

Herrn  
Clemens Könczöl  
Bürgerinitiative „Rettet die Mur“  
Grieskai 52/11  
8020 Graz

Vorab per E-Mail an  
[koenczoel@agfs.at](mailto:koenczoel@agfs.at)

Wien, am 29. Dezember 2016

## **VOLKSBEFRAGUNG MURKRAFTWERK**

Auf Basis der mir übermittelten Unterlagen erstatte ich zur Beurteilung des Bescheides des Gemeinderates der Stadtgemeinde Graz vom 20.Oktober 2016 (GZ: Präs-063553/2016/0004) nachstehendes

**RECHTSGUTACHTEN.**

## 1. SACHVERHALT

Mit Antrag vom 28.09.2016 beehrte Frau Christine Barwick, Reitschulgasse 5, 8010 Graz, als Zustellbevollmächtigte von 10242 Stimmberechtigten für die Wahl zum Gemeinderat der Landeshauptstadt Graz die Durchführung einer Volksbefragung zum Bau der „Mur-Staustufe Graz“. Dieser Antrag war gestützt auf die §§ 155 ff Steiermärkisches Volksrechtegesetz. Gemäß § 156 Abs 1 und 2 Steiermärkisches Volksrechtegesetz lauteten die Fragen und die gesetzlich geforderte Begründung wie folgt.

### **Energie-Effizienz statt Naturzerstörung NEIN ZUR MUR-STAUSTUFE GRAZ!**

#### **Antrag an den Gemeinderat der Stadt Graz auf Durchführung einer Volksbefragung gemäß § 155 Steiermärkisches Volksrechtegesetz**

Die Energie Steiermark plant 600 Meter nördlich der Puntigamer Brücke mit Finanzmitteln von rund 100 Mio. € die Errichtung einer Mur-Staustufe („Murkraftwerk“). Für einen verschwindend geringen Stromertrag von lediglich 0,8% des steirischen Stromverbrauchs müssten für dieses Projekt entlang der Mur massive Eingriffe in den Naturraum, in die Qualität des Wassers und in die Lebensqualität der unmittelbar betroffenen Bevölkerung in Kauf genommen werden. Laut Experten der TU Graz ersetzt die Mur-Staustufe Graz auch keine Atomstrom-Importe. Durch Investitionen in Energie-Effizienz-Maßnahmen kann der prognostizierte Stromertrag der Mur-Staustufe Graz leicht eingespart werden.

Die Stadt Graz hat bei diesem Projekt eine wesentliche Rolle, denn für die Realisierung der vorliegenden Pläne müssen u.a. städtische Grundstücke zur Verfügung gestellt, Geh- und Radwege neu verlegt, Stege abgerissen und ein großer Speicherkanal am Murufer errichtet werden.

Der Bau der Mur-Staustufe Graz stellt eine weitgehende Veränderung des städtischen Gefüges mit Auswirkungen auf Menschen und Natur dar. Deshalb muss die Grazer Bevölkerung zur Errichtung der Staustufe im Stadtgebiet befragt werden.

Die Unterzeichneten beantragen daher, dass gemäß § 155 Steiermärkisches Volksrechtegesetz in der Gemeinde Graz über folgende Fragen eine Volksbefragung durchgeführt wird:

- 1. Wollen Sie den Bau der Mur-Staustufe Graz?**
- 2. Soll die Stadt Graz in ihrem eigenen Wirkungsbereich zum Bau der Mur-Staustufe Graz („Murkraftwerk“) beitragen?**

Mit Bescheid vom 20.10.2016 hat der Gemeinderat der Stadt Graz den Antrag abgewiesen (GZ: Präs-063553/2016/0004). Die Abweisung war auf § 158 Abs 1 Steiermärkisches Volksrechtegesetz gestützt.

Gegen diesen Bescheid haben Frau Christine Barwick als Zustellbevollmächtigte und Herr Clemens Könczöl als Vertreter der Zustellungsbevollmächtigten Beschwerde an das Landesverwaltungsgericht Steiermark erhoben. Über die Beschwerde ist zum heutigen Tag noch nicht entschieden.

