

Landesrat Niederösterreich  
Landtagsdirektion  
Eing.: 9. OKT. 1985  
Ltq. 190/A-1127  
V-u.R. Aussch.

A n t r a g

der Abgeordneten Dr. Bernau, Reiter, Romeder, Anzenberger, Auer, Böhm, Breininger, Buchinger, Dirnberger, Fidesser, Mag. Freibauer, Greßl, Hiller, Hoffinger, Dkfm. Höfinger, Hülmbauer, Klupper, Kurzbauer, Mag. Ludwig, Lugmayr, Rabl, Dipl. Ing. Rennhofer, Rozum, Rupp, Ing. Schober, Schwarzböck, Spiess, Steinböck, Trabitsch, Treitler, Wildt, Wittig

betreffend ein Gesetz zur Durchführung einer Volksbefragung über eine Landeshauptstadt in Niederösterreich

Am 17. Jänner 1984 setzte Landeshauptmann LUDWIG einen Arbeitsausschuß "Projekt Landeshauptstadt" ein, dessen Aufgabe es ist, alle maßgeblichen Faktoren zu erarbeiten, um zu einer Entscheidung über eine eigene Landeshauptstadt für Niederösterreich zu gelangen. In weiterer Folge wurde das Österreichische Institut für Raumplanung beauftragt, wissenschaftliche Grundlagen für diese Entscheidung zu erstellen. Der erste Bericht dieses Instituts liegt nunmehr vor. Er kommt zu dem Ergebnis, daß von jenen niederösterreichischen Gemeinden, die sich um die Funktion einer niederösterreichischen Landeshauptstadt beworben haben, die Städte Baden, Krems, St. Pölten, Tulln und Wr. Neustadt für ein Landeszentrum geeigneter sind als die Bundeshauptstadt Wien.

Von Anfang an ist bei der Diskussion der Frage einer Landeshauptstadt in Niederösterreich davon ausgegangen worden, daß die Entscheidung abgesehen von den wissenschaftlichen Entscheidungsgrundlagen letztlich nur durch die Niederösterreicherinnen und Niederösterreicher selbst getroffen werden kann. Es ist daher nunmehr an der Zeit, die gesetzlichen Grundlagen dafür zu schaffen, damit die niederösterreichische Bevölkerung darüber befinden kann, ob sie die Errichtung einer Landeshauptstadt in Niederösterreich wünscht oder nicht. Diese Entscheidung bedarf deshalb eines eigenen Gesetzes, weil sie einerseits nicht lediglich eine Meinungsumfrage sein soll, sondern den strengen Anforderungen entsprechen muß, die im demokratischen Rechtsstaat für allgemeine Wahlen gelten (Wählerverzeichnis, Wahlbehörden, gesetzlich festgelegte Gültigkeits- und Ungültigkeitsgründe, Beschwerdemöglichkeiten usw.), weil aber andererseits die vorhandenen Einrichtungen direkter Demokratie in Niederösterreich für diese Entscheidung nicht in Betracht kommen. Das sogenannte Einspruchsrecht nach der NÖ Landesverfassung setzt nämlich voraus, daß der Landtag bereits einen Gesetzesbeschluß gefaßt hat, während es im vorliegenden Fall darum geht, v o r Erlassung eines entsprechenden Landesverfassungsgesetzes die Meinung der wahlberechtigten Niederösterreicherinnen und Niederösterreicher zu ergründen.

Vordringliches Ziel der Befragung ist es, festzustellen ob die niederösterreichische Bevölkerung eine Landeshauptstadt in Niederösterreich wünscht. Daneben soll aber die Abstimmung auch dazu dienen, in einer objektiven und zweifelsfreien Weise zu erfahren, für welche niederösterreichische Stadt als Sitz einer Landes-

hauptstadt sich jene Bürger aussprechen, die überhaupt eine eigene Landeshauptstadt in Niederösterreich wollen. Dieses Votum über den Standort einer allfälligen Landeshauptstadt wird neben den wissenschaftlichen Untersuchungen ein ganz wesentlicher Faktor für die Frage sein, wo eine niederösterreichische Landeshauptstadt im Fall der grundsätzlichen Zustimmung der Bevölkerung dann tatsächlich errichtet werden soll.

