

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

W III 1/2024-14

18. September 2024

BESCHLUSS

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

in Anwesenheit der Vizepräsidentin
Dr. Verena MADNER

und der Mitglieder

Dr. Markus ACHATZ,

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

Dr. Andreas HAUER,

Dr. Christoph HERBST,

Dr. Michael HOLOUBEK,

Dr. Helmut HÖRTENHUBER,

Dr. Claudia KAHR,

Dr. Georg LIENBACHER,

Dr. Michael MAYRHOFER,

Dr. Michael RAMI,

Dr. Johannes SCHNIZER und

Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

als Stimmführer, im Beisein des verfassungsrechtlichen Mitarbeiters

Dr. Martin DORR

als Schriftführer,

über die von 1. - 13. ***, alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Wolfgang Kretschmer, Stubenring 14/2a, 1010 Wien, eingebrachte Anfechtung des Verfahrens und des Ergebnisses der am 10. März 2024 in der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya durchgeführten Volksbefragung in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung beschlossen:

- I. Gemäß Art. 139 Abs. 1 Z 2 B-VG wird die Gesetzmäßigkeit der als Verordnung des Gemeinderates der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya zu qualifizierenden Teile der Kundmachung vom 23. Jänner 2024 mit dem Wortlaut

"Der Gemeinderat der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya hat in seiner Sitzung am 15.01.2024 aufgrund § 63 Abs. 1 NÖ Gemeindeordnung 1973 angeordnet:"

sowie

"VOLKSBEFragung
'Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen
im Gemeindegebiet der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya'"

sowie

"Die Frage der Volksbefragung lautet:

Soll der Gemeinderat die erforderlichen Maßnahmen im eigenen Wirkungsbereich beschließen, damit 3 bis maximal 5 Windräder auf dem Gemeindegebiet der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya (Gebiet Predigtstuhl) errichtet und betrieben werden können?

O JA

O NEIN"

, verlautbart durch Anschlag an der Amtstafel der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya vom 23. Jänner 2024 bis zum 11. März 2024, von Amts wegen geprüft.

- II. Das Verfahren über die Anfechtung des Ergebnisses der Volksbefragung wird nach Fällung der Entscheidung im Verordnungsprüfungsverfahren fortgesetzt werden.

Begründung

I. Sachverhalt, Anfechtung und Vorverfahren

1. Der Gemeinderat der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya hat mit Beschluss vom 15. Jänner 2024 einstimmig die Durchführung einer Volksbefragung zum Thema "Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen im Gemeindegebiet der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya" angeordnet. 1

2. Die Kundmachung des Bürgermeisters der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya vom 23. Jänner 2024 über die Anordnung, die Festlegung des Wortlautes der Fragestellung und die Ausschreibung der Volksbefragung, verlautbart durch Anschlag an der Amtstafel der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya vom 23. Jänner 2024 bis zum 11. März 2024, hat folgenden Wortlaut (Zitat ohne die im Original enthaltenen Hervorhebungen): 2

"KUNDMACHUNG

Der Gemeinderat der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya hat in seiner Sitzung am 15.01.2024 aufgrund § 63 Abs. 1 NÖ Gemeindeordnung 1973 angeordnet:

Ausschreibung der Volksbefragung zum Thema
'Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen
im Gebiet der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya'

Für die Volksbefragung zum Thema 'Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen im Gebiet der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya'
wird als Abstimmungstag

Sonntag, der 10. März 2024

bestimmt.

Als Stichtag gilt der Tag, welcher eine Woche nach der Anordnung der Volksbefragung folgt, das ist der 22.01.2024 (lt. § 64 Abs. 1 NÖ Gemeindeordnung).

VOLKSBEFRAGUNG

'Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen
im Gemeindegebiet der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya'

In den beiden Stadtgemeinden – Waidhofen an der Thaya und Groß-Siegharts – gibt es Anfragen zur Errichtung von Windrädern.

Stimmen beide Stadtgemeinden einer Umsetzung eines Projektes im Gebiet des Predigtstuhls zu, sind 3 Windräder im Gemeindegebiet Groß-Siegharts und 3 Windräder im Gemeindegebiet der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya geplant.

Stimmt nur eine der beiden Stadtgemeinden für ein Windparkprojekt, wird die Anzahl der geplanten Windräder in dieser Gemeinde höher:

In der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya sollen dann 5 Windräder oder in der Stadtgemeinde Groß-Siegharts 6 Windräder geplant werden.

