

I M N A M E N D E R R E P U B L I K

Das Landesverwaltungsgericht Oberösterreich erkennt durch seine Richterin Dr. Lukas über die Beschwerde der A\_\_, vertreten durch den Zustellungsbevollmächtigten B\_\_, rechtsfreundlich vertreten durch C\_\_, gegen den Bescheid des Magistrats der Landeshauptstadt Linz vom 13.5.2025, GZ: 0032019/2025, betreffend Zurückweisung eines Antrags nach § 68 Statut für die Landeshauptstadt Linz 1992 (StL 1992)

zu Recht:

- I. Die Beschwerde wird als unbegründet abgewiesen.
  
- II. Gegen diese Entscheidung ist eine Revision unzulässig.

## Entscheidungsgründe

### I. Verfahrensgang:

I.1. Mit Bescheid des Magistrats der Landeshauptstadt Linz (im Folgenden: belangte Behörde) vom 13.5.2025, GZ: 0032019/2025, wurde der Antrag des Zustellungsbevollmächtigten B\_\_ gemeinsam mit seinen StellvertreterInnen D\_\_ und E\_\_ der A\_\_ vom 29.4.2025 auf Durchführung einer Volksbefragung gemäß § 68 Statut für die Landeshauptstadt Linz 1992 (StL 1992) mit der Fragestellung: *„Soll die Stadt Linz die Verbauung unseres Grüngürtels/unserer Naherholungsräume unterbinden – sowie Zuzahlungen zu allen Autobahnprojekten einstellen und dieses Geld stattdessen für den öffentlichen Verkehr einsetzen?“* zurückgewiesen.

Begründend führte die belangte Behörde im Wesentlichen aus, dass die Fragestellung den Anforderungen an die Formulierung und den Gegenstand der Frage nicht genüge. Aus der Bestimmung des § 68 Abs. 1 StL 1992 ergebe sich, dass die beantragte Frage bestimmt sein muss und eine Angelegenheit des Aufgabenbereichs des Gemeinderats betreffen muss. Die Frage sei nicht so eindeutig gestellt, dass die Fragestellung für die BürgerInnen unmissverständlich klar ist und als Folge dessen könne auch nicht abgeleitet werden, ob es sich um eine Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches handle. Daher sei die Fragestellung unzulässig und der Antrag zurückzuweisen.

I.2. Gegen diesen Bescheid erhob die „A\_\_, vertreten durch den Zustellungsbevollmächtigten B\_\_“ als beschwerdeführende Seite (im Folgenden: bf Seite) mit Eingabe vom 10.6.2025 fristgerecht Beschwerde und beantragte, den Bescheid der belangten Behörde nach Durchführung einer mündlichen Verhandlung aufzuheben und dieser aufzutragen, das Verlangen auf Durchführung einer Volksbefragung dem Gemeinderat vorzulegen, *in eventu* den angefochtenen Bescheid zu beheben und die Angelegenheit zur Erlassung eines neuen Bescheides an die belangte Behörde zurückzuverweisen.

Begründend wird auf das Wesentliche zusammengefasst ausgeführt, dass die belangte Behörde übersehe, dass auf den Unterschriftenlisten in der Begründung eine konkrete Aufforderung an den Gemeinderat enthalten sei, woraus sich für alle unterzeichnenden Bürger klar die Forderung nach Aktivitäten im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde ergebe. Auch aus dem Wort „Verbauung“ sei ersichtlich, dass es sich hierbei um Bauvorhaben nach der Bauordnung und/oder einen Umwidmungsstopp als Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde handle. Mit der Fragestellung werde daher eine klar verständliche und bestimmte Maßnahme aus dem eigenen Wirkungsbereich gefordert. Aus den genaueren Erläuterungen sei auch klar bestimmbar, welche Flächen mit „Grüngürtel“ und

„Naherholungsgebieten“ erfasst seien. Der Fragestellung werde daher eine Unklarheit unterstellt, die nicht bestehe. Gerade aus der großen öffentlichen Debatte um die geplante Verbauung eines Teils des Grüngürtels in F\_\_ durch die ursprünglichen Baupläne für die G\_\_ sei davon auszugehen, dass das Bewusstsein um die Lage und die Bedeutung des Grüngürtels in der Bevölkerung vorhanden und ausgeprägt sei. Beim Bau der H\_\_ könne es nur um die Mitfinanzierung durch die Stadt Linz gehen. Die Unterzeichnenden setzten sich eindeutig dafür ein, dass im Sinne des Schutzes des Grüngürtels keine Autobahnen oder neue Durchzugsstraßen mit autobahnähnlicher Funktion auf Stadtgebiet mitfinanziert werden sollten. Diese auch in der genaueren Erläuterung der Einreichung erwähnte Erweiterung des Begriffs Autobahn diene dazu, dass nicht mit einer einfachen Herabstufung der Infrastruktur (von Autobahn zur Schnellstraße) eine Umgehung der Forderung des Stopps der Mitfinanzierung durch die Stadt Linz erfolgen könne. Diese genauere Formulierung sei wiederum aus Gründen der Verständlichkeit nicht auf den Unterschriftenlisten abzubilden gewesen. Der bisher geplante finanzielle Anteil der Stadt Linz für solche Projekte, sollten diese dennoch errichtet werden, solle daher in ausgleichende Maßnahmen (Ausbau des öffentlichen Verkehrs) fließen. Auch die Möglichkeit des Ausstiegsrechts aus der Finanzierungsvereinbarung zum Bau der H\_\_ durch den Gemeinderat liege im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde und sei die Linzer Bevölkerung aufgrund medialer Berichterstattung darüber gut informiert.