Zur Frage ob es sich bei der nach diesem Gesetz vorgesehenen Entscheidung um eine "Volksbefragung" oder "Volksabstimmung" handelt, wäre folgendes zu sagen:

Es bleibt dem Gesetzgeber überlassen, welchen der beiden Begriffe er wählen will. Entscheidend ist nicht die Bezeichnung, sondern die Zielsetzung und die Ausgestaltung, die der Gesetzgeber vornimmt. In der wissenschaftlichen Literatur wird die Volksabstimmung als jene Form einer Volksbefragung angesehen, die konstitutive Wirkung hat (z.B. ein Gesetzesbeschluß darf aufgrund des Votums des Volkes kundgemacht werden oder nicht), während eine Befragung, die dem zuständigen Staatsorgan erst als Grundlage einer in Zukunft zu treffenden Entscheidung dienen soll, als "Volksbefragung" bezeichnet wird (z.B. Herbert SCHAMBECK, "Das Volksbegehren" in "Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart", Seite 30.)

Die verfassungsmäßige Kompetenz der Länder, Einrichtungen der direkten Demokratie wie Volksabstimmung, Volksbegehren usw. zu schaffen, darf als unbestritten gelten. Es könnte lediglich die Frage gestellt werden, ob eine solche Befragung in Form eines Landesverfassungsgesetzes festgelegt werden müßte, da auch andere

Einrichtungen direkter Demokratie in der NÖ Landesverfassung geregelt sind. Dazu ist allerdings festzuhalten, daß weder aus dem Text noch aus den Erläuterungen zur NÖ Landesverfassung 1979 die Absicht des Landesverfassungsgesetzgebers entnommen werden kann, mit der Verfassung das Ausmaß direkter demokratischer Mitwirkungsrechte der niederösterreichischen Bevölkerung abschließend und endgültig zu regeln und keinerlei darüber hinausgehende Formen einer Mitwirkung der Bevölkerung an der staatlichen Willensbildung in Niederösterreich zuzulassen. Hiezu kommt, daß die direktdemokratischen Einrichtungen der NÖ Landesverfassung die Organe des Landes in irgend einer Weise rechtlich zu einem Tun oder Unterlassen verhalten und daher wohl zurecht ihren Platz in der Verfassung des Landes haben. Die durch dieses Gesetz eingeführte Volksbefragung soll hingegen dem gesetzgebenden Organ des Landes lediglich eine Entscheidungsgrundlage liefern. Der vorliegende Gesetzentwurf steht daher nicht mit der NÖ Landesverfassung im Widerspruch.

Durch die mit diesem Gesetz eingeführte Volksbefragung werden dem Land bzw. den niederösterreichischen Gemeinden lediglich Kosten in jenem Ausmaß erwachsen, wie sie bei der Durchführung eines Verfahrens nach dem NÖ Initiativ- und Einspruchsgesetz oder bei einer Wahl üblicherweise anfallen.

## Zu den einzelnen Bestimmungen:

### Zu § 1:

Dieser Paragraph definiert die Zielsetzung der durch diesen Gesetzentwurf eingeführten Volksbefragung. Es geht darum, vor der Befassung des NÖ Landtages mit einem Verfassungsgesetzentwurf, der eine Verlagerung des Sitzes der obersten Organe des Landes in eine niederösterreichische Gemeinde zum Inhalt hätte, den Willen der niederösterreichischen Bevölkerung zu diesem Projekt zu erkunden. Dabei soll jenen Landesbürgern, die sich für die Errichtung einer Landeshauptstadt in Niederösterreich aussprechen, auch die Gelegenheit eingeräumt werden, darüber zu befinden, welcher Stadt sie dabei den Vorzug geben würden.

