

Univ.-Prof. Dr. *Peter Bußjäger*

Univ.-Prof. Dr. *Harald Eberhard*

Univ.-Prof. Dr. *Anna Gamper*

Univ.-Prof. Dr. *Klaus Poier*

unter Mitwirkung von Dr. *Mathias Eller*, Institut für Föderalismus

Möglichkeiten und Grenzen des Ausbaus direktdemokratischer Elemente auf Gemeindeebene ohne Gesamtänderung der Bundesverfassung

Februar 2023

Inhaltsverzeichnis

A) Vorbemerkungen.....	3
B) Die Position des VfGH zu den Grenzen der direkten Demokratie auf Gemeindeebene.....	4
1. „Vorarlberger Volksgesetzgebung“	4
2. „Ludesch“-Erkenntnis.....	5
3. Folgerungen	6
C) Bemerkungen zum Projektauftrag.....	8
1. Gesamtänderung der Bundesverfassung.....	8
2. Landes(verfassungs)ebene	8
3. Gemeindeebene.....	9
3.1. Allgemeine Grundsätze	9
3.2. Überblick über und Bewertung der direktdemokratischen Instrumente mit Bindungswirkung gegenüber dem Gemeinderat ..	11
3.3. Anwendung auf die bestehende Rechtslage	11
D) Zusammenfassung und Fazit.....	17
E) Ergebnisse auf einen Blick.....	18
1. Allgemeines	18
2. Bewertung landesgesetzlicher Bestimmungen de lege lata	18
3. Möglichkeiten des Ausbaus direktdemokratischer Instrumente auf kommunaler Ebene.....	18
Literaturverzeichnis.....	19
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	20

A) Vorbemerkungen

In der Tagung vom 20. Mai 2022 beschäftigte sich die Landeshauptleutekonferenz unter anderem mit direktdemokratischen Elementen auf Gemeindeebene, da diese wesentlich zum Diskurs über gesellschaftliche Themen beitragen und ein ernstzunehmendes Instrument der politischen Partizipation darstellen.

Der Nationalrat fasste bereits am 19. November 2021 hierzu folgende Entschließung:

„Die Bundesministerin für EU und Verfassung wird ersucht, betreffend die Absicherung und die Förderung direktdemokratischer Instrumente auf Ebene der Gemeinden mit den Ländern, insbesondere den Landesverfassungsgesetzgebern, in den Dialog zu treten und zu ergründen, inwieweit Änderungen der bundesverfassungsgesetzlichen Rahmenbedingungen aufgrund regionaler Bedürfnisse angezeigt sind. Dem Verfassungsausschuss soll darüber berichtet werden.“¹

Daraufhin fand am 8. März 2022 auf Einladung des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst ein erster Bund-Länder-Dialog betreffend direkte Demokratie auf Gemeindeebene mit den Verfassungsdiensten der Länder statt. Dabei fasste die Landeshauptleutekonferenz folgenden Beschluss:

„Die Landeshauptleutekonferenz beauftragt das Institut für Föderalismus, unter weiterer Einbindung der Wissenschaft die rechtlichen Möglichkeiten direktdemokratischer Elemente auf Gemeindeebene, ohne die Grenzen der Gesamtänderung der Bundesverfassung zu überschreiten, zu prüfen.“

Der vorliegende Bericht soll beantworten, inwieweit ein Ausbau direktdemokratischer Elemente auf Gemeindeebene, ohne die Grenzen des demokratischen Prinzips der Bundesverfassung zu überschreiten, noch möglich wäre. Dazu werden zunächst die Positionierungen des Verfassungsgerichtshofs (VfGH) untersucht und deren (rechtliche) Auswirkungen thematisiert. Sodann werden die bestehenden direktdemokratischen Partizipationsmöglichkeiten auf Gemeindeebene skizziert und schließlich deren weiteres Potenzial unter Berücksichtigung der bundesverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen ausgelotet. Der Bericht schließt mit zusammenfassenden Bemerkungen und einem Fazit ab.

¹ Entschließung des Nationalrates vom 19. November 2021 betreffend Länder-Dialog zu direkter Demokratie auf Gemeindeebene, 214/E XXVII. GP.

B) Die Position des VfGH zu den Grenzen der direkten Demokratie auf Gemeindeebene

1. „Vorarlberger Volksgesetzgebung“

Ausgangspunkt dieses in der Literatur vieldiskutierten und umstrittenen Erkenntnisses² zur „Vorarlberger Volksgesetzgebung“, das letztlich auch auf die hier zu erörternde Gemeindeebene durchschlägt, war eine auf Art 144 B-VG³ gestützte Beschwerde gegen einen Bescheid der Vorarlberger Landeswahlbehörde, mit dem der Antrag der Beschwerdeführer auf Einleitung eines Volksbegehrens gemäß § 10 Landes-Volksabstimmungsgesetz⁴ iVm Art 33 Vorarlberger Landesverfassung⁵ abgewiesen worden war. Begründet wurde die Abweisung im Wesentlichen damit, dass die mit dem Antrag begehrte gesetzliche Regelung bundesverfassungswidrig sei und daher nicht in die Zuständigkeit des Landes fiele.

In weiterer Folge beschloss der VfGH gestützt auf Art 140 Abs 1 lit b B-VG von Amts wegen ein Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit⁶ des Art 33 Abs 6 VlbG LV, wonach über ein von mindestens 20 % der Stimmberechtigten unterstütztes Volksbegehren dann, wenn ihm der Landtag nicht Rechnung tragen wollte, eine Volksabstimmung stattzufinden hatte, einzuleiten. Der Landtag wäre in der Folge verpflichtet gewesen, ein dem Ergebnis der Volksabstimmung entsprechendes Landesgesetz zu beschließen, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten sich dafür ausgesprochen hätte. Der VfGH äußerte in seinem Prüfungsbeschluss das Bedenken, dass diese Regelung mit dem bundesverfassungsgesetzlich vorgezeichneten repräsentativ-demokratischen Grundmodell nicht vereinbar sei.⁷

Für die repräsentative Ausrichtung des demokratischen Prinzips wurde vom VfGH mit der Entstehungsgeschichte des B-VG, in welcher diverse plebiszitäre Modelle verworfen worden waren, argumentiert. Ungeachtet dessen, dass ein solcher Rekurs auf die Entstehungsgeschichte nur bestätigte, was dem positiven Recht bereits entnommen werden konnte – nämlich, dass Volksabstimmungen in der Gesetzgebung auf Bundesebene nur im Rahmen des Art 44 Abs 3 B-VG und des Art 43 B-VG vorgesehen sind –, aber eben nicht begründen konnte, weshalb das demokratische Grundprinzip diese

² VfSlg 16.421/2001. Zur Kritik siehe ua *Gamper*, Direkte Demokratie und bundesstaatliches Homogenitätsprinzip, ÖJZ 2003, 441 (441 ff); *Gamper*, Parlamentarische Rechtsetzung und direkte Demokratie: Verfassungsrechtliche Grenzen, in Lienbacher/Pürgy (Hg), Parlamentarische Rechtsetzung in der Krise (2014) 101 (114 ff); *Marko*, Direkte Demokratie zwischen Parlamentarismus und Verfassungsautonomie, in: Kopetz/Marko/Poier (Hg), Soziokultureller Wandel im Verfassungsstaat. Phänomene politischer Transformation I. FS Mantl (2004) 335 (346 ff); *Bußjäger*, Bundesstaatliches Berücksichtigungsprinzip und demokratische Homogenität, ZÖR 76 (2021), 29 ff; *Merli*, Ängstlich gegenüber der Demokratie, einfallsreich für den Rechtsstaat, ZÖR 76 (2021), 85 (85) uvm.