Mit „öffentlichem Verkehr“ sei, wie aus der klaren Begründung hervorgehe, nur „öffentlicher Personennahverkehr“ im Sinne von „Öffis“ gemeint, nicht aber „Privat-Kfz“. Aus der Fragestellung könne daher nicht eine Umschichtung der Gelder aus der Mitfinanzierung zu Autobahnprojekten hin zu Privat-Kfz abgeleitet werden.

In den ausführlichen Erläuterungen werde eine „Selbstbindung“ des Gemeinderates im Zusammenhang mit der Herausnahme von Flächen aus dem Grüngürtel oder Naherholungsflächen vorgeschlagen. Diese seien entgegen den Ausführungen der belangten Behörde eine langjährig gelebte Praxis des Linzer Gemeinderates.

Abschließend wird ausgeführt, dass sich die belangte Behörde widerspreche, wenn sie einerseits Argumente außerhalb der Unterschriftenliste für ihre Entscheidungsargumentation heranziehe, andererseits eben solche aber für die belangte Behörde keine Relevanz hätten.

Aus Sicht der bf Seite seien die gesetzlichen Anforderungen an die Formulierung und den Gegenstand der Fragestellung daher sehr wohl erfüllt.

I.3. Mit Vorlageschreiben vom 4.8.2025 legte die belangte Behörde die Beschwerde mit dem bezughabenden Verwaltungsakt samt den Unterschriftenlisten dem Landesverwaltungsgericht Oberösterreich vor. Beantragt wurde von der belangten Behörde, die Beschwerde als unbegründet abzuweisen.

Unter Bezugnahme auf die zwischenzeitig abgeschlossene Unterschriftenprüfung der Volksbefragung wurden weiters – erstmals – detaillierte Ausführungen zu diesem Prüfungsergebnis im Zusammenhang mit den diesbezüglichen Vorgaben des § 68 StL 1992 dargelegt. Im Ergebnis kommt die belangte Behörde zusammengefasst zum Schluss, dass die erforderlichen 6.104 gültigen Unterstützungserklärungen nicht erreicht wären. Weiters wird in diesem Vorlageschreiben ausführlich zum inhaltlichen Vorbringen in der Beschwerde repliziert.

I.4. Die bf Seite nahm am 30.10.2025 und am 4.11.2025 Akteneinsicht beim Landesverwaltungsgericht Oberösterreich.

Mit Schreiben vom 5.12.2025 übermittelte die bf Seite eine Stellungnahme zum Vorlageschreiben der belangten Behörde. In dieser wird bekräftigt, dass die bf Seite weiterhin der Ansicht sei, dass die Fragestellung von Inhalt und Absicht her für die UnterzeichnerInnen ohne weiteres verständlich sei und eine klare politische Forderung (welche umsetzbar sei) ausdrücke. Hinsichtlich des Arguments der ausreichenden Anzahl an Unterstützungserklärungen äußert die bf Seite Bedenken hinsichtlich der Zulässigkeit eines solchen nachträglichen Vorbringens, das nicht schon im Bescheid (im Rahmen des Ermittlungsverfahrens) thematisiert worden sei. In weiterer Folge wird von der bf Seite inhaltlich zu diesem Argument ausführlich Stellung genommen.

I.5. Nach weiterer Akteneinsicht der bf Seite am 10.2.2026 und Durchführung einer mündlichen Verhandlung vor dem Landesverwaltungsgericht Oberösterreich am 11.2.2026 wurde von der rechtsfreundlichen Vertretung der bf Seite am 18.2.2026 und am 19.2.2026 nochmals Akteneinsicht beim Landesverwaltungsgericht Oberösterreich genommen.