## **2. DER MASSGEBLICHE INHALT DES ANGEFOCHTENEN BESCHEIDES**

Der Bescheid des Gemeinderats der Stadtgemeinde Graz, mit dem der Antrag auf Durchführung einer Volksbefragung abgewiesen wird, stützt sich im Wesentlichen auf drei Gründe:

- Die Frage 1 lasse „in keiner Weise“ erkennen, „ob die Volksbefragung auf eine zulässige Angelegenheit gerichtet ist“ (Seite 4 des angefochtenen Bescheides).

Weiter heißt es in der Bescheidbegründung:

*„Da sich die Frage nach § 155 Abs 1 Steiermärkisches Volksrechtsgesetz nur auf Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches beziehen darf, bezieht sich das Erfordernis der Eindeutigkeit der Frage auch auf den eigenen Wirkungsbereich. Es ist der Rechtsprechung des VfGH dahingehend zu folgen, dass für die bei der Befragung stimmberechtigten Gemeindebürger eindeutig erkennbar sein muss, über welche Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches sie befragt werden.“*

Nach Auffassung des Gemeinderats der Stadtgemeinde Graz lasse die Frage 1 „offen, was überhaupt Gegenstand der Volksbefragung sein soll...“. Auch bleibe „unklar, inwiefern der eigene Wirkungsbereich der Stadt Graz konkret betroffen sein soll, wenn die Errichtung eines Werks durch ein privates Unternehmen, also gerade nicht durch die Stadt selbst erfolgen soll.“

- Nach der Begründung des angefochtenen Bescheids (vgl Seite 5 f) ist auch die Frage 2 „inhaltsleer“.

Wörtlich heißt es in diesem Zusammenhang:

*„Das Erfordernis der Klarheit der Fragestellung ist nicht dahingehend zu verstehen, dass in der Fragestellung selbst ausdrücklich darzulegen ist, ob es sich um eine Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde handelt. Es muss sich vielmehr aus der Fragestellung der Gegenstand der Volksbefragung so eindeutig ergeben, dass daraus abgeleitet werden kann ob es sich um eine Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde handelt bzw um welche...“.*

- Unter Bezug auf § 155 Abs 1 Steiermärkisches Volksrechtegesetz wird in der Bescheidbegründung ausgeführt, dass Volksbefragungen nur zur Erforschung des Willens der Gemeindebürger hinsichtlich „künftiger“, die Gemeinde betreffende politische Entscheidungen und Planungen sowie Fragen der Vollziehung aus dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde dienen können. Mit „künftig“ meint der Gesetzgeber nach Auffassung des Gemeinderates, dass Volksbefragungen nur zu solchen Entscheidungen und Planungen durchgeführt werden können, „welche noch beeinflussbar, nicht bereits getroffen bzw abgeschlossen sind“ (Seite 7 der Bescheidbegründung). Im vorliegenden Zusammenhang habe die Stadt Graz aber bereits zahlreiche Beschlüsse gefasst, die die Errichtung des Murkraftwerks betreffen. Die beantragte Volksbefragung betreffe daher nicht mehr „künftige“ Entscheidungen und Planungen.

### 3. DIE GELTENDE RECHTSLAGE

#### a) Gegenstand einer Volksbefragung

Gemäß § 155 Abs 1 Steiermärkisches Volksrechtegesetz dienen Volksbefragungen der „Erforschung des Willens der Gemeindebürger hinsichtlich künftiger, die Gemeinde betreffende politische Entscheidungen und Planungen sowie Fragen der Vollziehung aus dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde.“

Der Wortlaut dieser Bestimmung ist eindeutig: Gegenstand einer Volksbefragung können nicht nur „Fragen der Vollziehung aus dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde“ sein, sondern alle „die Gemeinde betreffende politische Entscheidungen und Planungen“. Dies folgt aus der Verwendung des Wortes „**sowie**“. Die die Gemeinde betreffenden politischen Entscheidungen und Planungen müssen keine der Vollziehung aus dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde sein, sondern treten neben diese. Wollte man dies anders verstehen, hätte die Wendung „die Gemeinde betreffende politische Entscheidungen und Planungen“ keine eigenständige Bedeutung sondern würde bereits von der Wendung „Vollziehung aus dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde“ umfasst sein. Mit der Verwendung des Wortes „sowie“ macht der Gesetzgeber aber deutlich, dass er zwei unterschiedliche Bereiche zum möglichen Gegenstand einer Volksbefragung machen will.