³ Art 144 B-VG, BGBl I/1930 idF BGBl I 8/1999.

⁴ § 10 Gesetz über das Verfahren bei Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen (Landes-Volksabstimmungsgesetz) LGBl 60/1987 idF LGBl 66/1997.

⁵ Art 33 VlbG LV, LGBl 30/1984.

⁶ *Merli*, ZÖR 76 (2021), 85.

⁷ *Poier*, BürgerInnenpartizipation durch direkte Demokratie, in Pabel (Hg), 50 Jahre JKU. Eine Vortragsreihe der Rechtswissenschaftlichen Fakultät (2018) 165 (170).

Ausrichtung teiländerungsfest machen sollte,⁸ hielt der VfGH fest, dass eine Bindung des Gesetzgebers an eine gegen den Willen des zuständigen Organs zustande gekommene Volksabstimmung unzulässig ist. Auch die Einwendungen der Vorarlberger Landesregierung in Hinblick auf die Tatsache, dass diese Möglichkeit zur „Volksgesetzgebung“ in der Vorarlberger Landesverfassung durch die dort verankerten quantitativen rechtlichen Hürden nur für den Ausnahmefall angelegt war, wurden vom VfGH als irrelevant verworfen.

2. „Ludesch“-Erkenntnis⁹

Dieser Entscheidung lag folgender Sachverhalt zugrunde: Zum Zweck der Betriebserweiterung eines Vorarlberger Unternehmens sollte der Flächenwidmungsplan der Gemeinde Ludesch geändert werden. Stimmberechtigte der Gemeinde beantragten daraufhin die Durchführung einer Volksabstimmung gemäß § 58 VlbG Landes-Volksabstimmungsgesetz bei der Gemeindewahlbehörde über die „Widmung von Flächen im Neugut“. Nachdem der Antrag für zulässig erklärt und die Unterstützungserklärungen eingebracht worden waren, verfügte die Gemeindewahlbehörde mit Bescheid die Durchführung der beantragten Volksabstimmung, die schließlich am 10. November 2019 stattfand. 56 % der abgegebenen gültigen Stimmen sprachen sich für die Beibehaltung der Widmung als Freihalteflächen-Landwirtschaft aus.¹⁰ Gestützt auf Art 141 Abs 1 lit h B-VG beehrten 15 Stimmberechtigte, diese Volksabstimmung aufzuheben sowie das Ergebnis für nichtig zu erklären, mit der Begründung, dass Teile des Art 76 VlbG LV, § 22 Abs 1 Vorarlberger Gemeindegesetz¹¹ sowie §§ 58 bis 64 und § 69 Abs 3 Vorarlberger Landes-Volksabstimmungsgesetz verfassungswidrig seien.

Nach Einleitung des Normprüfungsverfahrens mit anschließender Einholung der Stellungnahme der Vorarlberger Landesregierung hob der VfGH jene Bestimmungen des Gemeindegesetzes sowie des Landes-Volksabstimmungsgesetzes als verfassungswidrig auf, die festlegten, dass Volksabstimmungen mit bindender Wirkung auf Verlangen von Stimmberechtigten der Gemeinde auch ohne Zustimmung des Gemeinderats durchzuführen sind.¹² In weiterer Folge wurde das Verfahren zu dieser Volksabstimmung zur Gänze wegen Gesetzwidrigkeit aufgehoben, da mit Aufhebung der gesetzlichen Bestimmungen die Rechtsgrundlage für die durchgeführte Volksabstimmung entfallen war. Die Entscheidung über die Widmung der betreffenden Grundstücke lag damit wieder in der alleinigen Verantwortung des Gemeinderates.

Der VfGH argumentierte im Wesentlichen damit, dass das repräsentativ-demokratische System der Gemeindeselbstverwaltung ausschließe, den Gemeinderat auch gegen seinen Willen durch eine

⁸ So *Bußjäger*, ZÖR 76 (2021), 33.

⁹ VfSlg 20.406/2020.

¹⁰ *Eller*, Direkte Demokratie: Nur noch ein bloßes Lippenbekenntnis?, IFÖ 2020, 1 (1).

¹¹ § 22 Abs 1 Gesetz über die Organisation der Gemeindeverwaltung (Gemeindegesetz), LGBl 40/1985 idF LGBl 4/2012.

¹² VfSlg 20.406/2020.

Volksabstimmung an eine bestimmte Entscheidung des Gemeindevolkes zu binden. Damit entschied er sich für eine restriktive Auslegung des Art 117 Abs 8 B-VG (siehe dazu im Folgenden).

3. Folgerungen

Aus dieser das repräsentativ-demokratische Grundprinzip überbetonenden Rechtsprechung des VfGH zur „Volksgesetzgebung“ sowie zur direkten Demokratie auf Gemeindeebene ergibt sich für die hier zu beantwortende Frage, dass die Anordnung des Art 117 Abs 8 B-VG, wonach „in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde [...] die Landesgesetzgebung die unmittelbare Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten vorsehen [kann]“ dem Landesgesetzgeber nur einen beschränkten Spielraum lässt. Der Landesgesetzgeber muss bei der Einführung von Instrumenten direkter Demokratie beachten, dass der vom Gemeindevolk bestellte Gemeinderat gemäß Art 118 Abs 5 B-VG das höchste Organ der Gemeinde ist und dieser nicht gegen seinen Willen einer rechtlich verbindlichen Entscheidung des Gemeindevolkes unterworfen werden darf.¹³

Offen bleibt indes, wie weit der Spielraum unter diesem Auslegungsregime bei anderen Instrumenten der direkten Demokratie auf Gemeindeebene konkret reicht. So stellt sich für die Gemeindeebene etwa die Frage, wie ein – typologisch dem „Veto-Referendum“ auf Landesebene vergleichbares – Instrument aus verfassungsrechtlicher Sicht zu beurteilen wäre. Darunter sind jene Fälle zu verstehen, in denen der Landesgesetzgeber, wenn dies eine bestimmte Zahl an Stimmberechtigten verlangt, die Entscheidung eines Gemeinderates einer nachgelagerten Volksabstimmung unterwirft und damit den wahlberechtigten Gemeindemitgliedern das Recht einräumt, zu entscheiden, ob ein Beschluss des Gemeinderates Geltung erlangen soll.¹⁴ In der Literatur finden sich dazu gegenläufige Meinungen.¹⁵ Während *Giese* etwa aus der bisherigen Judikatur des VfGH schließt, dass die Landesgesetzgebung „nicht (auch) ermächtigt worden ist, Entscheidungen gegen den (einfachen) Mehrheitswillen der Gemeindevertretung ausschließlich dem Gemeindevolk zu überlassen“,¹⁶ weisen *Bußjäger/Sonntag*¹⁷ auf die qualitativen Unterschiede zwischen der „Volksgesetzgebung“ und dem „Veto-Referendum“ hin und konstatieren, dass – bezogen auf die Landesebene – eine dem parlamentarischen Verfahren zeitlich nachgeschaltete Veto-Volksabstimmung „das repräsentativ-demokratische Grundprinzip noch viel weniger zu beeinträchtigen vermag als die Volksgesetzgebung“.¹⁸ Unproblematisch wäre ein solches

¹³ *Poier*, Entwicklung, Praxis und Perspektiven der Direkten Demokratie in Österreich (2019) 157 (Veröffentlichung in Vorbereitung).