Die Frage der Volksbefragung lautet:

Soll der Gemeinderat die erforderlichen Maßnahmen im eigenen Wirkungsbereich beschließen, damit 3 bis maximal 5 Windräder auf dem Gemeindegebiet der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya (Gebiet Predigtstuhl) errichtet und betrieben werden können?

O JA

O NEIN

Der Bürgermeister

[...]"

3. Die Volksbefragung wurde am Sonntag, 10. März 2024, durchgeführt. Dabei entfielen von den 2.884 gültig abgegebenen Stimmen 1.493 Stimmen auf JA und 1.391 Stimmen auf NEIN. Dieses Ergebnis wurde im Sinne des § 66 Abs. 1 NÖ GO 1973 durch Anschlag an der Amtstafel der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya am 10. März 2024 verlautbart. 3

4. Mit ihrer am 8. April 2024 eingebrachten, auf Art. 141 Abs. 1 lit. h B-VG gestützten Anfechtung des Verfahrens und des Ergebnisses der Volksbefragung beantragen dreizehn stimmberechtigte Gemeindebürger, die Volksbefragung im vollen Umfang für nichtig zu erklären und den Anfechtungswerbern Prozesskostenersatz im gesetzlichen Ausmaß zuzusprechen. 4

Begründend bringen die Anfechtungswerber u.a. und unter Hinweis auf das Erkenntnis VfSlg. 19.648/2012 vor, die Fragestellung der Volksbefragung sei unklar 5

und unbestimmt. Darüber hinaus würde die Errichtung und der Betrieb von Windkraftanlagen durch einen externen privaten Betreiber nicht in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde fallen.

5. Die Gemeindegewahlbehörde der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya (in der Folge: Gemeindegewahlbehörde) legte dem Verfassungsgerichtshof die Akten der Volksbefragung vor und erstattete eine Gegenschrift, in der sie beantragt, die Anfechtung zurückzuweisen, in eventu abzuweisen. Begründend wird dazu u.a. Folgendes ausgeführt (Zitat ohne die Hervorhebungen im Original):

6

"Nach der Rechtsprechung des VfGH muss die behauptete Rechtswidrigkeit des Verfahrens im Antrag selbst substantiiert werden (für viele VfSlg 10.226/1984).

Sollte der VfGH trotz des auf Nichtigkeitserklärung gerichteten Antrags von dessen Zulässigkeit ausgehen, wäre dieser aufgrund unzureichender Substanziierung zurückzuweisen (vgl dazu VfSlg 12.953/1991) bzw wäre ihm nicht stattzugeben (VfSlg 15.616, 15.695/1999).

Dies vor allem vor dem Hintergrund, dass im Anfechtungsschriftsatz die Fragestellung bzw der Text, die/der am amtlichen Stimmzettel abgedruckt war, offensichtlich bewusst verkürzt wiedergegeben wird: Dem im Akt aufliegenden Stimmzettel ist konkret zu entnehmen, wie die 'Windparkkonfiguration' aussehen würde bzw für wie viele Anlagen bei welchem Abstimmungsergebnis die erforderlichen Maßnahmen im eigenen Wirkungsbereich gesetzt werden. Insoweit liegt die unterstellte Unbestimmtheit nicht vor.

Aus der Sicht der [Gemeindegewahlbehörde] ist auch die Formulierung, wonach der Gemeinderat die erforderlichen Maßnahmen im eigenen Wirkungsbereich beschließen soll, weder unklar noch unbestimmt: Die im Anfechtungsschriftsatz zitierte Entscheidung VfSlg 19.648/2012 ist in diesem Zusammenhang schon deshalb nicht einschlägig, da im zugrunde liegenden Anlassfall in der Fragestellung gerade nicht auf den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde Bezug genommen und damit nicht klargestellt wurde, dass die Gemeinde weder über einen individuellen Verwaltungsakt noch über eine allfällige 'Betreiberschaft' abstimmen wollte.

Letztgenannte Zweifel liegen in der gegenständlichen Konstellation gerade nicht vor, im Gegenteil:

Einerseits bezieht sich die Fragestellung ausdrücklich auf den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde sowie auf Maßnahmen des Gemeinderats, wie sie in § 24 Abs 9 NÖ ROG 2014 für die Erlassung von Verordnungen über das örtliche Raumordnungsprogramm vorgesehen sind (für individuelle Verwaltungsakte im Hinblick auf die Genehmigung von Windenergieanlagen ist der Gemeinderat niemals zuständig und auch ein allfälliger Baubewilligungsantrag wäre in erster Instanz vom Bürgermeister mangels Baubewilligungspflicht zurückzuweisen).