Mit Schreiben vom 2.3.2026 erstattete die bf Seite eine weitere Stellungnahme, in der deren detaillierte Ergebnisse der Akteneinsicht hinsichtlich der Überprüfung der Unterschriftenleistungen erörtert wurden. Diesbezüglich wurde ausgeführt, dass vom Vorliegen der erforderlichen Anzahl an gültigen Unterschriften (Unterstützungserklärungen) auszugehen sei und beantragt, der belangten Behörde eine neuerliche Überprüfung der Unterschriftenlisten auf Grundlage dieser Ausführungen aufzutragen und das Prüfungsergebnis der beschwerdeführenden Partei zur Kenntnis- und Stellungnahme zu übermitteln.

Weiters wird nochmals – unter näherer Konkretisierung – betont, dass die Fragestellung ausreichend klar, eindeutig und bestmöglich formuliert sei und auf die Notwendigkeit der verfassungskonformen (demokratiefreundlichen) Auslegung der maßgeblichen Rechtsvorschriften hingewiesen. Insbesondere sei die konkrete Volksbefragung nicht mit der S-Link-Volksbefragung vergleichbar, da es sich hier um Unterlassungen handle, nicht um die Befürwortung eines sich in der Gestaltung befindlichen Infrastrukturprojektes.

Wie in der mündlichen Verhandlung vor dem Landesverwaltungsgericht Oberösterreich vereinbart, wurde dieses Schreiben der belangten Behörde zur Stellungnahme übermittelt. In ihrer Stellungnahme vom 26.3.2026 weist die belangte Behörde darauf hin, dass die Zurückweisung durch den in Rede stehenden Bescheid schon deshalb erfolgte, weil die gesetzlichen Anforderungen an die Formulierung und den Gegenstand der Frage im konkreten Fall nicht vorlägen. Da bereits die Fragestellung unzulässig sei, sei daher die Anzahl der gültigen Unterschriften grundsätzlich unerheblich. Deshalb spreche sich die belangte Behörde gegen den Antrag auf neuerliche Überprüfung der Unterschriftenlisten aus.

Zudem wird – unter näherer Konkretisierung – festgehalten, dass es nicht Aufgabe der Behörde sei, alle Denkvarianten und möglichen Schreibweisen zu prüfen. Dies vor allem auch vor dem Hintergrund, dass die geleistete Unterstützungserklärung eindeutig einer Person zuordenbar sein müsse und es hier zu keinen Verwechslungen aufgrund des „Ratens“ eines Namens kommen dürfe. Aus diesem Grund müssten sowohl der Name als auch das Geburtsdatum klar leserlich sein. In diesem Zusammenhang wird unter konkreter Bezugnahme auf entsprechende von der bf Seite ausgeführte Unterschriftenleistungen erörtert, dass auch für die bf Seite selbst in vielen Fällen nicht eindeutig sei, um welche Namen es sich genau handle bzw. darauf hingewiesen, dass es oftmals viele weitere möglichen Denkvarianten gebe.

Hinsichtlich der Fragestellung wird nochmals auf die höchstgerichtlich konstatierten strengen Maßstäbe hingewiesen und festgehalten, dass die gegenständliche Fragestellung diese Anforderungen nicht erfülle. Entgegen der Argumentation der bf Seite sei diese höchstgerichtliche Judikatur sehr wohl anwendbar, da es sich um Grundsatzentscheidungen handle, die allgemein anwendbar seien.

I.6. Das Landesverwaltungsgericht Oberösterreich entscheidet durch seine nach der Geschäftsverteilung zuständige Einzelrichterin (§ 2 VwGVG). Es wurde Beweis erhoben durch Einsichtnahme in den Verfahrensakt, sämtliche Schriftsätze der beteiligten Parteien sowie die Ausführungen in der von der bf Seite beantragten mündlichen Verhandlung am 11.2.2026.

Der bf Seite, die seit 26.1.2026 im Verfahren vor dem Landesverwaltungsgericht Oberösterreich rechtsfreundlich vertreten ist, wurde, wie unter I.4. und I.5. dargelegt, umfassend Gelegenheit zur (wiederholten) Akteneinsicht und entsprechendem Parteiengehör gegeben.

## II. Sachverhalt, Beweiswürdigung:

II.1. Der rechtlich relevante Sachverhalt ergibt sich eindeutig aus dem unter Punkt I. festgestellten Verfahrensgang bzw. dem vorgelegten Verwaltungsakt der belangten Behörde, den Ausführungen in der mündlichen Verhandlung sowie den Schriftsätzen der beteiligten Parteien.