¹⁴ Siehe dazu ausführlich auch *Gamper*, Direkte Demokratie in der Gemeinde, RFG 2011, 66 (68 ff).

¹⁵ *Poier*, Entwicklung 164 ff.

¹⁶ *Giese*, Rechtliche Grundlagen und Grenzen direkter Demokratie und Partizipation in den österreichischen Gemeinden, in Bork et al (Hg), Direkte Demokratie und Partizipation in den österreichischen Gemeinden, RFG 2015, 5 (18 f).

¹⁷ *Bußjäger/Sonntag*, Zur Bundesverfassungskonformität des Veto-Referendums, in Öhlinger/Poier (Hg), Direkte Demokratie und Parlamentarismus (2015) 349 (356 ff).

¹⁸ Die unterschiedlichen Rechtsansichten zur Zulässigkeit des Veto-Referendums auf Landes- und Gemeindeebene werden bei *Poier*, Entwicklung 164 ff ausführlich skizziert.

Modell dabei jedenfalls, wenn gesetzlich gewährleistet wird, dass der Gemeinderat selbst darüber entscheiden kann, ob ein Veto-Referendum überhaupt stattfindet. Aber auch im Falle eines vom Volk direkt initiierten Veto-Referendums überwiegen die Gründe für dessen Verfassungskonformität. So wäre es dem Volk lediglich möglich, einen Gemeinderatsbeschluss zu boykottieren, einen solchen aber nicht positiv zu erzwingen. Zudem bliebe es dem Gemeinderat unbenommen, den zum Gegenstand einer volksinitiierten, ablehnenden Volksabstimmung gewordenen Beschluss zu wiederholen. Allenfalls ließen sich auch prozedurale Hürden einziehen, beispielsweise, dass im Falle eines wiederholten Beschlusses keine neuerliche Volksabstimmung mehr möglich sein soll oder bei Dringlicherklärung eines Beschlusses durch den Gemeinderat eine solche gesetzlich ausgeschlossen wäre. Wenngleich nicht alle Zweifel vollständig ausgeräumt werden können und eine Entscheidung durch den VfGH in diesem Punkt schwer zu prognostizieren ist, scheint dieses Modell auch auf Gemeindeebene mit dem repräsentativ-demokratischen Grundmodell (noch) verträglich zu sein.

C) Bemerkungen zum Projektauftrag

1. Gesamtänderung der Bundesverfassung

Die vorliegende Arbeit versucht, die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen des Ausbaus direktdemokratischer Elemente auf Gemeindeebene auszuloten, ohne eine Gesamtänderung der Bundesverfassung zu bewirken. Nachdem, wie dargestellt, das demokratische Bauprinzip der Bundesverfassung der „Vorarlberger Volksgesetzgebung“ ebenso entgegensteht, wie eine Bindung des Gemeinderates an eine nicht von ihm herbeigeführte Volksentscheidung, muss die Frage einer allfälligen Änderung bundesverfassungsrechtlicher Grundlagen (in Betracht käme vor allem Art 117 Abs 8 B-VG) nicht weiter diskutiert werden. Die Thematisierung einer solchen wäre vom Projektauftrag auch nicht erfasst.

2. Landes(verfassungs)ebene

Österreich ist im Bereich der direkten Demokratie auf nationaler Ebene zunächst als „vorsichtig“ und dabei im europäischen Vergleich im Bereich des Mittelfelds einzustufen.¹⁹ Der Ausbau direktdemokratischer Elemente auf subnationaler Ebene, insbesondere auch auf Ebene der Gemeinden,²⁰ ist hingegen in den letzten Jahrzehnten stark angestiegen. Die Gründe hierfür liegen vorwiegend in der Herausbildung eines neuen Selbstverständnisses von Verfassungsautonomie und dem Bemühen, dem Partizipationswillen der Bevölkerung Rechnung zu tragen.²¹ Dieses Selbstbewusstsein findet sich beispielsweise in Art 1 Abs 4 der VLbg LV auch in normativer Hinsicht wieder.²² Dieser normiert, dass sich das Land Vorarlberg „zur direkten Demokratie in Form von Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen [bekennt] und [...] auch andere Formen der partizipativen Demokratie [fördert].“

Neben dem Regelmodell der repräsentativen Demokratie sehen die österreichischen Bundesländer in ihren Landesverfassungen sowie in einfachgesetzlichen Bestimmungen verschiedene direktdemokratische Mitwirkungsmöglichkeiten des Landesvolkes vor, die sich primär am Maßstab ihrer rechtlichen Verbindlichkeit voneinander unterscheiden lassen. Neben den bekanntesten Plebisziten – Volksbegehren, Volksbefragung und Volksabstimmung – sind verschiedentlich auch weitere Formen

¹⁹ Vgl dazu *Karlhofer*, Direkte Demokratie – ja, aber? Stand und Perspektiven kommunaler Bürgerbeteiligung, in Kahl (Hg), Offen in eine gemeinsame Zukunft – FS 50 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle (2012) 143 (146).

²⁰ Die Landesgesetzgeber haben in unterschiedlichem Ausmaß von der bundesverfassungsrechtlichen Ermächtigung des Art 117 Abs 8 B-VG Gebrauch gemacht. Vgl dazu *Giese*, Vom beständigen Wühlen in der Schublade der direkten Demokratie: Stand, Probleme und Perspektiven kommunaler Bürgerbeteiligung, in Ziegerhofer/Ferz/Polaschek (Hg), Zukunft Europa? – FS Johannes W. Pichler (2017) 179 (180).

²¹ *Poier*, Sachunmittelbare Demokratie in Österreichs Ländern und Gemeinden: Rechtslage und empirische Erfahrungen im Überblick, in Neumann/Renger (Hg), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009. Deutschland, Österreich, Schweiz (2010) 31 (33 f).