Andererseits war/ist mangels vorhandener Flächenwidmungen für die Anlagenstandorte am Predigtstuhl – jedenfalls für den Durchschnittswähler – offenkundig, dass mit den 'erforderlichen Maßnahmen des Gemeinderates' ausschließlich ein Umwidmungsverfahren angesprochen war bzw sein konnte (vgl dazu etwa auch *Laimgruber/Nigmatullin*, Örtliche Energieraumplanung: Unions- und verfassungsrechtliche Voraussetzungen und Grenzen [Teil 1], RFG 2022/24, die die örtliche Raumplanung 'als eine der zentralen Gemeindeaufgaben' bezeichnen).

Wenngleich der [Gemeindewahlbehörde] bewusst ist, dass bei Volksbefragungen die Klarheit der Fragestellung unabhängig davon, wie intensiv ein Thema vor einer Volksbefragung diskutiert wurde, essenziell ist (so etwa VfGH 13.9.2013, V 50/2013-10), möchte sie abschließend und ergänzend auf die beiliegenden Stadtnachrichten (Jahrgang 53, 2/2024, Folge 1) verweisen (./1): Dort wurde umfangreich über mögliche Vorhaben informiert und das Thema der Umwidmung ausdrücklich angesprochen.

Folglich besteht für die [Gemeindewahlbehörde] kein Grund zu der Annahme, dass die Bevölkerung Zweifel darüber gehabt hätte, welche Maßnahmen im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde vom Gemeinderat zu setzen sind."

II. Rechtslage

1. §§ 63 bis 66 NÖ GO 1973, LGBl. 1000-0 idF LGBl. 36/2023, lauten:

7

"§ 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), frühestens jedoch am Tag nach dem Stichtag, auszuschreiben. Als

Stichtag gilt der Tag, welcher eine Woche nach der Anordnung der Volksbefragung folgt.

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

(3) Die Ausschreibung, der Stichtag 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.

(4) Für die Dauer außergewöhnlicher Verhältnisse (§ 44 Abs. 4) oder der Dauer der Geltung von Maßnahmen betreffend die COVID-19-Pandemie verlängert sich die Frist nach Abs. 1 um 12 Wochen. Dauern die Maßnahmen betreffend die COVID-19-Pandemie über diesen Zeitraum hinaus an, kann die Landesregierung durch Verordnung abweichende Fristen festlegen.

§ 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.

(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. Das Landesverwaltungsgericht hat über eine Beschwerde gegen die Entscheidung der Gemeindewahlbehörde über einen allfälligen Berichtigungsantrag binnen 7 Tagen nach deren Einlangen zu entscheiden.

(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.

§ 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."

2. § 16 Volksbefragungsgesetz 1989, BGBl. 356/1989 idF BGBl. 339/1993, lautet:

8

"§ 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 Abs. 2 bis 4 NRWO enthaltenen Bestimmungen sinngemäß anzuwenden sind.

(2) Auf das Verfahren über solche Anfechtungen sind die Bestimmungen der §§ 68 Abs. 2, 69 Abs. 1 sowie 70 Abs. 1 und 4 des Verfassungsgerichtshofgesetzes 1953 sinngemäß anzuwenden. Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Erkenntnis gegebenenfalls auch die ziffernmäßige Ermittlung der Bundeswahlbehörde richtigzustellen."

III. Bedenken des Gerichtshofes

Bei der Behandlung der Anfechtung der am 10. März 2024 in der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya durchgeführten Volksbefragung sind beim Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Gesetzmäßigkeit der als Verordnung des Gemeinderates zu qualifizierenden Teile der Kundmachung vom 23. Jänner 2024 entstanden. Der Gerichtshof hat daher beschlossen, diese Teile der Kundmachung von Amts wegen auf ihre Gesetzmäßigkeit zu prüfen.

