

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

W III 4/2013-11

18.09.2013

## BESCHLUSS

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des  
Präsidenten

Dr. Gerhart HOLZINGER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin

Dr. Brigitte BIERLEIN

und der Mitglieder

Dr. Markus ACHATZ,

Mag. Dr. Eleonore BERCHTOLD-OSTERMANN,

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

DDr. Christoph GRABENWARTER,

Dr. Christoph HERBST,

Dr. Michael HOLOUBEK,

Dr. Helmut HÖRTENHUBER,

Dr. Claudia KAHR,

Dr. Georg LIENBACHER,

Dr. Rudolf MÜLLER,

Dr. Johannes SCHNIZER und

Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

als Stimmführer, im Beisein der Schriftführerin

Dr. Anke SEMBACHER,

über die von 1. WIR IM ERSTEN – Die Stimme der BürgerInnen, Zelinkagasse 6, 1010 Wien, 2. Dr. Karl NEWOLE, (...) , Wien, und 3. Isabelle R., (...), Wien, alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Karl Newole, Zelinkagasse 6, 1010 Wien, eingebrachte Anfechtung des Ergebnisses der vom 7. bis 9. März 2013 in Wien durchgeführten Volksbefragung in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung beschlossen:

Die Anfechtung wird zurückgewiesen.

## Begründung

### I. Sachverhalt, Anfechtungsvorbringen und Vorverfahren

1. Am 14. Dezember 2012 beschloss der Gemeinderat der Stadt Wien die Durchführung einer Volksbefragung in Wien im März 2013 mit folgenden Fragestellungen:

1

"1. Wie soll die Parkplatzsituation und Lebensqualität für Bezirksbewohner/innen verbessert werden?

A) Es sollen für jeden Wiener Bezirk Parkraumregelungen eingeführt werden.

B) Es soll Lösungen für einzelne Bezirke geben (mit Berücksichtigung der Interessen der Nachbarbezirke)

A

B

2. Soll sich die Stadt um die Austragung der Olympischen Sommerspiele 2028 bemühen?

JA

NEIN

3. Die kommunalen Betriebe bieten der Wiener Bevölkerung wichtige Dienstleistungen. Zum Beispiel Wasser, Kanal, Müllabfuhr, Energie, Spitäler, Gemeindewohnbauten und öffentliche Verkehrsmittel. Sind Sie dafür, dass diese Betriebe vor einer Privatisierung geschützt werden?

JA

NEIN

4. Soll die Stadt nach dem Beispiel der Bürger/innen-Solarkraftwerke weitere erneuerbare Energieprojekte entwickeln, die mit finanzieller Beteiligung der BürgerInnen realisiert werden?

JA

NEIN"

2. Unter Hinweis auf diesen Beschluss des Gemeinderates wurde die Volksbefragung vom Bürgermeister der Stadt Wien mit Kundmachung vom 10. Jänner 2013 im Amtsblatt der Stadt Wien ausgeschrieben und der Zeitraum vom 7. bis 9. März 2013 für die Durchführung der Volksbefragung festgelegt. Nach Durchführung der Volksbefragung in diesem Zeitraum wurde das Gesamtergebnis von der Stadtwahlbehörde der Stadt Wien (in der Folge: Stadtwahlbehörde) am 21. März 2013 festgestellt und am 28. März 2013 gemäß § 19 Abs. 2 Wiener Volksbefragungsgesetz – WVBefrG im Amtsblatt der Stadt Wien kundgemacht. 2

3. Mit ihrem am 19. April 2013 beim Verfassungsgerichtshof eingelangten, auf Art. 141 Abs. 3 B-VG gestützten Antrag fechten die erstanfechtungswerbende Partei – eine mit zwei Mandaten in der Bezirksvertretung für den ersten Wiener Gemeindebezirk vertretene Partei – sowie der Zweitanfechtungswerber – ein bei der Volksbefragung stimmberechtigtes Gemeindemitglied und Mitglied der Bezirksvertretung für den ersten Wiener Gemeindebezirk – und die Drittanfechtungswerberin – eine französische Staatsangehörige, die seit mehr als fünf Jahren ihren Hauptwohnsitz in Wien hat und ebenfalls Mitglied der Bezirksvertretung für den ersten Wiener Gemeindebezirk ist – das Verfahren und das Ergebnis der Volksbefragung wegen Rechtswidrigkeit der Fragestellungen und "Unionsrechtswidrigkeit des Ausschlusses von zum Gemeinderat wahlberechtigten Unionsbürgern von der Volksbefragung" an und beantragen, das Verfahren zur Volksbefragung zur Gänze als rechtswidrig aufzuheben. 3

4. Die Stadtwahlbehörde legte die Wahlakten vor und erstattete eine Gegenschrift, in der die Zurückweisung, in eventu die Abweisung der Anfechtung beantragt wird. 4

## II. Rechtslage

1. § 112a Wiener Stadtverfassung – WStV, LGBl. 28/1968 idF LGBl. 12/1978, lautet: 5

"Volksbefragung  
§ 112a

(1) Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde, die in die Zuständigkeit des Gemeinderates fallen, ausgenommen die im Abs. 2 angeführten, können Gegenstand einer Befragung der wahlberechtigten Gemeindemitglieder sein (Volksbefragung).