²² *Bußjäger*, Entwicklungen in der direkten Demokratie und Bürgerbeteiligung in Vorarlberg, in Bußjäger/Balthasar/Sonntag (Hg), Direkte Demokratie im Diskurs (2014) 151 (159 f); *Eberhard*, Parlamentarische Rechtsetzung und direkte Demokratie: Ausgestaltungsmöglichkeiten, in Lienbacher/Pürgy (Hg), Parlamentarische Rechtsetzung in der Krise (2014) 127 (148).

direkter Partizipation rechtlich verankert. Dazu zählen etwa Gemeindeversammlungen, Stadtteilausschüsse, die Hinzuziehung von Bürgerinnen und -bürgern bei Gemeinderatssitzungen als Auskunftspersonen, spezielle Mitwirkungsrechte (zB Stellungnahmerechte vor Änderungen des Flächenwidmungsplanes) uvm.

Im Vergleich der Bundesländer wurde unter den plebiszitären Instrumenten bislang das Instrument der Volksbefragung in der Praxis am häufigsten angewendet, während Volksbegehren, die auf Bundesebene mit Abstand quantitativ das wichtigste partizipative Instrumentarium darstellen, bis 2017 nur zehn Mal und Volksabstimmungen sogar nur vier Mal durchgeführt wurden.²³

3. Gemeindeebene

3.1. Allgemeine Grundsätze

Der Landesgesetzgeber kann gemäß Art 117 Abs 8 B-VG „in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde [...] die unmittelbare Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten vorsehen.“ Die direkte Demokratie sollte daher eine Ergänzung bzw ein Korrektiv²⁴ repräsentativ-demokratischer Entscheidungen von Parlament und Regierung darstellen.²⁵ Die konkrete Form der Teilnahme bzw Mitwirkung kann durch den Landesgesetzgeber in seiner Funktion als Gemeindeorganisationsgesetzgeber zwar weitgehend frei, allerdings unter Berücksichtigung der dafür vorgesehenen bundesverfassungsrechtlichen Grenzen bestimmt werden.²⁶ Da die Gemeindeebene über keine legislativen Befugnisse verfügt, handelt es sich bei Instrumenten der direkten Demokratie ausschließlich um solche, die eine Teilnahme bzw Mitwirkung an der Verwaltung ermöglichen.²⁷

Die Landesgesetzgeber haben im Rahmen ihrer verfassungsgesetzlichen Ermächtigung des Art 117 Abs 8 B-VG auf Gemeindeebene die gängigen, auch schon auf Landesebene bekannten Instrumente direkter Demokratie normiert, wozu im engeren Sinne die Volksbefragung, das Volksbegehren und die Volksabstimmung zu zählen sind.²⁸ Darüber hinaus bestehen noch Informations- oder Anhörungsrechte sowie Petitions- und Beschwerderechte.²⁹

Die gesetzlichen Grundlagen dazu finden sich in der Regel in den jeweiligen Gemeindeordnungen bzw Stadtstatuten, in einigen Fällen auch in eigenen Gesetzen wie beispielsweise im burgenländischen

²³ Poier, BürgerInnenpartizipation 172 (Anm.: Forschungsstand 2017).

²⁴ Poier, BürgerInnenpartizipation 167.

²⁵ Karlhofer, Demokratie 143.

²⁶ Madlsperger, Instrumente der direkten Demokratie auf Gemeindeebene, RFG 2014, 140 (140).

²⁷ Poier, Instrumente und Praxis direkter Demokratie in Österreich auf Länder- und Gemeindeebene, in Bußjäger/Balthasar/Sonntag (Hg), Direkte Demokratie im Diskurs (2014) 141 (141).

²⁸ Madlsperger, RFG 2014, 141.

²⁹ Vgl Poier, Instrumente 144.

Gemeindevolksrechtegesetz,³⁰ dem Kärntner Volksbefragungsgesetz,³¹ dem steiermärkischen Volksrechtegesetz³² oder dem Vorarlberger Landes-Volksabstimmungsgesetz.³³

Während die Verfassungskonformität jener direkt-demokratischen Elemente, die zu keiner Bindung des Gemeinderates als oberstes Organ führen, sondern für diesen lediglich ein Instrument zur Erforschung des Willens der Gemeindemitglieder und damit eine Informationsquelle bilden, unbestritten ist, sind insbesondere jene Regelungen von Interesse, die den Gemeinderat in irgendeiner Form an den Willen der wahlberechtigten Gemeindemitglieder binden. Die weiteren Ausführungen beziehen sich daher im Wesentlichen auf die mehrheitlich als „Volksabstimmungen“, gelegentlich als „Volksentscheid“ oder „Bürgerabstimmung“ bezeichneten direktdemokratischen Instrumente auf Gemeindeebene, deren Verfassungskonformität vor dem Hintergrund der dazu ergangenen VfGH-Judikatur sowie im Lichte des demokratischen Homogenitätsprinzips zu beurteilen sind. Zu beachten sind in diesem Zusammenhang aber auch jene Partizipationsformen, die durch Verknüpfung mehrerer direktdemokratischer Instrumente (bspw. Volksbegehren mit anschließender Volksabstimmung) im Ergebnis ebenso für den Gemeinderat verbindlich sind sowie das bereits zuvor erörterte „Veto-Referendum“.

Vorweg ist klarzustellen, dass das Landesrecht im Interesse der Aufrechterhaltung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses von repräsentativer und direkter Demokratie verschiedene Schranken setzt. So sind beispielsweise bestimmte Themen, etwa jene, die den Kompetenzbereich der repräsentativen Organe des Gemeindegewesens überschreiten, von vornherein diesen Formen der Partizipation nicht zugänglich (sog. Themenverbote). In seltenen Fällen sind bestimmte Themen dagegen von Gesetzes wegen einer obligatorischen Gemeindevolksabstimmung zu unterziehen wie etwa im Falle einer Änderung des Stadtbilds³⁴ oder des Gemeindegebiets.³⁵ Eine andere Art von Gemeindevolksabstimmung betrifft die semi-direktdemokratische Abberufung eines direkt gewählten Bürgermeisters (über einen Beschluss des Gemeinderats).³⁶ Prozedurale Hürden (Mindestmaß an Unterstützung; Fristen; bestimmte Mehrheitserfordernisse etc) stellen indes sicher, dass auch auf Gemeindeebene die maßgeblichen Entscheidungen vom Gemeinderat als oberstem Gemeindeorgan getroffen werden.

³⁰ LGBl 55/1988 idF LGBl 40/2018.

³¹ LGBl 30/1975 idF LGBl 71/2018.

³² LGBl 87/1986 idF LGBl 63/2018.

³³ Madlsperger, RFG 2014, 141.

³⁴ § 53a Abs 1 dritter Satz Sbg StR. Siehe dazu noch unten.

³⁵ § 9 NÖ GO.

³⁶ Statt vieler § 26 Abs 1 und 2 Bgld GemO.