II.2.1. Mit Antrag der bf Seite vom 29.4.2025 wurde durch den „Zustellbevollmächtigten [B\_\_] gemeinsam mit [s]einen StellvertreterInnen D\_\_ und E\_\_ der A\_\_ “ die Durchführung einer Volksbefragung gemäß § 68 Statut für die Landeshauptstadt Linz 1992 (StL 1992) mit der Fragestellung: *„Soll die Stadt Linz die Verbauung unseres Grüngürtels/unserer Naherholungsräume unterbinden – sowie Zuzahlungen zu allen Autobahnprojekten einstellen und dieses Geld stattdessen für den öffentlichen Verkehr einsetzen?“* beantragt.

Diese Fragestellung ist auf sämtlichen Unterschriftenbögen, die der belangten Behörde vorgelegt wurden, ident. Auf den Unterschriftenlisten finden sich jeweils „Erläuternde Bemerkungen“ zu dieser Fragestellung, die nähere Konkretisierungen und Beispiele für die Verbauungen beinhalten. Diese sind nicht auf allen Unterschriftenlisten ident, sondern zum Teil unterschiedlich. Auf allen Unterschriftenlisten befindet sich ganz unten, jeweils als „Impressum“ bezeichnet, der Hinweis: *„I\_\_ (Zustellungsbevollmächtigter B\_\_)“*. Darüber hinaus gibt es keine zusätzliche Vollmachtserklärung gegenüber B\_\_ durch die Unterschriftsleistenden. Dieser ist seit 14.4.2025 mit Hauptwohnsitz in L gemeldet. (Siehe dazu: Verhandlungsprotokoll ON 23, S.5 f)

II.2.2. Dieser Antrag wurde in weiterer Folge mit dem nunmehr angefochtenen Bescheid der belangten Behörde vom 13.5.2025 zurückgewiesen.

## III. In rechtlicher Hinsicht ist Folgendes auszuführen:

III.1. Die maßgeblichen Bestimmungen des Statuts für die Landeshauptstadt Linz 1992 (StL 1992), LGBl 1992/7, in der geltenden Fassung, lauten auszugsweise wie folgt:

### „§ 51

#### Zuständigkeit des Magistrates

(1) Die Geschäfte der Stadt sind durch den Magistrat zu besorgen.

(2) Der Magistrat verfügt und entscheidet in allen behördlichen Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Stadt, soweit diese nicht ausdrücklich einem anderen Organ vorbehalten sind.

[...]“

#### „§ 68 Volksbefragung

(1) Der Gemeinderat kann beschließen, daß über bestimmte, in seinen Aufgabenbereich fallende Angelegenheiten eine Volksbefragung durchgeführt wird. Eine Volksbefragung in diesen Angelegenheiten ist anzuberaumen, wenn dies von 4 % der Anzahl der für die vorangegangene Wahl zum Gemeinderat Wahlberechtigten hinsichtlich einer bestimmten Frage verlangt wird. Das Verlangen kann von der darin als bevollmächtigt oder zustellungsbevollmächtigt genannten Person bis zum Beschluss des Gemeinderats über die Festsetzung des Tages der Volksbefragung durch eine schriftliche Erklärung zurückgezogen werden. Der Zurückziehung beigefügte Bedingungen sind ohne rechtliche Wirkung. Der Gemeinderat hat in der dem Einlangen der Zurückziehung folgenden Sitzung darüber zu beraten und diese zur Kenntnis zu nehmen oder mit Beschluss den Tag der Volksbefragung festzusetzen. [Anm: LGBl.Nr. 41/2015, 76/2019]

(1a) Die Bestellung und die Wahl von Organen der Gemeinde, Angelegenheiten der Bediensteten der Gemeinde sowie Angelegenheiten, die ausschließlich den Inhalt einer konkreten individuellen behördlichen Entscheidung betreffen, können nicht Gegenstand einer Volksbefragung sein. [Anm: LGBl.Nr. 41/2015]

[...]“

III.2. Nach § 51 Abs 2 StL 1992 ist von der Zuständigkeit der belangten Behörde zur Bescheiderlassung auszugehen. Gemäß § 68 Abs 1 StL 1992 kann der Gemeinderat beschließen, dass über bestimmte, in seinen Aufgabenbereich fallende Angelegenheiten eine Volksbefragung durchgeführt wird. Eine Volksbefragung in diesen Angelegenheiten ist anzuberaumen, wenn dies von 4 % der Anzahl der für die vorangegangene Wahl zum Gemeinderat Wahlberechtigten hinsichtlich einer bestimmten Frage verlangt wird. Das Verlangen kann von der darin als bevollmächtigt oder zustellungsbevollmächtigt genannten Person bis zum Beschluss des Gemeinderats über die Festsetzung des Tages der Volksbefragung durch eine schriftliche Erklärung zurückgezogen werden.

#### III.3. Vertretungsbefugnis und Beschwerdelegitimation:

Vorweg ist die Frage nach der Parteistellung und Beschwerdelegitimation der bf Seite zu klären.