(2) Die Wahlen der Organe der Gemeinde, Gemeindeabgaben, Entgelte (Tarife), Personal- und behördliche Angelegenheiten sowie Maßnahmen, durch die in verfassungsgesetzlich geschützte Grund- und Freiheitsrechte eingegriffen würde, können nicht Gegenstand einer Volksbefragung sein.

(3) Eine Volksbefragung ist durchzuführen, wenn dies der Gemeinderat beschließt oder von der erforderlichen Mindestanzahl wahlberechtigter Gemeindemitglieder verlangt wird. Die Mindestanzahl beträgt 5 v. H. der bei der letzten Gemeinderatswahl wahlberechtigt gewesenen Gemeindemitglieder.

(4) – (5) [...]"

2. Die §§ 1, 2 und 18a bis 19 WVBefrG, LGBl. 5/1980 idF LGBl. 31/2010, lauten auszugsweise:

6

"Ausführung zur Wiener Stadtverfassung

§ 1. Volksbefragungen auf Grund der Verfassung der Bundeshauptstadt Wien sind nach den Vorschriften der §§ 112a bis 112c der Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (Wiener Stadtverfassung – WStV), LGBl. für Wien Nr. 28/1968, in der jeweils geltenden Fassung, und den folgenden ergänzenden Bestimmungen durchzuführen.

[...]

Ausschreibung einer Volksbefragung über Beschluss des Gemeinderates

§ 2. (1) – (2) [...]

(3) Stimmberechtigt sind alle Frauen und Männer, die die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen, im Gemeindegebiet von Wien ihren Hauptwohnsitz haben, vom Wahlrecht nicht ausgeschlossen sind und am letzten Tag des Zeitraums der Volksbefragung das 16. Lebensjahr vollendet haben.

(4) Ob die Voraussetzungen nach Absatz 3 zutreffen, ist mit Ausnahme des Alters nach dem Stichtag der Volksbefragung zu beurteilen.

[...]

§ 18a. (1) – (4) [...]

(5) Bis zum zehnten Tag nach dem Volksbefragungszeitraum können die im Gemeinderat oder in den Bezirksvertretungen vertretenen Parteien, die Mitglieder der Bezirkswahlbehörden, die Vertrauenspersonen und die Vertreter des Antrages bei der Bezirkswahlbehörde aus folgenden Gründen schriftlich Einspruch erheben:

a) gegen die ziffernmäßige Ermittlung einer Annahmestelle oder einer Bezirkswahlbehörde oder

b) gegen die gesetzwidrige Beurteilung oder Zurechnung von Stimmzetteln durch eine Annahmestelle oder eine Bezirkswahlbehörde.

Die behauptete Gesetzwidrigkeit ist hinreichend glaubhaft zu machen.

(6) [...]

#### Berichtigungen der Stimmergebnisse der Stimmbezirke durch die Stadtwahlbehörde

§ 18b. (1) Die Stadtwahlbehörde überprüft sämtliche Stimmergebnisse und berichtigt etwaige Irrtümer in den ermittelten ziffernmäßigen Ergebnissen und verlautbart die vorgenommenen Berichtigungen.

(2) Wird ein hinlänglich begründeter Einspruch (§ 18a Abs. 5) erhoben, so ist das Ergebnis auf Grund der Volksbefragungsakten und der vorliegenden Schriftstücke zu überprüfen. Werden die behaupteten Mängel erwiesen, hat die Stadtwahlbehörde die erforderlichen Richtigstellungen zu beschließen.

(3) Gibt die Überprüfung keinen Anlass zu einer Richtigstellung, ist der Einspruch durch die Stadtwahlbehörde abzuweisen, wovon der Einspruchswerber durch den Magistrat in Kenntnis zu setzen ist. Die Entscheidung oder Verfügung der Stadtwahlbehörde ist im Verwaltungsweg nicht anfechtbar.

(4) Das Ergebnis der Überprüfung der Einsprüche ist von der Stadtwahlbehörde in einer Niederschrift unter Anführung von Ort und Zeit der Amtshandlung sowie der Namen der an- und abwesenden Mitglieder der Stadtwahlbehörde festzuhalten.