#### b) Das Verhältnis von Frage und Begründung

Gemäß § 156 Abs 1 Steiermärkisches Volksrechtegesetz hat ein Antrag auf Durchführung einer Volksbefragung „den Gegenstand der Volksbefragung zu bezeichnen und eine Begründung zu enthalten.“ Gemäß § 156 Abs 2 Steiermärkisches Volksrechtegesetz ist der Gegenstand der Volksbefragung „als Frage möglichst kurz und eindeutig zu formulieren.“

Wenn der Gesetzgeber verlangt, dass der Gegenstand der Volksbefragung „als Frage möglichst kurz und eindeutig zu formulieren“ ist dann legt er damit zwei Voraussetzungen fest, die tendenziell gegenläufig sind. Je kürzer eine Frage gestaltet ist, desto weniger kann sie den Gegenstand der Volksbefragung eindeutig umschreiben und umgekehrt gilt, je eindeutiger der Gegenstand einer Volksbefragung als Frage formuliert ist, desto weniger kann die Frage kurz sein.

Versucht man eine Auslegung des § 156 Abs 2 in diesem Punkt vorzunehmen, so ist darauf Bedacht zu nehmen, dass der Abs 1 der zitierten Gesetzesbestimmung auch eine Begründung verlangt. Dies bedeutet, dass die Eindeutigkeit der Formulierung der Frage nicht nur durch die Frage allein verwirklicht werden muss, sondern dass dabei auch die Begründung eine Rolle spielen darf. Die Eindeutigkeit der Frage kann also auch unter Bedachtnahme auf die Begründung hergestellt sein. Bei der Beurteilung eines Antrages auf Durchführung einer Volksbefragung ist daher darauf abzustellen, ob der Gegenstand der Volksbefragung mit der Frage im Lichte der Begründung „eindeutig“ erkennbar ist. Wollte man die Begründung für die Beurteilung der Eindeutigkeit als irrelevant ansehen, so hätte die gesetzliche Anordnung des § 156 Abs 1 Steiermärkisches Volksrechtegesetz, die eine ausdrückliche Begründung verlangt, keinen Sinn. Eine solche Auslegung ist daher abzulehnen.

- Zur Bedeutung des Wortes „künftiger“ in § 155 Abs 1 Steiermärkisches Volksrechtegesetz wird zum Ausdruck gebracht, dass politische Entscheidungen und Planungen sowie Akte der Vollziehung aus dem eigenen Wirkungsbereich, die bereits abgeschlossen sind, nicht mehr Gegenstand einer Volksbefragung sein können. Andererseits gilt aber auch, dass jegliche „künftige“, dh also noch zu treffende politische Entscheidung oder Planung oder Vollzugsmaßnahme aus dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde Gegenstand einer Volksbefragung sein kann. Politische Entscheidungen und Planungen sowie Akte der Vollziehung aus dem eigenen Wirkungsbereich schließen also Volksbefragungen dann nicht aus, wenn in Zukunft zum

Abschluss des betreffenden Projekts noch weitere Entscheidungen, Planungen oder Vollzugsakte aus dem eigenen Wirkungsbereich zu setzen sind.