### Zu § 2:

Entsprechend ähnlich lautenden gesetzlichen Regelungen bei Wahlen und Volksabstimmungen soll die Festsetzung von Stichtag und Abstimmungstag einer Verordnung der Landesregierung vorbehalten bleiben. Der Stichtag wäre dabei so festzusetzen, daß jedenfalls die Einhaltung der im Verfahren erforderlichen Fristen gewährleistet ist. Als Abstimmungszeit soll ein Wochenende, das heißt ein Samstag und ein Sonntag vorgesehen werden. Zwar ist für Wahlen und Volksabstimmungen auf Bundesebene und auf der Ebene der Länder normalerweise immer nur ein Sonntag oder gesetzlicher Feiertag vorgesehen, doch soll durch die Festsetzung zweier Tage den Landesbürgern ausreichend Gelegenheit gegeben werden, an der Abstimmung teilzunehmen. Eine

noch längere Frist wäre allerdings vom Standpunkt der Verwaltungsökonomie unzumutbar. Zum Unterschied von Volksbegehren, bei denen eine Eintragungswoche vorgesehen ist, handelt es sich bei der Befragung um eine direktdemokratische Einrichtung, die die ständige Anwesenheit einer Wahlkommission erforderlich macht. Die Festsetzung der Abstimmungszeit an den beiden Tagen wird entsprechend den anzuwendenden Bestimmungen der Landtagswahlordnung den Gemeinden obliegen.

Zu § 3:

Die Systematik des vorliegenden Gesetzentwurfes ist darauf angelegt, nur dort eigene Regelungen zu treffen, wo dies im Hinblick auf die Eigenart dieser Volksbefragung erforderlich ist, also etwa bei der Gestaltung des Stimmzettels und bei der Festsetzung der Gültigkeits- und Ungültigkeitsgründe. Im übrigen sollen die Bestimmungen des NÖ Initiativ- und Einspruchsgesetzes, insbesondere des III. Hauptstückes über das Einspruchsrecht in der Landesgesetzgebung übernommen werden, weil es sich bei dieser Befragung um ein ähnlich gelagertes Bürgerrecht handelt. Es sind dies die Regelungen über die Wahlbehörden, die Wählerevidenz, die Durchführung der Stimmabgabe, das Ermittlungsverfahren, die Feststellung des Abstimmungsergebnisses, die Möglichkeiten der Anfechtung des Ergebnisses, den Ersatz der Kosten für die Gemeinden, die Abgabefreiheit und die Strafbestimmungen. Auch bei diesen anzuwendenden Regelungen sind einige Besonderheiten zu beachten. Es ist davon auszugehen, daß zum Unterschied von Einspruchsverfahren nach dem NÖ Initiativ- und Einspruchsgesetz zwei Abstimmungstage vorgesehen

sind, daß beim Ermittlungsverfahren nicht nur die auf Ja und auf Nein lautenden Stimmen zu zählen sind, sondern auch die für einzelne Gemeinden abgegebenen Stimmen sowie jene Stimmen, die zwar gültig auf Ja lauten, aber hinsichtlich der Bezeichnung einer Gemeinde ungültig sind, sowie daß diese Feststellungen ebenfalls niederschriftlich erfaßt werden müssen.

Die Behörde wird daher beim Ermittlungsverfahren folgendermaßen vorzugehen haben:

Zunächst sind die gemäß § 5 Abs.1 gültigen Stimmen, getrennt nach "Ja"- und "Nein"-Stimmen, sowie die gemäß § 6 Abs.1 ungültigen Stimmen festzustellen. Sodann sind von den "Ja"-Stimmen die nur hinsichtlich der Bezeichnung einer Stadt gemäß § 6 Abs.2 ungültigen Stimmen zu ermitteln und bei den übrigen dann die für einzelne Gemeinden abgegebenen Stimmen festzustellen. Schließlich sind die Stimmen in entsprechenden Kuverts zu verwahren und der Vorgang niederschriftlich festzuhalten.

#### Zu § 4:

Der amtliche Stimmzettel wird in seinem Ausmaß so anzulegen sein, daß die vorgesehenen Fragestellungen Platz haben. Die Fragestellung selbst ist so formuliert, daß daraus das mit der Errichtung einer eigenen Landeshauptstadt in Niederösterreich anzustrebende Ziel deutlich hervorkommt. Es geht nicht darum, eine Landeshauptstadt in Niederösterreich allein aus dem Grund zu errichten, weil eine solche noch nicht besteht, sondern vielmehr um eine Stärkung der wirtschaftlichen Kräfte in diesem Land durch eine Reihe von Maßnahmen, zu denen jedenfalls die Schaffung einer Landeshauptstadt mit der gleichzeitigen Förde-

rung regionaler Zentren gehören soll. Ein Ja zu dieser Frage würde den Landesgesetzgeber rechtspolitisch dazu verhalten, durch seine eigene gesetzliche Tätigkeit, aber sicher auch durch entsprechende Aufforderungen an die Landesregierung als oberstes Vollzugsorgan, für die Schaffung einer eigenen Landeshauptstadt in Niederösterreich sowie die entsprechende Förderung der regionalen Zentren Sorge zu tragen.