3.2. Überblick über und Bewertung der direktdemokratischen Instrumente mit Bindungswirkung gegenüber dem Gemeinderat

Vor dem Hintergrund der bisherigen VfGH-Judikatur zu direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten auf Landes- und Gemeindeebene sind in Hinblick auf mögliche Bindungswirkungen für den jeweiligen Gemeinderat an den Willen der Gemeindebürgerinnen und -bürger folgende landesrechtliche Bestimmungen von besonderem Interesse:

Bundesland	Rechtsgrundlage	Bezeichnung
Vorarlberg	§ 22 VlbG GdG; §§ 58–69 VlbG LVAbstG	Volksabstimmung
Tirol	§§ 44-48 Ibk StR	Bürgerinitiative
Salzburg	§§ 12, 15-19 Sbg GdO; §§ 53a – c Sbg StR	Bürgerabstimmung
Oberösterreich	§ 67 StL, § 67 StS, § 67 StW	Volksabstimmung
Niederösterreich	-	
Steiermark	§§ 124-129 sowie §§ 130 –154 Stmk VkrG	(Initiative mit nachfolgender) Volksabstimmung
Burgenland	§§ 54, 56 Bgld GemO; §§ 52, 54 EisStR; §§ 51, 53 Ruster StR, §§ 50-61 Bgld GdVkrG	Volksabstimmung
Kärnten	§§ 51–54 K-AGO, §§ 50–53 K-KStR, §§ 51–54 K-VStR	Volksentscheid
Wien	§§ 112e-h WStV; §§ 1-15 WVAbstG	Volksabstimmung

Quelle: eigene Darstellung, Februar 2023

3.3. Anwendung auf die bestehende Rechtslage

Aus der Rechtsprechung des VfGH ergibt sich, dass jegliche rechtliche Konstruktion, die eine rechtlich verbindliche Volksabstimmung (sei es in Kombination mit einem zuvor volksinitiierten Volksbegehren oder direkt aufgrund einer qualifizierten Zahl von Bürgerinnen und Bürgern einer Gemeinde) gegen den Willen der Mehrheit der Gemeindevertretung ermöglicht, gegen das demokratische Prinzip der Bundesverfassung verstößt. Eine Volksabstimmung, die vom Gemeinderat im Vorfeld mit Mehrheitsbeschluss erlaubt wurde, im Ergebnis jedoch gegen den materiellen Gemeinderatsbeschluss ausgeht, wäre allerdings zulässig. Nicht auseinandergesetzt hat sich der VfGH bislang mit dem schon oben genannten Veto-Referendum, bei denen dem Gemeindevolk die Frage vorzulegen ist, ob ein Beschluss des Gemeinderats in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs Geltung erlangen soll. Nach hier vertretener Ansicht dürften Volksabstimmungen dieser Art noch im Bereich des verfassungsrechtlich Möglichen liegen. Dies lässt sich mit Blick auf das repräsentativ-demokratische Regelmodell primär damit begründen, dass es dem Volk in diesem Fall nicht möglich ist, einen

Gemeinderatsbeschluss in einer bestimmten Angelegenheit zu erzwingen oder die Wiederholung eines bereits durch ein Veto abgelehnten Gemeinderatsbeschlusses zu verhindern.³⁷ Bei Einziehen weiterer prozeduraler Hürden (zB Möglichkeit der ein Vetoreferendum ausschließenden Dringlicherklärung eines Beschlusses durch den Gemeinderat etc) könnte die Position des Gemeinderates zudem noch verstärkt werden.

Für die in den Landesgesetzen aufzufindenden Regelungen lässt sich daher zunächst ableiten, dass jene Bestimmungen, die **ausschließlich dem Gemeinderat das Initiativrecht** zur Durchführung einer Gemeindevolksabstimmung überantworten, keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen.³⁸ In solcherart gelagerten Fällen hat es nämlich das oberste Organ – in der Regel mit einfacher Mehrheit – selbst in der Hand, darüber zu entscheiden, ob ein Beschluss des Gemeinderates in den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde oder ein dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorliegender Antrag³⁹ Gegenstand einer Volksabstimmung sein soll. Folglich sind die Bestimmungen der §§ 53a Abs 1 Sbg StR, 67 Abs 1 StL, 67 Abs 1 StS, 67 Abs 1 StW, 51 Abs 1 K-AGO, §§ 50 Abs 1 K-KStR, 50 Abs 1 K-VStR, § 112e Abs 1 WStV sowie des § 130 Abs 2 Stmk VkrG und damit die Regelungen zu Gemeindevolksabstimmungen in den Bundesländern **Kärnten, Wien und Oberösterreich** als verfassungsrechtlich unbedenklich zu bewerten.

Für die **Salzburger Gemeinden** (außer der Stadt Salzburg) sind die Bestimmungen der §§ 12, 15-19 Sbg GdO einschlägig (Bürgerabstimmung). In einer Bürgerabstimmung gemäß § 12 Abs 1 leg cit entscheiden die bei einer Wahl zur Gemeindevertretung wahlberechtigten Gemeindemitglieder, ob ein Beschluss der Gemeindevertretung [...] Rechtswirksamkeit erlangen soll (Z 1) oder ob sich die Gemeindevertretung [...] mit dem Anliegen eines Bürgerbegehrens (§ 14 leg cit) befassen soll (Z 2). Eine solche Bürgerabstimmung ist ua dann durchzuführen, wenn ein Bürgerbegehren von mindestens 10 % der für die Wahl zur Gemeindevertretung Wahlberechtigten unterzeichnet worden ist. Während Ziffer 1 einen klassischen Anwendungsfall des – aus Sicht der Autoren zulässigen – „Veto-Referendums“ darstellt, verpflichtet eine erfolgreiche Bürgerabstimmung über ein qualifiziert unterstütztes Bürgerbegehren die Gemeindevertretung lediglich dazu, sich mit dem Anliegen zu befassen (§ 12 Abs 4 leg cit), ohne dabei in inhaltlicher Hinsicht gebunden zu sein. Die Regelungen in der Sbg GdO sind daher aus verfassungsrechtlicher Sicht unbedenklich.

In der **Stadt Salzburg** sind – abgesehen von § 53a Abs 1 erster Satz Sbg StR – Beschlüsse des Gemeinderates über eine wesentliche Änderung des beschlossenen Schutzes der für das Stadtbild prägenden Stadtlandschaften, insbesondere über die Herausnahme von Flächen aus dem davon erfassten

³⁷ Vgl *Bußjäger/Sonntag*, Veto-Referendum 356.

³⁸ Siehe dazu auch *Pabel*, Einrichtungen der direkten Demokratie in den Gemeinden, in Pabel (Hg), *Das österreichische Gemeinderecht* (2022) Rz 161 ff.

³⁹ Sowohl in Kärnten als auch in Wien erfolgt eine Volksabstimmung nicht über einen Gemeinderatsbeschluss, sondern über einen dem Gemeinderat vorliegenden Entwurf oder einen Antrag des Gemeindevorstands oder eines Ausschusses vor Beschlussfassung durch den Gemeinderat.