Dies folgt schließlich auch aus dem Umstand, dass § 156 Steiermärkisches Volksrechtegesetz verlangt, dass der Gegenstand einer Volksbefragung zu bezeichnen (Abs 1) und „eindeutig zu formulieren“ (Abs 2) ist. Eine solche eindeutige Bezeichnung des Gegenstands einer Volksbefragung ist aber im Regelfall nur dann möglich, wenn bereits politische Entscheidungen und Planungsmaßnahmen oder Vollzugsakte aus dem eigenen Wirkungsbereich vorliegen. Bloße Absichtserklärungen der zuständigen Stellen ermöglichen es nämlich nicht, den Gegenstand einer Volksbefragung „eindeutig“ zu formulieren, weil eine eindeutige Formulierung nur dann möglich ist, wenn der Gegenstand einer Volksbefragung bereits gewisse Konturen erhalten hat. Eine Volksbefragung kann daher darauf abzielen, den Willen der Gemeindeglieder dahingehend zu erforschen, ob bestimmte Projekte, die bereits eine feste Kontur erhalten haben aber noch nicht abgeschlossen sind, verwirklicht werden sollen.

Dabei muss eine Frage, die den Gegenstand der Volksbefragung formuliert, nicht jede einzelne Maßnahme, die noch zu treffen ist, nennen, sondern kann auch darauf gerichtet sein, sämtliche künftig erforderlich werdenden Maßnahmen zu umfassen. Es kann vom Gemeindeglieder nicht verlangt werden, dass er jeweils genau die Maßnahmen bezeichnet die noch ausständig sind, um ein Projekt verwirklichen zu können. Eine solche genaue Auflistung ist weder dem Bürger möglich, noch wird sie auch den zuständigen Behörden von vornherein möglich sein. Erfahrungsgemäß stellen sich mit dem Fortschritt eines Projekts ständig neue Fragen und Probleme, die einer Erledigung zugeführt werden müssen. Gemäß § 155 Abs 1 Steiermärkisches Volksrechtegesetz ist dem Erfordernis „künftig“ auch dann Rechnung getragen, wenn sich die Fragestellung auf alle noch ausstehenden und erforderlich werdenden Entscheidungen, Planungen und Vollzugsakte aus dem eigenen Wirkungsbereich bezieht. Insoweit ist eine Frage auch eindeu-

tig im Sinne des § 156 Abs 2 Steiermärkisches Volksrechtegesetz: Wenn sämtliche künftig zu treffenden Maßnahmen erfasst sind ist an der Eindeutigkeit der Fragestellung nicht mehr zu zweifeln.

#### **4. BEURTEILUNG DES BESCHEIDS DES GEMEINDERATS DER STADTGEMEINDE GRAZ vom 20.10.2016**

Bereits die unter 3. angestellten Überlegungen zeigen deutlich, dass der Gemeinderat der Stadtgemeinde Graz im angefochtenen Bescheid die Rechtslage mehrfach und gravierend verkennt. Dazu im Einzelnen:

- Wenn in der Bescheidbegründung (Seite 4 f) ausgeführt wird, dass sich eine Frage nach § 155 Abs 1 Steiermärkisches Volksrechtegesetz „nur auf Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches beziehen darf“ so zeigt diese Wendung, dass der Gemeinderat den Text des Gesetzes missversteht. In § 155 Abs 1 heißt es ausdrücklich, dass Gegenstand einer Volksbefragung „die Gemeinde betreffende politische Entscheidungen und Planungen **sowie** Fragen der Vollziehung aus dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde“ sein können. Der Gemeinderat der Stadt Graz verkennt im angefochtenen Bescheid, dass eben nicht nur Fragen der Vollziehung aus dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde, sondern auch alle sonstigen „die Gemeinde betreffende politischen Entscheidungen und Planungen“ Gegenstand einer Volksbefragung sein können.

Der Gemeinderat beachtet auch nicht, dass das Steiermärkische Volksrechtegesetz den Gegenstand direkt-demokratischer Instrumente differenziert bestimmt: so umfasst das im § 116 geregelte Initiationsrecht ausdrücklich nur „Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde“ (Abs 1); ebenso bestimmt § 130 Abs 1, dass Gegenstand einer Volksabstimmung nur Beschlüsse des Gemeinderates „in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde“ sein können. Der Gemeinderat



der Stadtgemeinde Graz ignoriert im vorliegenden Bescheid, dass das Steiermärkische Volksrechtegesetz bei der Festlegung des Gegenstandes die verschiedenen Instrumente differenziert; die §§ 116 Abs und 130 Abs 1 sind enger gefasst als § 155 Abs 1. Dies zu verkennen bewirkt eine klare Rechtswidrigkeit.