Wie der Verwaltungsgerichtshof in seiner Rechtsprechung konstatiert, kann im Verwaltungsverfahren auch Gebilden, denen nach bürgerlichem Recht keine Rechtsfähigkeit zukommt – wie z.B. „Bürgerinitiativen“ ohne vereinsmäßige

Organisation – Parteifähigkeit und somit eine partielle Rechtsfähigkeit zukommen (VwGH 14.9.2001, 2001/19/0068 [zu § 69 StL 1992]).

Aus dem Wortlaut des § 68 Abs 1 StL 1992 geht hervor, dass im Verlangen auf Anberaumung einer Volksbefragung eine als bevollmächtigte oder zustellungsbevollmächtigte Person zu benennen ist. Denn auch bei diesem Recht nach § 68 leg cit handelt es sich nicht um ein Recht jedes einzelnen Unterzeichners, sondern um das Recht aller Unterzeichner in ihrer Gesamtheit, weshalb auch die Parteienrechte nur der Personenmehrheit als solcher und nicht den einzelnen Personen zukommen soll (vgl. zum Recht auf „Bürgerinitiative“ nach § 69 StL 1992 VwGH 14.9.2001, 2001/19/0068).

Wie unter II.2.1. erörtert, befindet sich auf allen Unterschriftenlisten ganz unten jeweils als „Impressum“ bezeichnet der Hinweis: „I\_\_ (Zustellungsbevollmächtigter B\_\_)“. Darüber hinaus gibt es keine zusätzliche Vollmachtserklärung gegenüber B\_\_ durch die Unterschriftsleistenden.

Diese Benennung als „Zustellungsbevollmächtigter“ für die I\_\_ auf den Unterschriftenlisten genügt aber nach Ansicht des erkennenden Gerichts nicht, um die Eigenschaft eines Vertreters der A\_\_ nach außen zu erwerben. Vielmehr bezieht sich diese allein auf eine Zustellvollmacht, dh die (ausschließliche) Bevollmächtigung zur Empfangnahme von Dokumenten. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die belangte Behörde in ihrem Bescheid eine umfassende Vertretungsbefugnis des Zustellbevollmächtigten B\_\_ annahm. Dies kann für sich keine normative Wirkung in Anspruch nehmen. Die im Bescheid erfolgte Bezeichnung von B\_\_ als Vertreter der A\_\_ allein vermag dessen Vertretungsbefugnis nicht zu bewirken. (vgl. VfGH 2.3.2007, V66/06)

Das Verlangen auf Anberaumung einer Volksbefragung wurde von der Gesamtheit aller Unterzeichner dieses konkreten Verlangens durch Vorlage der Unterschriftenlisten gegenüber der belangten Behörde gestellt. Nichtsdestotrotz sind sämtliche weitere Verfahrenshandlungen dieser Personenmehrheit ausschließlich durch eine entsprechend bevollmächtigte Vertretung zulässig. Dabei richten sich Inhalt und Umfang der Vertretungsbefugnis nach der Vollmacht. Eine Zustellungsvollmacht berechtigt dabei – neben der ausdrücklichen einfachgesetzlich normierten Berechtigung zur Zurückziehung nach § 68 Abs 1 StL 1992 – gemäß § 9 Abs 1 Zustellgesetz ausschließlich zur Empfangnahme von Dokumenten. Weitere Verfahrensrechte sind damit nicht verbunden. Mangels einer entsprechenden Vertretungsvollmacht der unterzeichneten Personengruppe fehlt es daher schon an der Parteistellung im Behördenverfahren und an der Beschwerdelegitimation vor dem Landesverwaltungsgericht Oberösterreich. Die Beschwerde führt daher schon aus diesem Grund nicht zum Erfolg.

#### III.4. Bestimmtheit der verlangten Frage und Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereichs:

Selbst wenn man aber von der subjektiven Parteistellung und Beschwerdelegitimation der bf Seite ausginge, ist der Zurückweisung durch die belangte Behörde aufgrund der konkret formulierten Fragestellung nicht entgegenzutreten.

Die Mitwirkung der vom Gemeinderat Wahlberechtigten im Sinne des Art 117 Abs 8 B-VG in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde ist in Form einer Volksbefragung möglich. Denn diese Verfassungsbestimmung ermächtigt die Landesgesetzgebung, direkt demokratische Elemente im eigenen Wirkungsbereich der Gemeindeverwaltung vorzusehen. Im übertragenen Wirkungsbereich ist die Volksbeteiligung von Verfassungs wegen nicht zulässig. (*Müllner in Korinek/Holoubek ua [Hrsg], Österreichisches Bundesverfassungsrecht – Kommentar, Art 117 B-VG, Rz 73*).