Bereich ohne einen weitestgehend gleichwertigen Flächenschutz, jedenfalls einer Bürgerabstimmung zu unterziehen (§ 53a Abs 1 dritter Satz Sbg StR). In diesem Fall wird der Gemeinderat ex lege verpflichtet, einen diesen Tatbestand erfüllenden Beschluss einer Bürgerabstimmung zu unterwerfen. Es handelt sich auch hierbei um eine – freilich in einem thematisch eng begrenzten Bereich – (weitere) Ausgestaltungsform des „Veto-Referendums“, da bei unbedingter Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen auf „Nein“ der der Abstimmung unterzogene Beschluss nicht mehr vollzogen werden darf (§ 53c Abs 1 Sbg StR). Vor dem Hintergrund, dass die Volksabstimmung einen Beschluss des Gemeinderates voraussetzt, der engen thematischen Begrenzung und des Umstands, dass auch auf Bundesebene der Typus einer – wenngleich auf einen anderen inhaltlichen Gegenstand bezogenen – obligatorischen Volksabstimmung (Art 44 Abs 3 B-VG) existiert, wird diese vom Gesetzgeber vorgenommene zusätzliche Erzeugungsbedingung für das Zustandekommen eines Beschlusses als verfassungskonform betrachtet.

In **Niederösterreich** kann eine Gemeinde auf Verlangen durch Verordnung der Landesregierung in zwei oder mehrere Gemeinden getrennt werden, wenn eine Volksbefragung über die Trennung der Gemeinde, die auch ein Konzept über die vermögensrechtliche Auseinandersetzung beinhaltet, die Zustimmung von jeweils mindestens drei Viertel der Abstimmenden in den neu zu bildenden Gemeinden unter Beteiligung von jeweils mindestens zwei Drittel der Abstimmungsberechtigten in jeder der neu zu bildenden Gemeinden erreicht (§ 9 Abs 1 Fall 2 NÖ GO 1973). Bezweifelt die Landesregierung jedoch, dass das vom Gemeinderat beschlossene (vermögensrechtliche) Konzept ohne zusätzliche, über den üblichen Rahmen hinausgehende Förderungen für die Gemeinden deren Lebensfähigkeit gewährleistet, kann sie das Konzept von einer Volksabstimmung nach § 63 in der zu trennenden Gemeinde abhängig machen. Spricht sich dabei in wenigstens einer der neu zu schaffenden Gemeinden die Mehrheit gegen das vom Gemeinderat beschlossene Konzept aus, so gilt dieses als nicht zustande gekommen. Auch in diesem Fall liegt der Entscheidung des Gemeindevolks ein Beschluss des Gemeinderats zugrunde. Hinzu kommt, dass die Volksabstimmung nicht vom Gemeindevolk, sondern von der Landesregierung initiiert wird und offenbar bezweckt, eine direktdemokratische Legitimation einer von ihr als problematisch erachteten Vermögensauseinandersetzung zwischen den betroffenen Gemeinden herzustellen. Zumindest unter dem Gesichtspunkt der repräsentativ-parlamentarischen Ausprägung des demokratischen Prinzips, aber auch angesichts der engen thematischen Begrenzung scheint auch diese Regelung bundesverfassungskonform zu sein.

Die auf Basis des „Ludesch“-Erkenntnisses geänderten Bestimmungen des **Vorarlberger Gemeindegesetzes**, wonach dann, wenn es die Gemeindevertretung ablehnt, einem hinreichend unterstützten Begehren des Gemeindevolkes auf Durchführung einer Volksabstimmung nachzukommen, eine Volksbefragung stattzufinden hat (§ 23 Abs 3 lit b iVm § 22 Abs 2 VlbG GG) bzw bei einem hinreichend unterstützten Gemeindevolksbegehren eine Volksbefragung durchzuführen ist (§ 23 Abs 3 lit a iVm § 21 Abs 4 VlbG GG), sind als bundesverfassungskonform zu beurteilen. Die

Volksbefragung ist anders als die Volksabstimmung im Ergebnis kein rechtlich verbindlicher Akt, der zweifellos gegenüber dem Gemeinderat einen politischen Druck erzeugen kann, aber diesen in keiner Weise in seiner Entscheidung rechtlich determiniert.

Nach Auffassung der Autoren wäre aber auch eine Regelung, wonach dann, wenn der Gemeinderat keinen ausdrücklichen Beschluss über die Ablehnung eines volksinitiierten Antrags auf Volksabstimmung fällt, eine Volksabstimmung durchzuführen ist, noch verfassungskonform. Eine Regelung, die es dem Gemeinderat unmöglich macht, die Durchführung einer beantragten Volksabstimmung durch bloßes Unterlassen eines Beschlusses über den Antrag zu verhindern, bedeutet nämlich keine Einschränkung der Stellung des Gemeinderates als oberstes Organ einer Gemeinde, sondern verpflichtet ihn lediglich, eine Entscheidung zu treffen, bzw sanktioniert seine Untätigkeit dahingehend, dass eine Volksabstimmung stattfindet.

Des Weiteren enthält § 22 Abs 6 iVm § 7 Abs 1 VlbG GG die Regelung, wonach die Äußerung der Gemeindevertretung zu einer Bestandsänderung (Gemeindefusion oder Gemeindeteilung) „aufgrund einer Volksabstimmung“ zu erfolgen hat. Diese Regelung wird als bundesverfassungskonform erachtet, weil die Äußerung der Gemeindevertretung eine vom Gesetzgeber so vorgesehene Volksabstimmung zwar voraussetzt, die Äußerung als solche jedoch kein verbindliches Recht schafft, sondern dem Gesetzgeber, der diese Form der Bestandsänderung erst vorzunehmen hat, lediglich eine Informationsgrundlage verschafft. Auch die vom Bürgermeister (§ 22 Abs 4 VlbG GG) angeordnete Volksabstimmung über einen von der Gemeindevertretung entgegen dem Antrag des Bürgermeisters gefassten Beschluss bzw die Erzwingung einer Beschlussfassung der Gemeindevertretung über einen Antrag des Bürgermeisters erweist sich als bundesverfassungskonform: In der ersten Konstellation handelt es sich um nichts anderes als ein nicht vom Volk, sondern vom Bürgermeister als repräsentativ-demokratischem Organ initiiertes Veto-Referendum, in der zweiten Konstellation wird die Gemeindevertretung lediglich verpflichtet, einen Beschluss zu fassen, aber nicht vorgegeben, welchen Inhalt dieser Beschluss haben muss.