## Kundmachung des Gesamtergebnisses der Befragung

§ 19. (1) Nach Ablauf der Einspruchsfrist oder nach Entscheidung über einen Einspruch (§ 18b Abs. 2 und 3) hat die Stadtwahlbehörde auf Grund der Bezirksergebnisse das Gesamtergebnis der Volksbefragung festzustellen. Das Gesamtergebnis der Volksbefragung ist von der Stadtwahlbehörde in einer Niederschrift unter Anführung von Ort und Zeit der Amtshandlung sowie der Namen der an- und abwesenden Mitglieder der Stadtwahlbehörde festzuhalten.

(2) Das Gesamtergebnis der Volksbefragung ist vom Magistrat im Amtsblatt der Stadt Wien unverzüglich kundzumachen. Die Kundmachung hat die Feststellung gemäß § 112c Abs. 2 WStV zu enthalten."

3. § 16 Wiener Gemeindewahlordnung 1996 – GWO 1996, LGBL. 16 idF 7  
LGBL. 39/2005, lautet:

### "Wahlrecht, Stichtag

§ 16. (1) Wahlberechtigt sind alle Männer und Frauen, die am Wahntag (§ 3 Abs. 2) das 16. Lebensjahr vollendet haben und am Stichtag (§ 3 Abs. 4)

1. die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen,
2. vom Wahlrecht nicht ausgeschlossen sind und
3. im Gemeindegebiet von Wien ihren Hauptwohnsitz haben.

(2) Wahlberechtigt zu den Bezirksvertretungswahlen sind auch Unionsbürger, die abgesehen von der österreichischen Staatsbürgerschaft die Bedingungen des Abs. 1 erfüllen."

4. § 16 Volksbefragungsgesetz 1989, BGBl. 356 idF BGBl. 339/1993 (in der Folge: 8  
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 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. Erwägungen

Der Verfassungsgerichtshof hat über die Zulässigkeit der Anfechtung erwogen: 9

1. Gemäß Art. 141 Abs. 3 B-VG entscheidet der Verfassungsgerichtshof über Anfechtungen des Ergebnisses von Volksbegehren, Volksabstimmungen, Volksbefragungen und Europäischen Bürgerinitiativen. Ihrem Wortlaut nach ist diese Bestimmung nicht auf direktdemokratische Vorgänge auf Bundesebene beschränkt, jedoch wird allein der Bundesgesetzgeber zur näheren Regelung der Voraussetzungen für ein Anfechtungsverfahren berufen. Dieser hat für Volksbefragungen jedoch – und zwar mit § 16 VolksbefragungsG 1989 – bloß eine Regelung für die Anfechtung von Volksbefragungen nach Art. 49b 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 Art. 141 Abs. 3 B-VG den Bundesgesetzgeber nicht nur ermächtigt, sondern verpflichtet, nähere Regelungen über die Zulässigkeit von Anfechtungen des Ergebnisses von Volksbegehren, Volksabstimmungen, Volksbefragungen und Europäischen Bürgerinitiativen zu erlassen (s. VfSlg. 19.648/2012; vgl. auch VfSlg. 9234/1981 und 13.839/1994). 10

2. Da der Bundesgesetzgeber eine solche Regelung im Hinblick auf vom Gemeinderat angeordnete Volksbefragungen nicht getroffen hat, sind in derartigen Konstellationen die Legitimationsvoraussetzungen aus Art. 141 Abs. 3 B-VG selbst abzuleiten (s. VfSlg. 19.648/2012 mwH; vgl. auch VfSlg. 15.816/2000 unter 11

Bezugnahme auf VfSlg. 9044/1981 betreffend die Anfechtung von Wahlen zum Bundesrat). Da die Anfechtungslegitimation in solchen Angelegenheiten aus kompetenzrechtlicher Sicht nicht in landesgesetzlichen Vorschriften geregelt werden kann (vgl. VfSlg. 9912/1984, 19.648/2012), ist sie aus den einschlägigen (verfassungs-)gesetzlichen Regelungen betreffend das Verfahren bei direktdemokratischen Instrumenten, insbesondere bei Volksbefragungen, abzuleiten. Im Hinblick auf die Frage, wer zur Anfechtung legitimiert ist, ist nach Sinn und Zweck der Regelung des Art. 141 Abs. 3 B-VG insbesondere auf die konkreten Interessenlagen von Anfechtungswerbern in diesen Verfahren Bedacht zu nehmen; zur Anfechtung des Ergebnisses einer Volksbefragung ist nach dieser Bestimmung jedenfalls legitimiert, wem auf Grund seiner besonderen Rechtsstellung im Verfahren ein besonderes Interesse zukommt (vgl. VfSlg. 9044/1981; vgl. auch VfSlg. 15.816/2000).