Der Gemeinderat der Stadtgemeinde Graz setzt sich mit seiner Begründung über den eindeutigen Gesetzeswortlaut hinweg und stützt sich auch zu Unrecht auf die Judikatur des VfGH. Der Gemeinderat der Stadtgemeinde Graz verkennt nämlich, dass in dem im Erkenntnis VfSlg 19648 entschiedenen Fall die maßgebliche Gesetzesbestimmung tatsächlich ausdrücklich Volksbefragungen ausschließlich über „Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches“ gestattet hat. Die in diesem Fall relevante Bestimmung unterscheidet sich damit maßgeblich von § 155 Abs 1 Steiermärkisches Volksrechtegesetz. Wenn sich der Gemeinderat der Stadtgemeinde Graz in der Bescheidbegründung für seine Auffassung auf VfSlg 19648 und das Erkenntnis VfGH 13.09.2013, V50/2013 stützen will verkennt er, dass diesen Entscheidungen eine andere Rechtslage zugrundelag als sie nach dem Steiermärkischen Volksrechtegesetz besteht.

Die Bescheidbegründung setzt sich daher nicht nur über den klaren Gesetzeswortlaut hinweg, sondern stützt sich auch auf Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes, die eine andere Rechtslage zum Gegenstand hatten.

- Mit den Ausführungen zur Frage 2 verkennt der Gemeinderat der Stadtgemeinde Graz die Bedeutung dieser Frage vollständig (Seite 5 f). Die Formulierung der gestellten Frage ist nämlich insofern eindeutig, als sie unmissverständlich sämtliche von der Stadt Graz in ihrem eigenen Wirkungsbereich zum Bau der Mur-Staustufe in Zukunft noch zu treffenden Maßnahmen erfasst. Wenn die Bescheidbegründung offenbar darauf abstellen will, dass die Gemeindebürger im Einzelnen sämtliche Maßnahmen nennen müssten mit

denen die Stadtgemeinde Graz zur Errichtung der „Mur-Staustufe“ beitragen kann, so ist dies schlicht unmöglich zu erfüllen. Wenn sich die Frage auf sämtliche noch ausstehenden Maßnahmen bezieht, so ist die Eindeutigkeit gegeben. Wenn der Gemeinderat der Stadtgemeinde Graz meint, sich in diesem Zusammenhang auf VfSlg 15816 (16.6.2000, V103/99) berufen zu können, so ist dies insofern irreführend, als der VfGH in diesem Erk eine manipulative Fragestellung, die versucht hat, „die Antwort in eine bestimmte Richtung zu lenken“ im Hinblick auf § 155 Abs 1 Steiermärkisches Volksrechtsgesetz als rechtswidrig qualifiziert hat. Im vorliegenden Fall liegt eine solche Situation nicht vor.

- Damit ist aber auch das Erfordernis des § 155 Abs 1, dass es sich um „künftige“ Maßnahmen und Akte handeln muss, erfüllt. Wenn in der Bescheidbegündung zahlreiche Maßnahmen dargelegt werden, die von der Stadtgemeinde Graz bereits getroffen wurde, so ist das so lange irrelevant, als noch Entscheidungen, Planungen oder Vollzugsakte aus dem eigenen Wirkungsbereich ausständig sind. Auf alle diese künftigen Maßnahmen bezieht sich die Frage 2. Im Ergebnis bedeutet dies, dass der Bescheid des Gemeinderats der Stadtgemeinde Graz vom 20.10.2016 auch in diesem Punkt die Bedeutung der Rechtslage maßgeblich verkennt.

Heinz Mayer