Gegenstand einer Volksbefragung können vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund nach dem vom Landesgesetzgeber normierten § 68 Abs 1 iVm § 46 Abs 1 StL 1992 nur Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde sein. Da der eigene Wirkungsbereich der Gemeinde nach Art 118 Abs 2 B-VG auch die Angelegenheiten des Art 116 Abs 2 B-VG umfasst, sind Volksbefragungen nicht auf den Bereich der Hoheitsverwaltung beschränkt, sondern können auch über Fragen der Privatwirtschaftsverwaltung der Gemeinde durchgeführt werden (*Pabel in Pabel, Gemeinderecht 8. Teil [Stand 1.12.2021, rdb.at] Rz 106*).

Zudem sind hinsichtlich der Fragestellung die Wahlrechtsgrundsätze des Art 117 Abs 2 B-VG maßgeblich. Die Frage ist daher klar und verständlich sowie bestimmt zu formulieren. Schon aus der Frage muss ersichtlich sein, dass es um eine Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereichs geht. (*Müllner in Korinek/Holoubek ua [Hrsg], Österreichisches Bundesverfassungsrecht – Kommentar, Art 117 B-VG, Rz 78*)

So leitet der Verfassungsgerichtshof in ständiger Judikatur (jüngst VfGH 9.12.2025, V 228/2025 sowie V 218/2025) „im Zusammenhang mit direkt-demokratischen Verfahren aus dem – auch auf Volksbefragungen übertragbaren (vgl VfSlg 13.839/1994) – Prinzip der 'Reinheit', verstanden im Sinne von 'Freiheit' der Wahlen (vgl VfSlg 20.615/2023 mwN), ein Gebot der Klarheit und Eindeutigkeit der Fragestellung sowie ein Verbot von Suggestivfragen ab (vgl VfSlg 15.816/2000, 19.648/2012, 19.772/2013, 20.591/2023; VfGH 13.9.2013, V50/2013; 24.6.2025, V99/2024). Gerade Einrichtungen der direkten Demokratie im Sinne des Art 141 Abs 1 lit h B-VG erfordern es nach dieser Rechtsprechung, dass das Substrat dessen, was den Wahlberechtigten zur Entscheidung vorgelegt wird, klar und eindeutig sowie frei von suggestiven Formulierungen ist, damit

*Manipulationen hintangehalten und Missverständnisse soweit wie möglich ausgeschlossen werden können. Diese Anforderung trägt (auch) der (verfassungs-)gesetzlichen Bedeutung (vgl Merli, Art 49b B-VG, in: Korinek/Holoubek et al [Hrsg.], Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 5. Lfg. 2002, Rz 9; Poier, Art 49b B-VG, in: Kneihls/Lienbacher [Hrsg.], J\_\_-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 23. Lfg. 2019, Rz 8, 30) derartiger Einrichtungen, welche die Einhaltung und Überprüfbarkeit eines bestimmten Verfahrens voraussetzt, Rechnung."*

Der Wortlaut der vorliegenden Fragestellung genügt diesen – nach der höchstgerichtlichen Rechtsprechung strengen – verfassungsrechtlich gebotenen Anforderungen an Klarheit und Eindeutigkeit nach Art 117 B-VG nicht:

So lässt die Frage, ob „die Stadt Linz die Verbauung unseres Grüngürtels/unsere Naherholungsräume unterbinden“ soll, nicht erkennen, ob überhaupt bzw. ausschließlich eine Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereichs betroffen ist. Diese Formulierung lässt es ihrem Wortlaut nach offen, ob damit ein Tätigwerden im Rahmen der örtlichen Raumordnung und Bauordnung oder doch ein Tätigwerden im Bereich der überörtlichen (und damit außergemeindlichen) Raumordnung und dem Bundesstraßenrecht gemeint ist. Auch ergibt sich aus dieser Formulierung überdies keineswegs eindeutig, dass mit dem „Unterbinden der Verbauung“ bloß privatwirtschaftliches und nicht auch hoheitliches Handeln – etwa durch die Erlassung entsprechender raumordnungsrechtlicher Maßnahmen – gemeint ist. Damit bleibt auch offen, ob die Formulierung der Fragestellung „ausschließlich den Inhalt einer konkreten individuellen behördlichen Entscheidung“ – wie etwa eine konkrete grundstücksbezogene Flächenwidmung oder Erteilung/Versagung einer Baubewilligung – umfasst, die jedoch nach § 68 Abs 1a StL 1992 nicht zum Gegenstand einer Volksbefragung gemacht werden kann.