Verfassungswidrig erscheint dagegen die Regelung des **Innsbrucker Stadtrechtes**: Dieses sieht in § 45 Abs 2 vor, dass, wenn eine **Bürgerinitiative** die Unterschrift von 2.000 wahlberechtigten Gemeindebürgern erreicht, der Bürgermeister binnen einer Woche den Gemeinderat zur Ausschreibung der Abstimmung über die Bürgerinitiative durch die wahlberechtigten Gemeindebürger einzuberufen hat. Hat eine Bürgerinitiative gültig die Unterstützung von mehr als der Hälfte der Stimmberechtigten erreicht, so hat der Gemeinderat in dieser Sitzung die zur Herstellung eines diesem Votum entsprechenden Rechtszustandes erforderlichen Beschlüsse zu fassen bzw in die Wege zu leiten. Für den Fall, dass der Gemeinderat dieser Verpflichtung nicht oder nicht in vollem Umfang nachkommt, hat die Landesregierung die Auflösung des Gemeinderates zu verfügen, und es ist binnen drei Monaten eine Neuwahl durchzuführen. Im Wege der Bürgerinitiative scheint es daher nicht ausgeschlossen, eine

ausschließlich von den wahlberechtigten Gemeindebürgern herrührende, thematisch innerhalb des Rahmens des eigenen Wirkungsbereichs nur punktuell beschränkte (§ 43 Abs 4 iVm § 44 Abs 1) „Volksgesetzgebung“ gegenüber dem Gemeinderat erzwingen zu können.⁴⁰ Man wird – auch vor dem Hintergrund der bisherigen Rechtsprechung des VfGH – sohin davon auszugehen haben, dass die Abstimmung Recht erzeugen soll, was gegen den Willen des Gemeinderats aus den schon oben genannten Gründen bundesverfassungswidrig ist.⁴¹ Die Abhaltung der im Gesetz ebenso erwähnten, von der Bürgerinitiative zu unterscheidenden Volksbefragung (§ 47) kann dagegen vom Gemeindevolk nicht erzwungen werden, was sie deutlich von der Konstruktion der „Volksgesetzgebung“ unterscheidet.⁴² In ihrer Begrifflichkeit begegnet die im Innsbrucker Stadtrecht geregelte Volksbefragung allerdings Bedenken, da sie den Gemeinderat gegebenenfalls zu einem aktiven Tun verpflichten würde und im Fall der Nichtbeachtung – sofern es sich um eine Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereichs aus dem Bereich der Landesvollziehung handelte – dessen Auflösung zur Folge hätte.⁴³

Dieselben Bedenken wie im Fall der Bürgerinitiative im Innsbrucker Stadtrecht gelten für die rechtlich verbindliche Volksabstimmung in der **Steiermark** auf Grund des § 124 Stmk VRG. Nach dieser Bestimmung ist eine von mindestens 25 v.H. der für die Wahl zum Gemeinderat Stimmberechtigten unterstützte Initiative einer Volksabstimmung zu unterziehen, wenn das zuständige Organ der Gemeinde innerhalb eines Jahres keine der Initiative entsprechende Entscheidung fällt. Wurde die Initiative durch Volksabstimmung angenommen, ist sie einer Entscheidung des zuständigen Organs der Gemeinde gleichzuhalten (§ 129 Stmk VRG). Auch hier kann der Gemeinderat nicht verhindern, dass gegen seinen Willen Recht erzeugt wird.

Die zwingende Durchführung einer Volksabstimmung, wenn dies eine ausreichende Zahl an Stimmberechtigten schriftlich verlangt (25 % der zum Gemeinderat Wahlberechtigten), ist ebenso im **Burgenland** vorgesehen.⁴⁴ Gegenstand einer Volksabstimmung ist ein Beschluss des Gemeinderates in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde und die Entscheidung darüber, ob dieser Geltung erlangen soll. Eine von den zum Gemeinderat Wahlberechtigten initiierte Volksabstimmung ist mit Verordnung des Gemeinderates anzuordnen. Auch diese Form der direktdemokratischen Partizipation des Gemeindevolkes stellt eine Art des „Veto-Referendums“ dar. Die wahlberechtigten Gemeindebürger haben daher lediglich die Möglichkeit, einem vom Gemeinderat gefassten Beschluss die Zustimmung zu erteilen oder zu verweigern. Durch diese dem Beschlussverfahren nachgeschaltete Möglichkeit wäre eine Rechtserzeugung „am Gemeinderat vorbei“ nicht möglich. Es ist sodann auch darauf hinzuweisen, dass der Gemeinderat auch entgegen eines in

⁴⁰ Gamper, Bürgerbeteiligung und demokratische Innovation in Tirol – Voraussetzungen, Instrumente, in Bußjäger/Gamper (Hg), Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion (2015) 23 (39)

⁴¹ In diesem Sinne auch Gamper, RFG 2011, 69; ebenso Gamper, Bürgerbeteiligung 38.

⁴² Siehe dazu Gamper, Bürgerbeteiligung 40.

⁴³ Siehe dazu näher Gamper, Bürgerbeteiligung 38.

⁴⁴ § 54 Abs 2 Z 3 Bgld GemO; § 52 Abs 2 Z 3 EisStR; § 51 Abs 2 Z 3 Ruster StR.

einer Volksabstimmung geäußerten Willens neuerlich einen Beschluss in derselben Sache fassen könnte und auf Grund der im burgenländischen Landesrecht vorgesehenen prozeduralen Hürden⁴⁵ zudem das Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen repräsentativer und direkter Demokratie gewahrt bliebe. Diese Regelung erweist sich vor dem Hintergrund des aus Sicht der Autoren zulässigen „Veto-Referendums“ als mit dem repräsentativ-demokratischen Modell vereinbar.

⁴⁵ Der Beschluss eines Gemeinderates wird nur dann nicht wirksam, wenn mindestens 40 % der zum Gemeinderat Wahlberechtigten an der Volksabstimmung teilgenommen haben und mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen auf „Nein“ lauten.

D) Zusammenfassung und Fazit

Die Gemeindeebene eignet sich besonders gut für Elemente der direkten Demokratie. Diese fördert die Teilhabe an Entscheidungsprozessen, die die Gemeindebevölkerung unmittelbar berühren und deren Auswirkungen auch spürbar sind. Die relative Überschaubarkeit des Gegenstands macht die direkte Demokratie daher nicht nur für politisch Interessierte attraktiv.⁴⁶

Auf Grund der überwiegend positiven Effekte haben alle Landesgesetzgeber von der verfassungsgesetzlich eingeräumten Möglichkeit der Einrichtung direktdemokratischer Instrumente Gebrauch gemacht, dies allerdings in unterschiedlichem Ausmaß und unterschiedlicher Intensität. Dem Gestaltungsspielraum der Länder hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung direktdemokratischer Instrumente auf Gemeindeebene wird primär durch das repräsentativ-demokratische Regelmodell sowie die restriktive VfGH-Judikatur enge Grenzen gesetzt. Die Stellung des Gemeinderates als oberstes Organ in der Gemeinde gemäß Art 118 Abs 5 B-VG bedingt, dass dieser nicht gegen seinen Willen einer rechtlich verbindlichen Entscheidung des Gemeindevolkes unterworfen werden darf. Die bereits erörterten Regelungen im Innsbrucker Stadtrecht sowie im steiermärkischen Volksrechtegesetz dürften vor diesem Hintergrund die repräsentative Demokratie als vorherrschende verfassungsrechtliche Systementscheidung (auch) auf Gemeindeebene gefährden und wären als nicht mit der Verfassung vereinbar zu qualifizieren.

Eine Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit von den in manchen Landesrechtsordnungen vorgesehenen „Veto-Referenden“ musste der VfGH bislang nicht vornehmen. Wenngleich auch gegen deren Verfassungskonformität verschiedentlich Bedenken erhoben wurden, dürfte dieses Instrument nach hier vertretener Ansicht den Gestaltungsspielraum der Länder nicht überschreiten.