9

1. Prozessvoraussetzungen

- 1.1. Die Anfechtung dürfte zulässig sein: 10
- 1.1.1. Gemäß Art. 141 Abs. 1 lit. h B-VG entscheidet der Verfassungsgerichtshof über Anfechtungen des Ergebnisses von Volksbegehren, Volksabstimmungen, Volksbefragungen und Europäischen Bürgerinitiativen. In seinem Erkenntnis VfSlg. 19.648/2012 ist der Verfassungsgerichtshof unter Hinweis auf VfSlg. 15.816/2000 davon ausgegangen, dass in Ermangelung einer bundesgesetzlichen Regelung der Anfechtungsbefugnis für Volksbefragungen auf Gemeindeebene die Legitimationsvoraussetzungen zur Anfechtung des Ergebnisses einer Volksbefragung nach der NÖ GO 1973 aus der maßgeblichen Verfassungsvorschrift unmittelbar abzuleiten sind, und hat in der Folge die Zulässigkeit der Anfechtung des Ergebnisses einer solchen Volksbefragung im Wege des Art. 141 Abs. 1 lit. h B-VG angenommen. 11
- Hinsichtlich der notwendigen Zahl von Anfechtungswerbern wurde im Erkenntnis VfSlg. 19.648/2012 die Legitimation von lediglich zwei Gemeindemitgliedern zur Anfechtung des Ergebnisses der Volksbefragung im Wesentlichen mit der Begründung bejaht, dass es mangels einer gesetzlichen Grundlage für Anfechtungen des Ergebnisses von Gemeindevolksbefragungen nicht möglich sei, im vorliegenden Fall eine absolute Zahl an notwendigen Anfechtungsberechtigten abzuleiten. Auch in seinem Erkenntnis vom 13. September 2013, V 50/2013, nahm der Verfassungsgerichtshof die Legitimation von lediglich zwei Gemeindemitgliedern zur Anfechtung des Ergebnisses der Volksbefragung an. 12
- 1.1.2. Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig davon aus, dass diese Erwägungen in Anbetracht der Anzahl der Stimmberechtigten in der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya auch auf den vorliegenden Fall übertragbar sind. Auch die Gemeindewahlbehörde hat in ihrer Gegenschrift die Legitimation der dreizehn Anfechtungswerber zur Anfechtung des Ergebnisses der Volksbefragung nicht bestritten. Aus diesem Grund dürfte im vorliegenden Fall die Anfechtung zulässig sein. 13
- 1.1.3. Die – innerhalb von vier Wochen nach der Kundmachung des Ergebnisses der Volksbefragung eingebrachte – Anfechtung dürfte auch rechtzeitig sein (vgl. § 68 Abs. 1 VfGG; VfSlg. 19.648/2012). 14

1.1.4. Die Gemeindewahlbehörde bringt in ihrer Gegenschrift vor, die Anfechtung sei mangels gesetzlicher Grundlage unzulässig, weil sie beantrage, "die Volksbefragung im vollen Umfang für nichtig zu erklären", für den Verfassungsgerichtshof aber die Möglichkeit der Nichtigerklärung nicht bestehe. 15

Der Verfassungsgerichtshof vermag sich dieser Ansicht vorläufig nicht anzuschließen, zumal § 67 Abs. 1 VfGG vom "begründeten Antrag auf Nichtigerklärung" spricht. Einen solchen Antrag dürfte die Anfechtung enthalten. 16

1.2. Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Erkenntnis VfSlg. 19.648/2012 ausgesprochen, dass die Anordnung einer Volksbefragung und die Festlegung des Wortlautes der Fragestellung gemäß § 63 NÖ GO 1973 mit Verordnung des Gemeinderates erfolgen. Aus diesem Grund geht der Verfassungsgerichtshof auch im vorliegenden Fall vorläufig davon aus, dass es sich bei den im Spruch genannten Teilen der Kundmachung vom 23. Jänner 2024, verlautbart durch Anschlag an der Amtstafel vom 23. Jänner 2024 bis zum 11. März 2024, um eine Verordnung des Gemeinderates der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya handelt. 17

Zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Volksbefragung hat der Verfassungsgerichtshof auch die – in der Anfechtung aufgeworfene – Rechtmäßigkeit der Fragestellung zu überprüfen (vgl. VfSlg. 19.648/2012). Er dürfte dazu den als Verordnung des Gemeinderates zu qualifizierenden Teil der Kundmachung vom 23. Jänner 2024 anzuwenden haben, mit dem der Wortlaut der Fragestellung der Volksbefragung, deren Rechtmäßigkeit in der Anfechtung in Zweifel gezogen wird, festgelegt wird (vgl. VfSlg. 19.648/2012). Da die Anordnung der Volksbefragung gemäß § 63 Abs. 1 NÖ GO 1973 mit der Festlegung des Wortlautes der Fragestellung gemäß Abs. 2 leg. cit. in einem untrennbaren Zusammenhang stehen dürfte, dürften die als Verordnung zu qualifizierenden, in Prüfung gezogenen Teile der Kundmachung vom 23. Jänner 2024 zur Gänze präjudiziell sein. 18