Daneben soll, wie bereits erwähnt, den Bürgern, die eine Landeshauptstadt wollen, Gelegenheit geboten werden, die von ihnen als Landeshauptstadt gewünschte niederösterreichische Gemeinde zu bezeichnen. Grundsätzlich kann bei dieser Fragestellung jede niederösterreichische Gemeinde in Betracht kommen, weil dem Landesbürger nicht vorgeschrieben werden kann, welche Gemeinde er sich als Landeshauptstadt wünschen darf und welche nicht. Aus diesem Grund wäre es denkbar, auf dem Stimmzettel überhaupt keine niederösterreichische Stadt zu erwähnen, um den Bürgern die Möglichkeit einzuräumen, die Gemeinde seiner Wahl selbst auf den Stimmzettel zu schreiben. Geht man aber davon aus, daß dem Stimmberechtigten die Ausfüllung des amtlichen Stimmzettels in der Wahlzelle so einfach wie möglich gemacht werden soll, scheint es angebracht zu sein, bestimmte Städte auf dem Stimmzettel zu nennen. Die Anführung jener fünf niederösterreichischen Städte, die das Österreichische Institut für Raumplanung in seiner Studie als besser geeignet für den Sitz der niederösterreichischen Zentralstellen als Wien bezeichnet hat, in alphabetischer Reihenfolge, verbunden mit der Möglichkeit, auch eine andere niederösterreichische Gemeinde auf den Stimmzettel zu schreiben, ist daher gewiß die sachlich am meisten gerecht-



fertigte und objektivste Lösung.

Zu § 5:

Dieser Paragraph enthält die Bestimmungen über die Gültigkeitsvoraussetzungen, die gleichartigen Bestimmungen in ähnlichen Gesetzen nachgebildet sind. Demnach ist der Stimmzettel gültig ausgefüllt, wenn der Kreis neben den Worten "Ja" bzw. "Nein" entsprechend gekennzeichnet wird, aber auch dann, wenn eines der beiden Worte durchgestrichen ist. Wenn ein Stimmberechtigter die Kreise bei den Worten "Ja" und "Nein" unbezeichnet läßt, sich jedoch für eine Stadt als Landeshauptstadt ausspricht, soll dies ebenfalls als "Ja"-Stimme gelten, weil daraus eindeutig der Wille des Abstimmenden für eine niederösterreichische Landeshauptstadt zu erkennen ist.

Ähnlich wie für die Frage Ja und Nein sind auch die Gültigkeitsvoraussetzungen für die Wahl einer Stadt geregelt. Eine gültige Stimme für eine Stadt ist etwa gegeben, wenn einer der Städtenamen in dem daneben befindlichen Kreis angehakt oder angekreuzt ist, ein Städtename unterstrichen wird oder alle bis auf einen durchgestrichen werden. Schreibt der Stimmberechtigte in der dafür vorgesehenen Leerzeile einen Namen dazu, dann ist ein solches Votum dann gültig, wenn es sich dabei um den Namen einer niederösterreichischen Gemeinde handelt, wobei nicht erforderlich ist, daß es sich um eine Stadtgemeinde handelt. Die Stimme ist dabei nicht nur dann gültig, wenn sämtliche auf dem Stimmzettel bereits vermerkte Städte durchgestrichen werden, sondern auch dann, wenn diese Städtenamen bzw. die davor-

stehenden Kreise unbezeichnet bleiben. Selbstverständlich muß das Votum für eine Stadt auch dann Gültigkeit haben, wenn der Name nicht in der dafür vorgesehenen Leerzeile sondern irgendwo anders auf dem Stimmzettel geschrieben wird und nicht sonst irgendein Ungültigkeitsgrund vorliegt.