Der Wortlaut der vorliegenden Fragestellung lässt in keiner Weise erkennen, welche Angelegenheit iSd § 68 Abs 1 StL 1992 den Gegenstand der Befragung der Gemeindeglieder bilden soll, zumal lediglich davon die Rede ist, dass „die Stadt Linz die Verbauung unseres Grüngürtels/unsere Naherholungsräume unterbinden“ soll, „Zuzahlungen zu allen Autobahnprojekten einstellen“ und „dieses Geld stattdessen für den öffentlichen Verkehr einsetzen“ soll. Hier sind die unterschiedlichsten Maßnahmen der Stadt Linz denkbar, etwa dass jegliche bauliche Nutzung im Grünland durch negative behördliche Bewilligungsverfahren bescheidförmig versagt werden soll (was zudem in den Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters und nicht des Gemeinderates fiele), dass dies durch entsprechende raumplanungsrechtliche Maßnahmen wie etwa im Bereich der Flächenwidmungsplanung erfolgen soll oder dass beispielsweise der Errichtung neuer Straßenbauprojekte im Grünland nicht zugestimmt werden soll oder auch schon im Rahmen bereits beschlossener Projekte vertraglich vereinbarte

Finanzierungszusagen wieder aufgelöst werden sollen. Als Maßnahmen betreffend den öffentlichen Verkehr sind etwa der Ausbau des Schienenverkehrs durch neue Trassenlegungen oder die (finanzielle) Förderung der Nutzung des öffentlichen Verkehrs in Form von etwa Jugend- oder Seniorentickets oder auch die Erhöhung der Fahrfrequenz des bestehenden Bus- und Straßenbahn-Linienbetriebs der Linz Linien GmbH als Teil der städtischen Linz AG denkbar. Auch bleibt fraglich, ob damit der Einsatz von öffentlichen Geldern in den überregionalen oder doch regionalen öffentlichen Verkehr in Linz gemeint ist. Zudem ist unklar, welche Autobahnprojekte gemeint sind und ob damit auch oder ausschließlich ein Ausstieg aus konkreten Finanzierungsvereinbarungen mit den anderen Gebietskörperschaften bzw. der ASFINAG erfasst sein soll. Diese beispielhafte Darstellung zeigt, wie vielfältig der Katalog möglicher Maßnahmen ist. Es lässt sich aus der Fragestellung daher keine konkrete Frage in Bezug auf eine konkrete Angelegenheit ableiten. Entgegen der von der bf Seite vertretenen Auffassung kommt es aber entscheidend darauf an, dass schon aus der Fragestellung selbst klar und eindeutig erkennbar ist, ob eine in den Aufgabenbereich des Gemeinderates fallende Angelegenheit zur Frage steht, die zulässigerweise zum Gegenstand einer Volksbefragung gemacht werden kann. Ergänzende oder erklärende Hinweise auf den jeweiligen Unterschriftenlisten oder auch allgemeine tagespolitische Bewusstheit einer konkreten Themenlage innerhalb der regionalen Bevölkerung sind hier von keiner Relevanz. So spielen – notwendigerweise spekulative – Erwägungen über den Kenntnisstand der stimmberechtigten Bürger von vornherein keine Rolle. Wie der VfGH in seiner ständigen Judikatur ausgesprochen hat, kommt es auch nicht darauf an, ob und wie intensiv eine Frage in der Öffentlichkeit diskutiert wurde. (vgl. in diesem Sinne ua VfGH 9.12.2025, V 228/2025 sowie vom 24.6.2025, V99/2024).

Gesamtbetrachtet ist die Fragestellung daher aus den verschiedensten Gründen nicht hinreichend klar und eindeutig und die bezogene Angelegenheit auch nicht eindeutig ausschließlich dem eigenen Wirkungsbereich zuzuordnen.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass auch im eigenen Wirkungsbereich nicht jede Angelegenheit zum Gegenstand einer Volksbefragung gemacht werden kann; vielmehr ist eine solche nur dann zulässig, wenn die Angelegenheit in die Zuständigkeit des Gemeinderats (§ 43) fällt und wenn überdies der Gegenstand der Volksbefragung nicht rechtswidrig ist (*Putschögl/Neuhofer*, Oberösterreichische Gemeindeordnung<sup>6</sup> [2021] § 38 II.2. S 254).