2.1.1. Aus Art. 141 Abs. 3 B-VG und den dazu ergangenen bundesgesetzlichen Ausführungsbestimmungen für die Anfechtung direktdemokratischer Verfahren – insbesondere § 16 Abs. 1 Volksbefragungsg 1989 für Anfechtungen des Ergebnisses von Bundesvolksbefragungen gemäß Art. 49b B-VG, aber auch § 14 Abs. 2 Volksabstimmungsgesetz 1972 für Volksabstimmungen – ist abzuleiten, dass eine Anfechtungsbefugnis lediglich für eine Anzahl von mehreren (stimmberechtigten) Personen besteht. 12

2.1.2. In diesem Sinne hat der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis VfSlg. 15.816/2000 ausgesprochen, dass eine Legitimation jedenfalls für jene Antragsteller – im damaligen Fall 20 bei der Volksbefragung stimmberechtigte Gemeindebürger – gegeben ist, die in einem landesgesetzlich vorgesehenen Einspruchsverfahren betreffend die Ermittlung des Ergebnisses und die Rechtswidrigkeit des Verfahrens zur Volksbefragung einspruchsberechtigt gewesen waren und insoweit Parteistellung gehabt hatten. 13

Auch in seinem Erkenntnis VfSlg. 19.648/2012 hat der Verfassungsgerichtshof schließlich – die Niederösterreichische Gemeindeordnung 1973 sah ein Einspruchsverfahren nicht vor – die Anfechtungslegitimation zweier bei der Volksbefragung stimmberechtigter Gemeindeglieder mit der Begründung bejaht, dass selbst die Heranziehung eines Durchschnittswertes aus den in § 16 Volksbefragungsg 1989 (für Anfechtungen des Ergebnisses von Bundesvolksbe- 14



fragungen gemäß Art. 49b B-VG) absolut festgelegten Zahlen an notwendigen Anfechtungswerbern im Verhältnis zur Anzahl der im jeweiligen Wahlkreis Stimmberechtigten im vorliegenden Fall auf Grund der geringen Anzahl der Stimmberechtigten in der dort betroffenen Gemeinde ins Leere gehe.

Nach dem Erkenntnis VfGH 28.6.2013, W III 2/2013, sieht Art. 141 Abs. 3 B-VG zwar vor, dass der (Bundes-)Gesetzgeber das Recht auf Anfechtung des Ergebnisses von Volksbefragungen derart zu gestalten hat, dass eine solche (Rechts-)Ausübung tatsächlich ermöglicht wird (vgl. VfSlg. 9234/1981, 13.839/1994), nicht jedoch, dass die Anfechtungsbefugnis jeder an der Teilnahme berechtigten Person schlechthin zukommen muss (vgl. VfSlg. 13.828/1994). Ein aus der bloßen Teilnahme an direktdemokratischen Instrumenten ohne Erfüllung bestimmter Formalerfordernisse erfließendes subjektives Recht einzelner Personen auf Überprüfung von Abstimmungsergebnissen ist weder in den die direktdemokratischen Instrumente regelnden Bestimmungen des B-VG (Art. 41 Abs. 2 und 3, Art. 43 und 44 Abs. 3 und Art. 49b B-VG) noch in Art. 141 Abs. 3 B-VG vorgesehen, sondern kann ihnen allenfalls durch ihre besondere Rechtsstellung in diesen Verfahren zukommen (vgl. VfSlg. 15.816/2000).

3. Die erstanfechtungswerbende Partei – „eine in der Bezirksvertretung für den ersten Wiener Gemeindebezirk vertretene politische Partei“ – ist zur Anfechtung des Ergebnisses der Volksbefragung nicht legitimiert: 16

3.1. In der Anfechtung wird zur Anfechtungslegitimation der erstanfechtungswerbenden Partei ausgeführt, dass diese nach § 18a Abs. 5 WVBefrG gegen die ziffernmäßige Ermittlung der Befragungsergebnisse durch eine Annahmestelle oder Bezirkswahlbehörde und die gesetzwidrige Beurteilung oder Zurechnung von Stimmzetteln durch eine Annahmestelle oder eine Bezirkswahlbehörde einspruchsberechtigt gewesen sei, weshalb ihr nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (VfSlg. 15.816/2000, 19.648/2012) Anfechtungslegitimation zukomme. Der Umstand, dass kein Einspruchsverfahren durchgeführt worden sei, stehe dem nicht entgegen, weil mit der vorliegenden Anfechtung allein die Rechtswidrigkeit der Fragestellung der Volksbefragung bzw. die Gestaltung des verwendeten amtlichen Stimmzettels geltend gemacht werden solle, diese Themen jedoch nicht Gegenstand eines zulässigen Einspruches nach § 18a Abs. 5 WVBefrG sein könnten. 17