1.3. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen gegeben sein dürften, scheint das Verordnungsprüfungsverfahren zulässig zu sein. 19

2. In der Sache

In der Sache hegt der Verfassungsgerichtshof das Bedenken, dass die Fragestellung in dem als Verordnung des Gemeinderates zu qualifizierenden Teil der Kundmachung der Bestimmung des § 63 Abs. 1 NÖ GO 1973 widerspricht, der zufolge der Gemeinderat nur über Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches, ausgenommen über individuelle Verwaltungsakte und überwiegend abgabenrechtliche Angelegenheiten, eine Volksbefragung anordnen kann: 20

2.1. Die Fragestellung der Volksbefragung hat folgenden Wortlaut: 21

"Soll der Gemeinderat die erforderlichen Maßnahmen im eigenen Wirkungsbereich beschließen, damit 3 bis maximal 5 Windräder auf dem Gemeindegebiet der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya (Gebiet Predigtstuhl) errichtet und betrieben werden können?

O JA

O NEIN"

2.2. Zu dieser Fragestellung bringen die Anfechtungswerber vor, sie sei in zweifacher Hinsicht unklar und unbestimmt. Zum einen sei der Fragestellung nicht zu entnehmen, in welcher Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches die Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya tätig werden solle. Zum anderen sei auf Grund des Zusammenhanges der Volksbefragungen in den Gemeinden Waidhofen an der Thaya und Groß-Siegharts unbestimmt gewesen, in welchem Umfang im Falle der Ablehnung durch eine Gemeinde das Projekt in der anderen Gemeinde realisiert werden würde. 22

2.3. Gemäß Art. 117 Abs. 8 B-VG kann die Landesgesetzgebung in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde die unmittelbare Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten vorsehen. § 63 Abs. 1 NÖ GO 1973 sieht vor, dass der Gemeinderat über Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches, ausgenommen über individuelle Verwaltungsakte und überwiegend abgabenrechtliche Angelegenheiten, eine Befragung der wahlberechtigten Gemeindemitglieder (Volksbefragung) anordnen kann. Gemäß Abs. 2 leg. cit. ist die Frage so eindeutig zu stellen, dass sie entweder mit "Ja" oder "Nein" beantwortet werden kann. 23

Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes erfordern es gerade Einrichtungen der direkten Demokratie, 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 (VfSlg. 15.816/2000, 19.648/2012; VfGH 1.3.2023, E 3130/2022). Darüber hinaus ist eine hinreichend klare Fragestellung auch Voraussetzung, um überprüfen zu können, ob alle Anforderungen an den Gegenstand der Volksbefragung gemäß § 63 NÖ GO 1973 erfüllt sind, also insbesondere auch, ob eine Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches vorliegt.

24

Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Erkenntnis VfSlg. 19.648/2012 im Zusammenhang mit einer Volksbefragung über eine Windkraftanlage in einer niederösterreichischen Gemeinde vor diesem Hintergrund ausgesprochen, dass aus dem Wortlaut der Fragestellung einer Volksbefragung gemäß § 63 Abs. 1 NÖ GO 1973 für die Befragung stimmberechtigter Gemeindebürger – und in weiterer Folge für den Verfassungsgerichtshof, der die Fragestellung in einem Verfahren gemäß Art. 141 Abs. 1 lit. h B-VG zu überprüfen hat – eindeutig hervorgehen muss, ob der Gegenstand der Volksbefragung in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde fällt und um welche Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches es sich handelt (vgl. auch VfGH 13.9.2013, V 50/2013; 1.3.2023, E 3130/2022).

25

2.4. Der vom Gemeinderat der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya für die Volksbefragung am 10. März 2024 festgelegte Wortlaut der Fragestellung "Soll der Gemeinderat die erforderlichen Maßnahmen im eigenen Wirkungsbereich beschließen, damit 3 bis maximal 5 Windräder auf dem Gemeindegebiet der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya (Gebiet Predigtstuhl) errichtet und betrieben werden können?" dürfte die gebotene Klarheit und Eindeutigkeit nicht aufweisen, weil er nicht erkennen lassen dürfte, um welche Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches es sich handelt.