Die Volksbefragung muss also auf eine „zulässige Angelegenheit“ gerichtet sein (VfGH 13.9.2013, V50/2013) und der „Gegenstand einer Gemeindevolksbefragung darf nicht rechtswidrig sein“ (*Pabel in Pabel*, Gemeinderecht 8. Teil [Stand 1.12.2021, rdb.at] Rz 107; *Putschögl/Neuhofer*, Oberösterreichische Gemeindeordnung<sup>6</sup> § 38 II.2., S. 254). „Begehrt die Gemeindebevölkerung die Durchführung einer Volksbefragung über eine solche [unzulässige oder rechtswidrige] Angelegenheit, so ist dieser Antrag vom zuständigen Organ mit

*Bescheid als unzulässig zurückzuweisen.“ (Pabel in Pabel, Gemeinderecht 8. Teil [Stand 1.12.2021, rdb.at] Rz 110).*

Es scheint bei der vorliegenden Fragestellung – nicht zuletzt aufgrund ihrer nicht klaren und eindeutigen Formulierung – in diesem Zusammenhang jedenfalls zweifelhaft, ob etwa eine generelle Auflösung vertraglicher Verbindlichkeiten in Form von Finanzierungsvereinbarungen in Bezug auf „alle Autobahnprojekte“ eine solche zulässige und nicht rechtswidrige Angelegenheit darstellt.

Die Zurückweisung durch die belangte Behörde ist daher auch aus diesen Gründen zu Recht erfolgt. Es war daher spruchgemäß zu entscheiden.

Bei diesem Ergebnis erübrigt sich ein Eingehen auf das weitere Vorbringen der belangten Behörde im Vorlageschreiben hinsichtlich der nicht hinreichenden Anzahl an Unterstützungserklärungen.

#### IV. Unzulässigkeit der ordentlichen Revision:

Die ordentliche Revision ist unzulässig, da keine Rechtsfrage im Sinne des Art 133 Abs 4 B-VG zu beurteilen war, der grundsätzliche Bedeutung zukommt. Insbesondere handelt es sich bei der Frage betreffend hinreichende Klarheit und Eindeutigkeit der Fragestellung um eine Einzelfallbeurteilung, die über den konkreten Fall hinaus nicht von grundsätzlicher Bedeutung im Sinne der Verfassungsbestimmung des Art 133 Abs 4 B-VG ist.

### Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Entscheidung besteht innerhalb von sechs Wochen ab dem Tag der Zustellung die Möglichkeit der Erhebung einer Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof und/oder einer außerordentlichen Revision beim Verwaltungsgerichtshof. Eine Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof ist unmittelbar bei diesem einzubringen, eine Revision an den Verwaltungsgerichtshof beim Landesverwaltungsgericht Oberösterreich. Die Abfassung und die Einbringung einer Beschwerde bzw. einer Revision müssen durch einen bevollmächtigten Rechtsanwalt bzw. eine bevollmächtigte Rechtsanwältin erfolgen. Für die Beschwerde bzw. Revision ist eine Eingabengebühr von je 340 Euro zu entrichten. Sie haben die Möglichkeit, auf die Revision beim Verwaltungsgerichtshof und die Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof zu verzichten. Ein solcher Verzicht hat zur Folge, dass eine Revision an den Verwaltungsgerichtshof und eine Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof nicht mehr erhoben werden kann. Ein Verzicht ist schriftlich bekanntzugeben oder zu Protokoll zu erklären. Wurde der Verzicht nicht von einem berufsmäßigen

Parteienvertreter oder im Beisein eines solchen abgegeben, so kann er binnen drei Tagen schriftlich oder zur Niederschrift widerrufen werden.

### H i n w e i s

Verfahrenshilfe ist einer Partei zur Gänze oder zum Teil zu bewilligen, wenn die Partei außerstande ist, die Kosten der Führung des Verfahrens ohne Beeinträchtigung des notwendigen Unterhalts zu bestreiten und die beabsichtigte Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung nicht als offenbar mutwillig oder aussichtslos erscheint.

Einer juristischen Person oder einem sonstigen parteifähigen Gebilde ist die Verfahrenshilfe zu bewilligen, wenn die zur Führung des Verfahrens erforderlichen Mittel weder von ihr/ihm noch von den an der Führung des Verfahrens wirtschaftlich Beteiligten aufgebracht werden können, und die beabsichtigte Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung nicht als offenbar mutwillig oder aussichtslos erscheint; das Gleiche gilt für ein behördlich bestelltes Organ oder einen gesetzlichen Vertreter, die für eine Vermögensmasse auftreten, wenn die zur Führung des Verfahrens erforderlichen Mittel weder aus der Vermögensmasse noch von den an der Führung des Verfahrens wirtschaftlich Beteiligten aufgebracht werden können.

Für das Beschwerdeverfahren ist ein Antrag auf Verfahrenshilfe innerhalb der Rechtsmittelfrist beim Verfassungsgerichtshof einzubringen.

Für das Revisionsverfahren ist ein Antrag auf Verfahrenshilfe innerhalb der Rechtsmittelfrist beim Verwaltungsgerichtshof einzubringen. Im Antrag ist, soweit zumutbar, kurz zu begründen, warum die Revision entgegen dem Ausspruch des Verwaltungsgerichtes für zulässig erachtet wird.

Landesverwaltungsgericht Oberösterreich

Mag. Dr. Lukas