Die Stadtwahlbehörde hält dem in ihrer Gegenschrift entgegen, dass das WVBEfrG eine Einspruchsmöglichkeit hinsichtlich anderer Rechtswidrigkeiten als der in § 18a Abs. 5 WVBEfrG genannten nicht vorsehe und daraus zu schließen sei, dass in Bezug auf sie niemandem ein subjektives öffentliches Recht eingeräumt sei, Rechtswidrigkeiten durch ein Rechtsmittel vor den Wahlbehörden geltend zu machen. Das Einspruchsverfahren nach dem WVBEfrG sei ausschließlich dazu bestimmt, Rechtswidrigkeiten des Abstimmungsverfahrens geltend zu machen, weshalb die Einspruchslegitimation, die neben den in den allgemeinen Vertretungskörpern vertretenen Parteien und den Vertretern des Antrages auch die Mitglieder der Bezirkswahlbehörden sowie Vertrauenspersonen – die durch ihren Einblick in das Abstimmungsverfahren einen Beitrag zur Sicherung seiner Rechtmäßigkeit leisten könnten – umfasse, vergleichsweise weit gezogen sei; es diesen Personen überdies zu erlauben, auch die dem Abstimmungsverfahren vorausliegenden Schritte des Befragungsverfahrens vor dem Verfassungsgerichtshof zu bekämpfen, geriete in die Nähe einer sachwidrigen Privilegierung. Aus diesem Grund hätten weder Bund noch Länder eine Regelung getroffen, die Mitgliedern der Wahlbehörden, Vertrauensleuten, in den Vertretungskörpern vertretenen Parteien oder einzelnen Bürgern die Bekämpfung der Rechtswidrigkeit der Fragestellung erlaube.

3.2. Gemäß § 18a Abs. 5 WVBEfrG können die im Gemeinderat oder in den Bezirksvertretungen vertretenen Parteien, die Mitglieder der Bezirkswahlbehörden, die Vertrauenspersonen und die Vertreter des Antrages bis zum zehnten Tag nach dem Volksbefragungszeitraum bei der Bezirkswahlbehörde gegen die ziffermäßige Ermittlung einer Annahmestelle oder einer Bezirkswahlbehörde oder gegen die gesetzwidrige Beurteilung oder Zurechnung von Stimmzetteln durch eine Annahmestelle oder eine Bezirkswahlbehörde schriftlich Einspruch erheben.

3.3. Eine Legitimation von politischen Parteien – mögen sie auch in einer Bezirksvertretung vertreten sein – zur Anfechtung des Ergebnisses einer Volksbefragung beim Verfassungsgerichtshof ist weder aus Art. 141 Abs. 3 B-VG – der die Regelung, unter welchen Voraussetzungen der Verfassungsgerichtshof über Anfechtungen des Ergebnisses von Volksbefragungen entscheidet, dem Bundesgesetzgeber überträgt – noch aus einer sonstigen bundesgesetzlichen (vgl. VfSlg. 9912/1984) Regelung abzuleiten, zumal Ausführungsbestimmungen zu Art. 141 Abs. 3 B-VG für die Anfechtung direktdemokratischer Verfahren auf

Bundesebene eine Anfechtungsbefugnis lediglich für eine Mehrzahl von (stimmberechtigten) Personen vorsehen (vgl. Pkt. III.2.1.1.).

Auch aus Art. 141 Abs. 1 B-VG sowie aus bundesgesetzlichen wahlrechtlichen Vorschriften, die wahlwerbenden Parteien Anfechtungsrechte in Bezug auf Wahlen einräumen, lässt sich aus systematischer Sicht nichts gewinnen, weil politischen Parteien – anders als beispielsweise Wahlparteien bei Wahlen zu den allgemeinen Vertretungskörpern – im Verfahren zur Volksbefragung keine besondere Rechtsstellung zukommt; die bei einer Volksbefragung Stimmberechtigten sind nämlich in einen politischen Entscheidungsprozess unmittelbar eingebunden und so – anders als bei allgemeinen Wahlen – nicht dazu aufgerufen, eine Wahlpartei zu wählen, sondern über eine im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde gelegene (Art. 117 Abs. 8 B-VG) beabsichtigte Maßnahme abzustimmen (vgl. VfGH 28.6.2013, W III 2/2013; vgl. auch VfSlg. 13.839/1994).