⁴⁶ *Poier*, Instrumente 150 f; *Eberhard*, Ausgestaltungsmöglichkeiten 146 ff.

E) Ergebnisse auf einen Blick

1. Allgemeines

- Die Gemeindeebene eignet sich aufgrund ihrer Bürgernähe besonders gut für den Einsatz direktdemokratischer Elemente.
- Die bisherige Rechtsprechung des VfGH, insbesondere die restriktive Auslegung des Art 117 Abs 8 B-VG hat zur Folge, dass die Länder bei der Ausgestaltung direktdemokratischer Instrumente auf Gemeindeebene über einen nur **beschränkten Spielraum** verfügen.
- Der Gemeinderat als höchstes Organ der Gemeinde darf nicht **gegen seinen Willen einer rechtlich verbindlichen Entscheidung des Gemeindevolkes** unterworfen werden. Verfassungsrechtlich unbedenklich sind aber von vornherein Volksbefragungen oder Volksbegehren.

2. Bewertung landesgesetzlicher Bestimmungen de lege lata

- Landesgesetzliche Bestimmungen, die ausschließlich den Gemeinderat ermächtigen, eine Gemeindevolksabstimmung zu initiieren, begegnen keinen verfassungsrechtlichen Bedenken (betrifft die Bundesländer Kärnten, Wien und Oberösterreich).
- Die **verfassungsrechtliche Zulässigkeit sogenannter Veto-Referenden ist strittig**, nach hier vertretener Ansicht überschreiten diese jedoch nicht die Grenzen des den Ländern eingeräumten Gestaltungsspielraumes. Das Einziehen prozeduraler Hürden, die lediglich vom Gemeinderat selbst überwunden werden können (beispielsweise eine neuerliche Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit über einen mittels Volksabstimmung abgelehnten Beschluss) wäre dennoch ratsam. **Verfassungsrechtlich unzulässig** sind nach der Judikatur des VfGH jedenfalls die Bestimmungen im **Innsbrucker Stadtrecht** sowie im **steiermärkischen Volksrechtgesetz**, die in ihrer Ausgestaltung den aufgehobenen Vorarlberger Regelungen entsprechen.

3. Möglichkeiten des Ausbaus direktdemokratischer Instrumente auf kommunaler Ebene

- **Keinen Bedenken** begegnet die **Neuregelung in Vorarlberg**, wonach die Ablehnung eines hinreichend unterstützten Antrags auf Durchführung einer Volksabstimmung durch den Gemeinderat zu einer (rechtlich unverbindlichen) Volksbefragung führt.
- Nach der hier vertretenen Auffassung wäre es aber auch (noch) zulässig, wenn als Folge des Verschweigens des Gemeinderates, innerhalb angemessener Frist einen Beschluss über einen hinreichend unterstützten Antrag auf Durchführung einer Volksabstimmung zu fassen, eine solche stattfindet.

Literaturverzeichnis

Bußjäger Peter, Bundesstaatliches Berücksichtigungsprinzip und demokratische Homogenität, ZÖR 76 (2021), 29.

Bußjäger, Entwicklungen in der direkten Demokratie und Bürgerbeteiligung in Vorarlberg, in Bußjäger/Balthasar/Sonntag (Hg), Direkte Demokratie im Diskurs (2014) 151.

Eberhard Harald, Parlamentarische Rechtsetzung und direkte Demokratie: Ausgestaltungsmöglichkeiten, in Lienbacher/Pürgy (Hg), Parlamentarische Rechtsetzung in der Krise (2014) 127.

Eller Mathias, Direkte Demokratie: Nur noch ein bloßes Lippenbekenntnis? IFÖ 2020, 1.

Gamper Anna, Direkte Demokratie und bundesstaatliches Homogenitätsprinzip, ÖJZ 2003, 441.

Gamper Anna, Direkte Demokratie in der Gemeinde, RFG 2011, 66.

Gamper Anna, Parlamentarische Rechtsetzung und direkte Demokratie: Verfassungsrechtliche Grenzen, in Lienbacher/Pürgy (Hg), Parlamentarische Rechtsetzung in der Krise (2014) 101.

Gamper Anna, Bürgerbeteiligung und demokratische Innovation in Tirol - Voraussetzungen, Instrumente, in Bußjäger/Gamper (Hg), Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion (2015) 23.

Giese Karim, Rechtliche Grundlagen und Grenzen direkter Demokratie und Partizipation in den österreichischen Gemeinden, in Bork et al (Hg), Direkte Demokratie und Partizipation in den österreichischen Gemeinden, RFG 2015, 5.

Giese Karim, Vom beständigen Wühlen in der Schublade der direkten Demokratie: Stand, Probleme und Perspektiven kommunaler Bürgerbeteiligung, in Ziegerhofer/Ferz/Polaschek (Hg), Zukunft Europa? - FS Johannes W. Pichler (2017) 179.

Karlhofer Ferdinand, Direkte Demokratie – ja, aber? Stand und Perspektiven kommunaler Bürgerbeteiligung, in Kahl (Hg), Offen in eine gemeinsame Zukunft – FS 50 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle (2012) 143.

Madlspurger Kristina, Instrumente der direkten Demokratie auf Gemeindeebene, RFG 2014, 140.

Merli Franz, Ängstlich gegenüber der Demokratie, einfallsreich für den Rechtsstaat, ZÖR 76 (2021), 85.

Poier Klaus, BürgerInnenpartizipation durch direkte Demokratie, in Pabel (Hg), 50 Jahre JKU. Eine Vortragsreihe der Rechtswissenschaftlichen Fakultät (2018) 165.

Poier Klaus, Entwicklung, Praxis und Perspektiven der Direkten Demokratie in Österreich (2019) (im Erscheinen).

Poier Klaus, Instrumente und Praxis direkter Demokratie in Österreich auf Länder- und Gemeindeebene, in Bußjäger/Balthasar/Sonntag (Hg), Direkte Demokratie im Diskurs (2014) 141.

Poier Klaus, Sachunmittelbare Demokratie in Österreichs Ländern und Gemeinden: Rechtslage und empirische Erfahrungen im Überblick, in Neumann/Renger (Hg), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009. Deutschland, Österreich, Schweiz (2010) 31.

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Univ.-Prof. Dr. *Peter Bußjäger*, Professor am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck; Direktor des Instituts für Föderalismus, Innsbruck; Mitglied des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein.

Univ.-Prof. Dr. *Harald Eberhard*, Universitätsprofessor für Öffentliches Recht unter besonderer Berücksichtigung des europäischen und österreichischen öffentlichen Wirtschaftsrechts am Institut für Österreichisches und Europäisches Öffentliches Recht an der Wirtschaftsuniversität Wien.

Univ.-Prof. Dr. *Anna Gamper*, Universitätsprofessorin am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck, Ersatzrichterin des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein.

Univ.-Prof. Dr. *Klaus Poier*, Universitätsprofessor am Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Graz sowie Leiter des Zentrums für Hochschulrecht und Hochschulgovernance (ZHR) an der Uni Graz.