

Univ.-Ass. Dr. **Franz Merli**, Graz

Rechtsprobleme des Volksbegehrens in Bundes- und Landesgesetzgebung *)

1. Einleitung
2. Begriff und Gegenstand des Volksbegehrens
3. Form
4. Unterstützung
5. Einleitungsverfahren
6. Zulassungsentscheidung
 - 6.1. Kriterien
 - 6.2. Form
 - 6.3. Rechtsschutz
7. Eintragungs- und Ermittlungsverfahren
8. Ergebnisfeststellung
9. Rechtswirkungen des Volksbegehrens
10. Volksbegehren mit nachfolgender Volksabstimmung
11. Rechtswirkungen der Volksabstimmung
12. Kosten
13. Schlußbemerkungen

1. Einleitung

Ein- und Ausbau direktdemokratischer Elemente bildeten in den letzten Jahren einen Schwerpunkt der Reformen vor allem des Landes- und Gemeinde(verfassungs)rechts. Stand und Entwicklungsmöglichkeiten der direkten Demokratie wurden zwar immer wieder überblicksmäßig dargestellt,

und hier und da finden sich auch Überlegungen zu ihrer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit und demokratiepolitischen Bedeutung¹⁾. Die Auseinan-

*) Diese Arbeit beruht auf einem Vortrag zum Thema „Direkte Demokratie – Reformen in Gesetzgebung und Verwaltung“, den ich im Rahmen einer Tagung der Österreichischen Juristenkommission am 29. 5. 1987 in Weißbach am Attersee gehalten habe.

¹⁾ Die ältere Lit ist bei *Walter*, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1972) 300 ff, 311 ff, nachgewiesen; neuere Lit in chronologischer Ordnung: *Pfeifer*, Volksbegehren und Volksabstimmung im österreichischen Bundesrecht, JBI 1958, 163 ff, 198 ff; *Koja*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer (1967) 145 f, 167 ff; *Rack*, Die rechtliche Entwicklung von Volksbegehren und Volksabstimmung in Österreich, ÖVA 1969, 149 ff; *Rack*, Einrichtungen direkter Demokratie in Österreichs Gemeinden, ÖGZ 1970, 29 ff; *Schambeck*, Das Volksbegehren (1971); *Hundegger*, Bürgerinitiativen und Einrichtungen der direkten Demokratie auf Gemeindeebene, ÖGZ 1973, 470 ff; *Mantl*, Repräsentation und Identität (1975) 279 ff; *Woschank*, Die unmittelbar-demokratischen Institutionen in der neuen Kärntner Konstitu-

dersetzung mit rechtlichen Fragen der *konkreten Ausgestaltung* der einzelnen direktdemokratischen