21

3.4. Auch aus der Tatsache, dass die erstanfechtungswerbende Partei gemäß § 18a Abs. 5 WVBefrG in einem landesgesetzlichen Verfahren in Bezug auf bestimmte Rechtswidrigkeiten des Abstimmungsverfahrens einspruchsberechtigt gewesen wäre, kann keine Legitimation zur Anfechtung der Volksbefragung beim Verfassungsgerichtshof abgeleitet werden, weil sich die Anfechtungslegitimation gemäß Art. 141 Abs. 3 B-VG nur aus der Verfassung selbst – in systematischer Zusammenschau mit bundesgesetzlichen Vorschriften (s. Pkt. III.2.) – bzw. aus einer besonderen Rechtsstellung im Verfahren ergeben kann (vgl. VfSlg. 9912/1984, 15.816/2000; vgl. auch VfSlg. 9044/1981); eine solche besondere Rechtsstellung der erstanfechtungswerbenden Partei ergibt sich jedoch nicht einmal aus landesgesetzlichen Bestimmungen, weil diese auch im in § 18a Abs. 5 WVBefrG geregelten Einspruchsverfahren ausschließlich in Bezug auf die ziffernmäßige Ermittlung und die gesetzwidrige Beurteilung oder Zurechnung von Stimmzetteln einspruchsberechtigt ist, nicht aber in Bezug auf die dem Abstimmungsverfahren vorausliegenden Verfahrensschritte (anders als im Falle VfSlg. 15.816/2000, wo eine Anfechtungsberechtigung in Bezug auf "Rechtswidrigkeiten des Verfahrens" bestand). Die Stadtwahlbehörde weist in diesem Zusammenhang zutreffend darauf hin, dass § 18a Abs. 5 WVBefrG den Kreis der Einspruchsberechtigten in einem solchen Umfang zieht, dass u.a. Personen, die an der Durchführung des Abstimmungsverfahrens beteiligt sind und dadurch gleichermaßen "an der Fehlerquelle sitzen", durch die Einspruchsberechtigung in Bezug auf die ziffernmäßige Ermittlung und die gesetzwidrige Beurteilung von Stimmzetteln einen Beitrag zur Sicherung der Rechtmäßigkeit dieses Teiles des

22

Verfahrens leisten können; daraus ist aber noch nicht abzuleiten, dass dem in dieser Bestimmung genannten Kreis an Einspruchsberechtigten ein besonderes Interesse an der Überprüfung des gesamten Verfahrens zur Volksbefragung zukommt. Der erstanfechtungswerbenden Partei kommt daher im verfassungsgerichtlichen Verfahren zur Überprüfung der Volksbefragung gemäß Art. 141 Abs. 3 B-VG keine Anfechtungslegitimation zu.

4. Wie unter Pkt. III.2.1.1. dargelegt, ist zur Anfechtung des Ergebnisses einer Volksbefragung lediglich eine Anzahl von mehreren bei der Volksbefragung stimmberechtigten Personen legitimiert (s. VfSlg. 19.648/2012 sowie VfGH 28.6.2013, W III 2/2013). Ob im vorliegenden Fall aus § 16 Abs. 1 Volksbefragungsg 1989 – der für Bundesvolksbefragungen vorsieht, dass eine Anfechtung im Landeswahlkreis Wien von 500 bei der Volksbefragung stimmberechtigten Personen unterstützt sein muss – abzuleiten ist, dass auch eine in der Stadt Wien durchgeführte Gemeindevolksbefragung von 500 Personen unterstützt sein muss, kann indes im vorliegenden Fall dahingestellt bleiben, weil die Drittanfechtungswerberin bei der Volksbefragung nicht stimmberechtigt war und deshalb von vornherein kein Anknüpfungspunkt für eine Anfechtungslegitimation ihrerseits besteht (vgl. § 16 Abs. 1 Volksbefragungsg 1989) und der Zweit-anfechtungswerber als Einzelperson zur Anfechtung nicht legitimiert ist: 23

4.1. Die Drittanfechtungswerberin – eine französische Staatsangehörige, die seit mehr als fünf Jahren einen Hauptwohnsitz in Wien hat und bei der vom 7. bis 9. März 2013 durchgeführten Volksbefragung nicht stimmberechtigt war – ist zur Anfechtung aus folgendem Grund nicht legitimiert: 24

4.1.1. In der Anfechtung wird zur Anfechtungslegitimation der Drittanfechtungswerberin vorgebracht, dass diese – entgegen § 16 Abs. 1 Z 1 GWO 1996, der die Wahlberechtigung zum Gemeinderat österreichischen Staatsbürgern vorbehält – unmittelbar auf Grund des Art. 22 AEUV iVm Art. 3 der Richtlinie 94/80/EG des Rates über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen (in der Folge: Kommunalwahlrichtlinie) zum Wiener Gemeinderat wahlberechtigt sei, weil diese unionsrechtlichen Normen anordneten, dass Unionsbürger mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Herkunftsstaat das aktive und passive 25

Wahlrecht bei Kommunalwahlen besitzen. Die Beschränkung der Stimmberechtigung auf österreichische Staatsbürger in § 2 Abs. 3 WVBefrG verstoße gegen das in Art. 18 AEUV verankerte Diskriminierungsverbot und sei daher infolge des Anwendungsvorranges des Unionsrechts nicht anzuwenden; die Drittanfechtungswerberin sei daher bei der Volksbefragung stimmberechtigt gewesen und in der Folge nunmehr anfechtungsberechtigt.