Es ist auch möglich, daß Stimmberechtigte entweder mit Ziffern oder mit Buchstaben eine Reihung der auf dem Stimmzettel genannten Städte vornehmen oder aber auch eine oder mehrere Gemeinden dazuschreiben und diesen allein oder zusammen mit den auf dem Stimmzettel vermerkten Städten einen Reihungsvermerk beisetzen. Wenn auch die Möglichkeit einer Stimmabgabe für mehrere Gemeinden im Wege des Reihens wie etwa bei den Kandidaten zur Gemeinderatswahl nicht vorgesehen ist, würde es andererseits doch eine Mißachtung des Wählerwillens bedeuten, wenn man solche Stimmen als hinsichtlich der Bezeichnung einer Gemeinde ungültig ansehen würde, weil doch auch aus dieser Art der Bezeichnung klar hervorgeht, welche niederösterreichische Gemeinde sich der Stimmberechtigte *i n e r s t e r L i n i e* wünscht. Solche Vermerke sollen daher als gültige Stimmen für die als erste gereichte Gemeinde gelten.

Ist die Bezeichnung einer Stadt ungültig, sei es weil überhaupt keine Stadt bezeichnet und auch keine Gemeinde dazugeschrieben wurde oder weil sämtliche auf dem Stimmzettel angeführten Städtenamen durchgestrichen und kein neuer Name dazugeschrieben wurde oder sei es auch aus irgendeinem anderen Grund, so ist trotzdem die Stimme als "Ja"-Stimme gültig, wenn dafür die Gültigkeitsvoraussetzungen gegeben sind. Der Stimmberechtigte ist nämlich nicht verpflichtet sondern lediglich - im Falle

einer "Ja"-Stimme - berechtigt, auch ein Votum für den Standort der Landeshauptstadt abzugeben.

Die Gültigkeitsvoraussetzungen bei mehreren amtlichen Stimmzetteln oder bei sonstigen nichtamtlichen Stimmzetteln im Stimmkuvert entsprechen den bei Wahlen oder Volksabstimmungen sonst üblichen Regelungen.

Zu § 6:

Die Ungültigkeitsgründe entsprechen ebenfalls den sonst üblichen Bestimmungen. Was die Frage anlangt, wann aus dem vom Stimmberechtigten angebrachten Zeichen nicht hervorgeht, ob er mit Ja oder Nein stimmen wollte, so wird dies insbesondere dann der Fall sein, wenn zwar einerseits auf dem Stimmzettel der Kreis bei dem Wort "Nein" in irgendeiner Weise bezeichnet, gleichzeitig aber auch eine gültige Stimme für eine Stadt abgegeben wird. In diesem Fall, in dem der Stimmberechtigte einerseits gegen eine Landeshauptstadt stimmt, gleichzeitig aber kundtut, daß er eine bestimmte Gemeinde als Landeshauptstadt haben möchte, ist der tatsächliche Wille der Stimmberechtigten nicht eindeutig zu erkennen und es liegt daher eine ungültige Stimme vor.

Hinsichtlich der Bezeichnung einer Gemeinde ist der Stimmzettel beispielsweise ungültig, wenn keine der auf dem Stimmzettel genannten Städte bezeichnet und weder in der Leerzeile noch sonst wo auf dem Stimmzettel der Name einer anderen Gemeinde dazugeschrieben wurde, wenn mehrere Gemeindennamen dazugeschrieben werden oder wenn zwar nur ein Gemeindename dazugeschrieben,

gleichzeitig aber auch der Name einer der auf dem Stimmzettel genannten Städte bezeichnet wird.

Wenn auf dem Stimmzettel zwei Gemeindennamen dazugeschrieben werden, ist der Stimmzettel hinsichtlich der Bezeichnung einer Gemeinde ungültig, soweit sich nicht ohnedies schon ein anderer Ungültigkeitsgrund etwa daraus ergibt, daß auch noch eine der auf dem Stimmzettel genannten Städte bezeichnet ist. Dieser Ungültigkeitsgrund gilt natürlich dann nicht, wenn der Stimmberechtigte zwar zwei Gemeindennamen dazugeschrieben, einen aber eindeutig wieder durchgestrichen hat.