26

2.4.1. Die Gemeindewahlbehörde bringt zur Fragestellung vor, dass sich diese ausdrücklich auf den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde sowie auf Maßnahmen des Gemeinderates, wie sie in § 24 Abs. 9 NÖ ROG 2014 für die Erlassung von Verordnungen über das örtliche Raumordnungsprogramm vorgesehen sind, beziehe. Mangels vorhandener Flächenwidmungen für die Anlagenstandorte am Predigtstuhl sei – jedenfalls für den Durchschnittswähler – offenkundig gewesen, dass mit

27

den "erforderlichen Maßnahmen des Gemeinderates" ausschließlich ein Umwidmungsverfahren angesprochen war bzw. sein konnte. Überdies sei in den Stadtnachrichten der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya umfangreich über mögliche Vorhaben informiert und das Thema der Umwidmung ausdrücklich angesprochen worden.

2.4.2. Entgegen dieser Ansicht dürfte sich aus der Fragestellung nicht ableiten lassen, dass und ob ausschließlich die Frage der Flächenwidmung Gegenstand der Volksbefragung sein soll. Überdies dürfte der Wortlaut der Fragestellung etwa auch dahingehend verstanden werden können, dass die Gemeinde im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung selbst (im eigenen Wirkungsbereich) Windkraftanlagen errichten oder die Errichtung von Windkraftanlagen durch einen privaten Betreiber – beispielsweise durch finanzielle Förderungen – ermöglichen möchte (vgl. VfSlg. 19.648/2012). Schließlich dürfte die Fragestellung nahelegen, dass nicht bloß eine, sondern mehrere Maßnahmen zur Realisierung des Projektes erforderlich sind. 28

Der Verfassungsgerichtshof wird demnach im Verordnungsprüfungsverfahren insbesondere (auch) zu klären haben, ob die Fragestellung im vorliegenden Fall vor dem Hintergrund der in Rz 24 dargestellten Rechtsprechung konkreter formuliert hätte werden müssen. 29

2.4.3. Im Hinblick auf die gebotene Klarheit und Eindeutigkeit der Fragestellung dürfte es auch nicht ausreichend sein, dass – wie die Gemeindewahlbehörde in ihrer Gegenschrift darlegt – in den "Stadtnachrichten" umfangreich über das mögliche Vorhaben informiert und das Thema der Umwidmung ausdrücklich angesprochen worden sei. Bei Volksbefragungen dürfte nämlich die Klarheit und Eindeutigkeit der Fragestellung selbst essentiell sein, und zwar unabhängig davon, wie intensiv eine Frage vor der Volksbefragung diskutiert wurde (vgl. VfSlg. 15.816/2000, 19.772/2013; VfGH 1.3.2023, E 3130/2022). 30

2.5. Aus diesen Gründen hegt der Verfassungsgerichtshof das Bedenken, dass die in Prüfung gezogenen, als Verordnung des Gemeinderates der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya zu qualifizierenden Teile der Kundmachung vom 23. Jänner 2024 den Erfordernissen des § 63 Abs. 1 NÖ GO 1973 widersprechen. 31

IV. Ergebnis

1. Der Verfassungsgerichtshof hat daher beschlossen, die als Verordnung des Gemeinderates der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya zu qualifizierenden Teile der Kundmachung vom 23. Jänner 2024 mit dem Wortlaut

"Der Gemeinderat der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya hat in seiner Sitzung am 15.01.2024 aufgrund § 63 Abs. 1 NÖ Gemeindeordnung 1973 angeordnet:"

sowie

"VOLKSBEFragung
'Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen
im Gemeindegebiet der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya"

sowie

"Die Frage der Volksbefragung lautet:

Soll der Gemeinderat die erforderlichen Maßnahmen im eigenen Wirkungsbereich beschließen, damit 3 bis maximal 5 Windräder auf dem Gemeindegebiet der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya (Gebiet Predigtstuhl) errichtet und betrieben werden können?

O JA

O NEIN"

, verlautbart durch Anschlag an der Amtstafel der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya vom 23. Jänner 2024 bis zum 11. März 2024, von Amts wegen auf ihre Gesetzmäßigkeit zu prüfen.

2. Ob die Prozessvoraussetzungen gegeben sind und die angeführten Bedenken zutreffen, wird im Prüfungsverfahren zu klären sein.

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

34

Wien, am 18. September 2024

Der Präsident:

DDr. GRABENWARTER

Schriftführer:

Dr. DORR