Die Stadtwahlbehörde führt dazu in ihrer Gegenschrift unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes u.a. aus, dass in der Stadt Wien die Bezirke die unterste Stufe der politischen und administrativen Organisation bildeten, die Bezirksvertretungen die dafür vorgesehenen Repräsentativorgane seien und das aktive und passive Wahlrecht für Unionsbürger ohne österreichische Staatsbürgerschaft schon auf Grund der Kommunalwahlrichtlinie idF der Richtlinie 96/30/EG nur auf die Ebene der Bezirksvertretungswahlen beschränkt sei. Die Teilnahmeberechtigung hinsichtlich Volksbefragungen knüpfe indes gemäß Art. 112a Abs. 1 WStV – wie von Art. 117 Abs. 8 B-VG vorgesehen – an das Wahlrecht zum Gemeinderat an, das für in Wien wohnhafte Unionsbürger ohne österreichische Staatsbürgerschaft ausgeschlossen sei.

26

4.1.2. 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. Unter den in der Wahlordnung zum Gemeinderat festzulegenden Bedingungen sind gemäß Art. 117 Abs. 2 vierter Satz B-VG auch Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten der EU bei den Wahlen zum Gemeinderat wahlberechtigt und wählbar.

27

Der Wiener Landesgesetzgeber hat von der Ermächtigung des Art. 117 Abs. 8 B-VG Gebrauch gemacht und in Art. 112a WStV festgelegt, dass Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches, die in die Zuständigkeit des Gemeinderates fallen, Gegenstand einer Befragung der wahlberechtigten Gemeindemitglieder sein können (Volksbefragung). Bei einer Volksbefragung nach dem WVBefrG sind gemäß § 2 Abs. 3 WVBefrG alle Frauen und Männer stimmberechtigt, die die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen, im Gemeindegebiet von Wien ihren Hauptwohnsitz haben, vom Wahlrecht nicht ausgeschlossen sind und am letzten Tag des Zeitraumes der Volksbefragung das 16. Lebensjahr vollendet haben.

28

Art. 22 Abs. 1 AEUV, Art. 1 der Kommunalwahlrichtlinie sowie Art. 40 GRC sehen vor, dass Unionsbürgern mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, in diesem Mitgliedstaat das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen zukommt. Gemäß Art. 2 Abs. 1 lit. b der Kommunalwahlrichtlinie sind unter "Kommunalwahlen" jene allgemeinen, unmittelbaren Wahlen zu verstehen, die darauf abzielen, die Mitglieder der Vertretungsorgane einer lokalen Gebietskörperschaft der Grundstufe zu bestimmen; gemäß dem Anhang zu dieser Richtlinie gelten in Österreich als "lokale Gebietskörperschaften der Grundstufe" die "Gemeinden, Bezirke in der Stadt Wien".

29

4.1.3.1. Der Drittanfechtungswerberin kommt mangels österreichischer Staatsbürgerschaft gemäß Art. 2 Abs. 3 WVBefrG kein Stimmrecht bei der Volksbefragung zu, an das eine Anfechtungslegitimation anknüpfen könnte (vgl. Pkt. III.2.1.1.). Insofern wird die verfassungsgesetzliche Vorgabe des Art. 117 Abs. 8 B-VG, demzufolge die Landesgesetzgebung für Volksbefragungen über Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde die unmittelbare Mitwirkung und Teilnahme (nur) der zum Gemeinderat Wahlberechtigten vorsehen kann, erfüllt: Die Wahlberechtigung zum Wiener Gemeinderat setzt nämlich (anders als die Wahlberechtigung zu den Bezirksvertretungswahlen in Wien) gemäß dem – verfassungsrechtlich und unionsrechtlich unbedenklichen (VfSlg. 15.063/1997) – § 16 Abs. 1 Z 1 GWO 1996 grundsätzlich die österreichische Staatsbürgerschaft voraus; Art. 117 Abs. 2 vierter Satz B-VG ermächtigt zwar die Landesgesetzgebung zur Erlassung von Regelungen betreffend das aktive und passive Wahlrecht von Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten bei Wahlen zum Gemeinderat, schafft jedoch keinen verfassungsgesetzlich gewährleisteten Anspruch dieser Personen, mit dem eine landesgesetzliche Regelung, die ein solches Wahlrecht nicht vorsieht, in Widerspruch stehen könnte (s. VfSlg. 15.063/1997). Dies entspricht auch den Anforderungen des demokratischen Grundprinzips, zumal – von unionsrechtlich bedingten Ausnahmen abgesehen – der Begriff des Volkes in Art. 1 B-VG an die österreichische Staatsbürgerschaft anknüpft (vgl. VfSlg. 17.264/2004).