Die Ungültigkeitsbestimmungen der Z.3 bis 5 des Abs.2 liegen weiters dann nicht vor, wenn im Sinne des letzten Satzes des § 5 Abs.2 Reihungsvermerke angebracht wurden. Wenn also beispielsweise ein Stimmberechtigter zwei oder mehrere Gemeindennamen dazuschreibt und zusätzlich auch noch die auf dem Stimmzettel genannten Städte mit Vermerken bezeichnet, so ist die Stimme trotzdem gültig, wenn klar hervorgeht, welche Gemeinde sich der Stimmberechtigte als erste für den Sitz einer Landeshauptstadt wünscht.

Aus dem Wort "nur" im Einleitungssatz des § 6 Abs.2 wird deutlich, daß eine allfällige Bezeichnung einer Stadt oder die Einfügung eines weiteren Gemeindennamens auf dem Stimmzettel natürlich dann ungültig ist, wenn die Beantwortung der eigentlichen Frage ungültig vorgenommen wurde. Die Gültigkeit der Bezeichnung einer Stadt oder Gemeinde setzt neben den übrigen Gültigkeitsbedingungen nämlich auch voraus, daß eine gültige "Ja"-Stimme vorliegt. Dies gilt nur dann nicht, wenn sich der

Stimmberechtigte auf die Kennzeichnung oder Hinzufügung eines Städte- und Gemeindepnamens beschränkt, weil damit automatisch gemäß § 5 Abs.1 letzter Satz eine "Ja"-Stimme abgegeben wurde. Solche Bezeichnungen einer Gemeinde, die mangels einer gültigen "Ja"-Stimme nicht "nur" gemäß § 6 Abs.2 ungültig sind, müssen, da sie im § 3 vorletzter Satz nicht ausdrücklich genannt werden, auch nicht extra gezählt werden. Sie gelten in gleicher Weise als gemäß § 6 Abs.1 ungültige Stimmen, wie Stimmen die beispielsweise überhaupt keine Bezeichnung des Stimmzettels aufweisen oder wie leere Stimmkuverts.

Als Worte oder Bemerkungen, die die Gültigkeit des Stimmzettels hinsichtlich der Bezeichnung eines Städtenamens gemäß § 6 Abs.4 doch beeinträchtigen, ist die Hinzufügung eines weiteren Gemeindepnamens nebst der Bezeichnung einer auf dem Stimmzettel vermerkten Stadt oder eines zweiten oder dritten Gemeindepnamens anzusehen, weil sich hiedurch im Sinne dieses Gesetzes eine der vorangeführten Ungültigkeitsgründe ergibt, sofern nicht eine Reihung vorgenommen wird. Hingegen muß der letzte Satz des § 6 Abs.4 (Arg: Beilagen aller Art) so ausgelegt werden, daß allfällige Beilagen im Stimmkuvert, also auch Propagandamaterial oder Zettel mit der Bezeichnung einer niederösterreichischen Stadt, die diesbezüglichen Angaben auf dem Stimmzettel selbst nicht zu beeinträchtigen vermögen.

Zu § 7:

Die Tatsache, daß sich die Abstimmungszeit über zwei Tage erstreckt, macht es erforderlich, Regelungen über die Verwah-

rung der Abstimmungsunterlagen zu treffen. Es sollen diesbezüglich die Bestimmungen der NÖ Landtagswahlordnung im Falle der Notwendigkeit der Verschiebung der Wahlhandlung entsprechend übernommen werden. Die erforderlichen organisatorischen Regelungen zur Sicherstellung dieses Gesetzesauftrages werden von den zuständigen Wahlbehörden zu treffen sein.

Zu § 8:

Dieser Paragraph enthält die verpflichtende Anordnung, die in die Anlage aufgenommenen Muster zu verwenden, welche mit Ausnahme des Musters über den amtlichen Stimmzettel denen nach dem NÖ Initiativ- und Einspruchsgesetz entsprechen.

Die Gefertigten stellen daher den

**A n t r a g :**

Der Hohe Landtag wolle beschließen:

- "1. Der zuliegende Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung einer Volksbefragung über eine Landeshauptstadt in Niederösterreich wird genehmigt.
2. Die Landesregierung wird aufgefordert, das zur Durchführung dieses Gesetzesbeschlusses Erforderliche zu veranlassen."

Der Herr Präsident wird ersucht, diesen Antrag dem VERFASSUNGS- und RECHTSAUSSCHUSS zur Vorberatung zuzuweisen.

3.Oktober 1985