch durch Erlass individueller Verwaltungsakte - die Errichtung von Windkraftanlagen ermöglichen soll. Gerade Einrichtungen der direkten Demokratie erfordern aber, dass das Substrat dessen, was den Wahlberechtigten zur Entscheidung vorgelegt wird, klar und eindeutig ist, damit Manipulationen hintangehalten und Missverständnisse soweit wie möglich ausgeschlossen werden können (vgl. VfSlg. 15.816/2000). Fragestellung geht nicht hervor, ob es sich beim Gegenstand der Volksbefragung um eine Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde handelt, weil die "Errichtung von Windkraftanlagen im Gemeindegebiet" offen lässt, ob die Errichtung durch einen privaten Betreiber oder die Gemeinde selbst im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung erfolgen soll, oder aber ob die Gemeinde lediglich - allenfalls auch durch Erlass individueller Verwaltungsakte - die Errichtung von Windkraftanlagen ermöglichen soll. Gerade Einrichtungen der direkten Demokratie erfordern aber, dass das Substrat dessen, was den Wahlberechtigten zur Entscheidung vorgelegt wird, klar und eindeutig ist, damit Manipulationen hintangehalten und Missverständnisse soweit wie möglich ausgeschlossen werden können (vergleiche VfSlg. 15.816 aus 2000,).

Der Gemeinderat der Marktgemeinde Ladendorf bringt zur Fragestellung lediglich vor, dass die gestellte Frage implizit die Einholung der Meinung der Gemeindebürger darüber bezweckt habe, ob die Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich die raumordnungsmäßigen Voraussetzungen für die Errichtung schaffen solle oder nicht. Nun fällt

zwar die Erlassung des Flächenwidmungsplanes mit der Widmung Grünland-Windkraftanlagen gemäß §14 Abs1 und §19 Abs6 NÖ Raumordnungsgesetz 1976, LGBl. 8000-23, in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde; aus dem Wortlaut der Fragestellung lässt sich jedoch - weder in der beschlossenen, noch in der kundgemachten Fassung - keineswegs ableiten, dass nur diese Frage Gegenstand der Volksbefragung sein soll. Dass die Errichtung von Windkraftanlagen mangels vorhandener Widmungsflächen im betroffenen Gebiet (auch) eine Änderung des Flächenwidmungsplanes voraussetzt, ändert nichts an diesem Ergebnis, zumal dies auch für die zur Errichtung von Windkraftanlagen erforderlichen Genehmigungen gilt, die in Form individueller Verwaltungsakte zu erteilen sind. Der Gemeinderat der Marktgemeinde Ladendorf hat auch sonst kein Vorbringen erstattet, das geeignet gewesen wäre, die im Prüfungsbeschluss geäußerten Bedenken hinsichtlich des Gegenstandes der Volksbefragung und der Klarheit der Fragestellung zu entkräften. Der Gemeinderat der Marktgemeinde Ladendorf bringt zur Fragestellung lediglich vor, dass die gestellte Frage implizit die Einholung der Meinung der Gemeindebürger darüber bezweckt habe, ob die Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich die raumordnungsmäßigen Voraussetzungen für die Errichtung schaffen solle oder nicht. Nun fällt zwar die Erlassung des Flächenwidmungsplanes mit der Widmung Grünland-Windkraftanlagen gemäß §14 Abs1 und §19 Abs6 NÖ Raumordnungsgesetz 1976, Landesgesetzblatt 8000-23, in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde; aus dem Wortlaut der Fragestellung lässt sich jedoch - weder in der beschlossenen, noch in der kundgemachten Fassung - keineswegs ableiten, dass nur diese Frage Gegenstand der Volksbefragung sein soll. Dass die Errichtung von Windkraftanlagen mangels vorhandener Widmungsflächen im betroffenen Gebiet (auch) eine Änderung des Flächenwidmungsplanes voraussetzt, ändert nichts an diesem Ergebnis, zumal dies auch für die zur Errichtung von Windkraftanlagen erforderlichen Genehmigungen gilt, die in Form individueller Verwaltungsakte zu erteilen sind. Der Gemeinderat der Marktgemeinde Ladendorf hat auch sonst kein Vorbringen erstattet, das geeignet gewesen wäre, die im Prüfungsbeschluss geäußerten Bedenken hinsichtlich des Gegenstandes der Volksbefragung und der Klarheit der Fragestellung zu entkräften.

3.2.3. Damit haben sich auch die Bedenken des Verfassungsgerichtshofes bestätigt, dass die Fragestellung weder erkennen lässt, ob der Gegenstand der Volksbefragung in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde fällt, noch, um welche Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches es sich handelt.

3.3. Aus diesen Gründen erweist sich die Verordnung des Gemeinderates der Marktgemeinde Ladendorf vom 26. Mai 2011 als gesetzwidrig.

IV. Ergebnis und damit zusammenhängende Ausführungen römisch vier. Ergebnis und damit zusammenhängende Ausführungen

1. Der als Verordnung des Gemeinderates der Marktgemeinde Ladendorf qualifizierte Teil der Kundmachung vom 26. Mai 2011 mit dem Wortlaut

"Der Gemeinderat der Marktgemeinde Ladendorf hat in seiner Sitzung am 25.05.2011 mehrheitlich beschlossen, gem. §63 der NÖ. Gemeindeordnung 1973, LGBl 1000, i. d. jeweils gültigen Fassung, eine

VOLKSBEFRAGUNG

über

die Errichtung von sechs Windkraftanlagen im Gemeindegebiet Ladendorf, KG. Ladendorf, auf den Grundstücken Nr. 2359, 2368-2381,2428,2430-2438, 2444,2452-2480, 2484 -2509,2511-2517,2577,2578,1972,1999,2001-2017,2029-2034 und 2058, durchzuführen.

Die Abstimmungsfrage lautet:

Ich stimme für die Errichtung von max. 6 Windkraftanlagen im Gemeindegebiet Ladendorf

O JA O NEIN"

, verlautbart durch Anschlag an der Amtstafel vom 27. Mai 2011 bis 20. Juni 2011, war gesetzwidrig.

2. Die Verpflichtung zur unverzüglichen Kundmachung dieser Feststellung beruht auf Art139 Abs5 erster und zweiter Satz B-VG.

3. Im Übrigen ist das Verordnungsprüfungsverfahren einzustellen.

4. Diese Entscheidung konnte gemäß §19 Abs4 erster Satz VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden.

Schlagworte

Volksbefragung, Initiativrecht, Rechtsstaatsprinzip, Gemeinderecht, Wirkungsbereich eigener, Gemeinderat, Verordnungsbegriff, VfGH / Fristen, VfGH / Legitimation, VfGH / Präjudizialität, VfGH / Anlassverfahren, VfGH / Anlassfall

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VFGH:2012:V23.2012

Zuletzt aktualisiert am

11.03.2013

Quelle: Verfassungsgerichtshof VfGH, <http://www.vfgh.gv.at>

© 2026 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.

www.jusline.at