30

4.1.3.2. Auch das Unionsrecht gebietet im vorliegenden Fall nicht, dass der Drittanfechtungswerberin auf Grund ihrer Unionsbürgerschaft eine Stimmberechtigung bei der Volksbefragung zukommt, weil Art. 22 AEUV und die

31

Kommunalwahlrichtlinie Unionsbürgern mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, ausschließlich das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen – dies sind in Wien nach dem Anhang zur Kommunalwahlrichtlinie die Bezirksvertretungen, nicht aber der Gemeinderat (s. auch VfSlg. 15.063/1997) – gewähren. Auch Art. 40 GRC räumt keine über Art. 22 AEUV hinausgehenden Rechte ein. Die Mitgliedstaaten sind überdies unionsrechtlich nicht verpflichtet, Unionsbürgern über die Teilnahme an den Kommunalwahlen hinaus auch sonstige, insbesondere direktdemokratische Beteiligungsrechte in der Gemeinde einzuräumen (vgl. *Oberndorfer*, 8. Teil. Einrichtungen der direkten Demokratie in den Gemeinden, in: Klug/Oberndorfer/Wolny [Hrsg.], *Das österreichische Gemeinderecht*, 2008, Rz 10; *Hattenberger*, *Zur Beteiligung von (EU-)Ausländern an der Gemeindeverwaltung*, ZöR 56/2001, 372 f.; *Stolzlechner*, Art 117 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher [Hrsg.], *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*, 2013, Rz 30; *Haag*, Artikel 19 EG, in: von der Groeben/Schwarze [Hrsg.], *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*<sup>6</sup>, 2003, Rz 9; *Hobe*, Artikel 40, in: Tettinger/Stern [Hrsg.], *Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta*, 2006, Rz 23; *Magiera*, Artikel 40, in: Meyer [Hrsg.], *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*<sup>3</sup>, 2011, Rz 7-16; *ders.*, Art. 22 AEUV, in: Streinz [Hrsg.], *EUV/AEUV*<sup>2</sup>, 2012, Rz 18).

Auch aus dem Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV ergibt sich für den vorliegenden Fall nichts anderes (vgl. *Streinz*, Art. 18 AEUV, in: Streinz [Hrsg.], *EUV/AEUV*<sup>2</sup>, 2012, Rz 25). 32

4.1.3.3. Auch aus der Mitgliedschaft der Drittanfechtungswerberin in einer Bezirksvertretung – aus der sich nicht einmal eine Einspruchsberechtigung gemäß § 18a Abs. 5 WVBefrG ergibt – ist keine Anfechtungslegitimation gemäß Art. 141 Abs. 3 B-VG ableitbar. Weitere Anknüpfungspunkte für eine Anfechtungslegitimation der Drittanfechtungswerberin gemäß Art. 141 Abs. 3 B-VG wurden nicht vorgebracht und sind auch nicht hervorgekommen. Mangels Stimmberechtigung bei der Volksbefragung ist die Drittanfechtungswerberin daher schon aus diesem Grund nicht zur Anfechtung des Ergebnisses der Volksbefragung legitimiert. 33

4.2. Auch der Zweitanfechtungswerber ist – als einzelnes, bei der Volksbefragung stimmberechtigtes Gemeindemitglied und Mitglied der Bezirksvertretung im ersten Wiener Gemeindebezirk – zur Anfechtung der Volksbefragung nicht legitimiert, weil Art. 141 Abs. 3 B-VG kein aus der bloßen Teilnahme an 34

direktdemokratischen Instrumenten erließendes subjektives Recht einzelner Personen auf Überprüfung des Ergebnisses einer Volksbefragung einräumt (s. Pkt. III.2.1.2.; s. auch VfGH 28.6.2013, W III 2/2013).

5. Die Erstanfechtungswerbende Partei sowie der Zweitanfechtungswerber und die Drittanfechtungswerberin sind somit zur Anfechtung des Ergebnisses der Volksbefragung nicht legitimiert. 35

#### **IV. Ergebnis und damit zusammenhängende Ausführungen**

1. Die Anfechtung ist daher zurückzuweisen. 36

2. Dieser Beschluss konnte gemäß § 19 Abs. 3 Z 2 lit. e VfGG in nichtöffentlicher Sitzung gefasst werden. 37

Wien, am 18.09.2013

Der Präsident:

Dr. HOLZINGER

Schriftführerin:

Dr. SEMBACHER