

 **Bundeskanzleramt**

Bundesministerin für
EU und Verfassung

[bundeskanzleramt.gv.at](https://www.bundeskanzleramt.gv.at)

Mag. Karoline Edtstadler
Bundesministerin für EU und Verfassung

Herrn
Mag. Wolfgang Sobotka
Präsident des Nationalrats
Parlament
1017 Wien

Geschäftszahl: 2021-0.298.032

Wien, am 22. Juni 2021

Sehr geehrter Herr Präsident,

die Abgeordneten zum Nationalrat Dr. Bösch, Kolleginnen und Kollegen haben am 22. April 2021 unter der Nr. **6454/J** eine schriftliche parlamentarische Anfrage betreffend „Die Demokratienovelle ruht wieder“ an mich gerichtet.

Diese Anfrage beantworte ich nach den mir vorliegenden Informationen wie folgt:

Zu den Fragen 1 bis 4:

1. *Wann ist mit einer Regierungsvorlage zu rechnen?*
2. *Werden diesbezüglich Studien erstellt?*
 - a. *Wenn ja, welche?*
 - b. *Wenn ja, von wem?*
3. *Welche Kosten werden dadurch budgetwirksam?*
4. *Wird die 2021 notwendige Rettung der direkten Demokratie, wie im Bundesrat beschlossen, gelingen?*
 - a. *Wenn nein, warum nicht?*

Die „Entschließung des Bundesrates vom 3. Dezember 2020 betreffend Rettung der direkten Demokratie in Vorarlberg (331/E-BR/2020)“ lautet wie folgt:

„Die Bundesregierung wird, vor dem Hintergrund der krisenbedingten Schwierigkeiten beim Zusammentreten von Selbstverwaltungskörpern, aufgefordert, dem Nationalrat eine Regierungsvorlage zuzuleiten, welche eine Rechtsgrundlage für die Durchführung von Volksabstimmungen in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde auf Verlangen des Gemeindevolkes, wie im Vorarlberger Landes-Volksabstimmungsgesetz vorgesehen, schafft.“

Die EntschlieÙung ist offenkundig eine politische Reaktion auf ein rezentes Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes (VfGH 6.10.2020, G 166/2020 ua), mit der Bestimmungen (Wortfolgen) des VlbG GemeindeG und des VlbG Landes-VolksabstimmungsG als verfassungswidrig aufgehoben wurden. Die Aufhebung tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2021 in Kraft.

Nach (noch) geltender Rechtslage ist in Vorarlberg in den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde eine Volksabstimmung abzuhalten, wenn dies von einer bestimmten Anzahl der Stimmberechtigten der Gemeinde verlangt wird. Durch das Ergebnis der Volksabstimmung werden sämtliche Gemeindeorgane gebunden. Es kann dadurch der Fall eintreten, dass diese Gemeindeorgane gegen ihren Willen oder gegen den Willen des ihnen gegenüber weisungsberechtigten Gemeinderates (Art. 118 Abs. 5 B VG) durch eine vom Gemeindevolk eingeleitete Volksabstimmung zur Erlassung eines verbindlichen Rechtsaktes und zur Unterlassung entgegenstehender Rechtsakte verpflichtet werden.

Der Verfassungsgerichtshof erkannte darin eine Verletzung von Art. 117 Abs. 8 B-VG, der die Landesgesetzgebung ermächtigt, in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde die unmittelbare Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten vorzusehen. Diese Bestimmung sei im Lichte des repräsentativ-demokratischen Systems der Gemeindeselbstverwaltung auszulegen, in welchem dem allgemeinen Vertretungskörper Gemeinderat die zentrale Stellung (oberstes Organ) zukomme. Verfassungsrechtlich unbedenklich seien demnach nur solche verbindlichen Gemeindevolksabstimmungen, denen eine Willensbildung des Gemeinderates zugrunde liegt.

Hätte der Verfassungsgerichtshof die Aufhebung allein auf Art. 117 Abs. 8 B-VG (in Verbindung mit Art. 118 Abs. 5 B VG) gestützt, wäre eine Änderung dieser beiden Verfassungsbestimmungen unter Einhaltung des Verfahrens gemäß Art. 44 Abs. 1 B-VG in Erwägung zu ziehen.

Der Verfassungsgerichtshof hat allerdings in Rz 36 des Erkenntnisses VfGH 6.10.2020, G 166/2020 ua auch einen Vergleich zu seiner früheren Rechtsprechung hergestellt, mit der er der in dieselbe Richtung gehenden Vorarlberger „Volksgesetzgebung“ auf Landesebene vor dem Hintergrund des repräsentativ-demokratischen Grundprinzips der Bundesverfassung bereits Schranken gesetzt hat (VfSlg. 16.241/2001). Der Ansicht der Vorarlberger Landesregierung, dass ein Vergleich bereits deshalb nicht in Betracht komme, weil die Rechtsetzung im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde weder Gesetzgebung im formellen noch im materiellen Sinn sei, sondern als Verwaltungshandeln dem Legalitätsprinzip unterworfen sei und der Aufsicht des Bundes und des Landes unterliege, ist der Verfassungsgerichtshof ausdrücklich nicht gefolgt. Vielmehr macht er deutlich, „dass die Bundesverfassung [...] auch für die Gemeindeselbstverwaltung ein repräsentativ-demokratisches System vorsieht“.

Auf Basis dieser Rechtsprechung stünde dementsprechend zu befürchten, dass der Verfassungsgerichtshof eine bloße Änderung der Art. 117 Abs. 8 B-VG und Art. 118 Abs. 5 B-VG am Maßstab des repräsentativ-demokratischen Grundprinzips messen und mangels Einhaltung des Verfahrens gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG für eine Gesamtänderung der Bundesverfassung als verfassungswidrig aufheben könnte. Dass der Verfassungsgerichtshof diesen Schritt gehen könnte und bereits in der Vergangenheit gegangen ist, lässt sich anhand von VfSlg. 16.327/2001 belegen.

Im Ergebnis ist auf die vierte Frage zusammengefasst zu antworten:

Nach derzeitigem Stand der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes ist davon auszugehen, dass die vom Bundesrat angeregte Verfassungsänderung („Rechtsgrundlage für die Durchführung von Volksabstimmungen in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde auf Verlangen des Gemeindevolkes, wie im Vorarlberger Landes-Volksabstimmungsgesetz vorgesehen“) allein im Rahmen einer Gesamtänderung der Bundesverfassung gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG zulässig wäre. Danach ist jede Gesamtänderung der Bundesverfassung einer Abstimmung des gesamten Bundesvolkes zu unterziehen.

Im Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst wird derzeit geprüft, in welcher Form eine „Rettung der direkten Demokratie“ verfassungsrechtlich möglich wäre. Externe „Studien“ wurden nicht in Auftrag gegeben.

Mag. Karoline Edtstadler