tion, ÖGZ 1975, 290 ff; *Oberndorfer*, Stadtrechtsreform in Österreich (1976); *Spanner*, Die Niederösterreichische Landesverfassung und die bundesstaatliche Struktur Österreichs (SchrR d NÖ Jur Ges 8, 1977) 20 ff; *Mantl*, Die Partizipation in der Verwaltung, in: FS Antonioli (1979) 485 ff (501, 505); *Brandtner-Müller*, Der Einfluß des Volkes auf die Gesetzgebung des XXII. Vorarlberger Landtages, in: *Klecatsky-Wimmer* (Hrsg), Sozialintegrierte Gesetzgebung (1979) 239 f; *Koja-Edtstadler-Mittermayr*, Direkte Demokratie (Ö Akademikerbund, Landesgruppe Salzburg, 1979); *Schambeck*, Die Demokratie, in: *Schambeck* (Hrsg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (1980) 149 ff (234 ff); *Pernthaler* (Hrsg), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden (1980); *Hellbling*, Die plebiszitäre Demokratie, insbesondere nach dem B-VG, in: FS Klecatsky (1980) I 313 ff; *N. Wimmer*, Die neue Burgenländische Landesverfassung, in: FS Klecatsky (1980) II 1065 ff; *Funk-Rack-Pauger*, Gemeindeautonomie und Bürgermitbestimmung (1981); *Oberndorfer*, Bürgerbeteiligung an der Gemeindeverwaltung, in: *Oberndorfer* (Hrsg), Bürger und Verwaltung (1981) 41 ff; *Liehr*, Direkte Demokratie in Niederösterreich I. Initiativ- und Einspruchsrecht in der Gesetzgebung (SchrR d NÖ Jur Ges 25, 1981); *Lengheimer*, Direkte Demokratie in Niederösterreich II. Initiativrecht in der Vollziehung (SchrR d NÖ Jur Ges 27, 1981); *Weiß*, Das nö. Gesetz über die Ausübung des Initiativ- und Einspruchsrechtes, ÖGZ 1981 H 1/2, 24 ff; *Brauneder*, Die neue Landesverfassung des Burgenlandes, BI 1981 H 9, 14 ff; die Beiträge von *Heinrich*, *Hueber*, *Kauer*, *Lengheimer* und *Mantl*, in: *Rack* (Hrsg), Landesverfassungsreform (1982); *Öhlinger*, Repräsentative, direkte und parlamentarische Demokratie, in: *Krawietz-Topitsch-Koller* (Hrsg), Ideologiekritik und Demokratietheorie bei Hans Kelsen, RTh Beiheft 4 (1982) 215 ff; *Rack*, Partizipation in der Gemeinde, ÖGZ 1982, 114 ff; *Widder*, Die neue Burgenländische Landesverfassung, in: *Khol-Stirnermann* (Hrsg), Österreichisches Jahrbuch für Politik '81 (1982); *Koja*, Direkte Demokratie in den Ländern (1983); *Oberndorfer*, Einrichtungen der direkten Demokratie in den Gemeinden, in: *Fröhler-Oberndorfer* (Hrsg), Das österreichische Gemeinderecht (IoseblattSig, 1980 ff) Teil 3.8. (Stand 1983); *Pauger*, Das Stadt- und Gemeinderecht in Österreich und Möglichkeiten der Bürgermitbestimmung und Bürgerbeteiligung, ÖGZ 1983, 522 ff; *Nowak*, Das Wahl- und Stimmrecht als Grundrecht in Österreich, EuGRZ 1983, 89 ff; *Rack*, Weiterentwicklung direktdemokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten in Österreich, Die Verwaltung 1984, 208 ff; *Brünner-Mantl-Pauger-Rack*, Verfassungspolitik. Dokumentation Steiermark (1985); *Merli*, Die Steiermark – ein direktdemokratisches Paradies? Anmerkungen zum Entwurf der neuen Landesverfassung, ÖGZ 1985 H 12, 2 ff; *Purtscher*, Die erneuerte Vorarlberger Landesverfassung, in: *Khol-Ofner-Stirnermann* (Hrsg), Österreichisches Jahrbuch für Politik '84 (1985) 387 ff; *Morscher*, Parlament und direkte Demokratie, in: *Schambeck* (Hrsg) Österreichs Parlamentarismus. Werden und System (1986) 775 ff; *Welan*, Regierungssystem und direkte Demokratie in Österreich, in: *Koja-Stourzh* (Hrsg), Schweiz-Österreich. Ähnlichkeiten und Kontraste (1986) 177 ff; *Mantl*, Entwicklungslinien des österreichischen Landesverfassungsrechts (Vortragsbericht), JBl 1986, 773 f; *Pernthaler*, Die Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer, JBl 1986, 477 ff (485 ff); *Rill*, Möglichkeiten und Grenzen des Ausbaus direkt-demokratischer Elemente in der österreichischen Bundesverfassung (Recht-Politik-Wirtschaft, Aktuelle Beiträge zum Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Wirt-

Instrumente ist bislang jedoch zu kurz gekommen; sie soll daher im folgenden im Mittelpunkt stehen.

Ein Überblick über sämtliche bestehenden Varianten aller direktdemokratischen Instrumente ist hier selbstverständlich nicht möglich. Statt dessen möchte ich das Volksbegehren (VBeg) als zentrales Institut herausgreifen und die rechtlichen Strukturen und Probleme seiner gesetzlichen Regelung im Bund und in den Ländern vergleichend behandeln. Aus Platzgründen muß ich mich dabei auf das VBeg im Bereich der Gesetzgebung beschränken. Analoge Institute („Initiativrechte“) in der Landes- und Gemeindeverwaltung bleiben damit außer Betracht. Trost spendet allerdings die Vermutung, daß die Ergebnisse dieser Arbeit nicht nur für den engen behandelten Bereich, sondern auch für die Untersuchung anderer direktdemokratischer Beteiligungsformen von Interesse sind (vgl Punkt 13.). Im besten Fall bilden sie einen Baustein für „allgemeine Lehren“ des Instrumentariums der direkten Demokratie.

2. Begriff und Gegenstand des VBeg

Wer von einem VBeg spricht, meint meistens den in einem genau geregelten Verfahren geäußerten Wunsch von Wählergruppen nach Setzung eines bestimmten Rechtsaktes durch ein staatliches Organ. „VBeg“ in dieser Bedeutung ist also ein *Antrag*, der sich durch seine Verfahrensförmlichkeit von Petitionen, durch seine Kollektivität und die Tatsache, daß die Betreiber des VBeg ihr Anliegen nicht unter Berufung auf subjektive Rechte begründen müssen, von Anträgen anderer Art unterscheidet. Da es sich um einen Antrag von *Wählergruppen* handelt, ist das VBeg im Gegensatz zu den von einigen Ländern (B, NÖ, St, V) vorgesehenen und in vielem ähnlich geregelten „Volks“begehren von Gemeinden ein Instrument der *direkten* Demokratie. Wenn schließlich vom *Recht* des VBeg die Rede ist, wird damit ein Bündel von verfahrensrechtlichen Positionen bezeichnet, die die Antragstellung ermöglichen.

Am weitesten verbreitet ist das VBeg im Bereich der Gesetzgebung²⁾; hier kennen es der Bund und

schaftsrecht H 3, 1987); *Marko*, Direkte Demokratie im Vergleich: Schweiz-Österreich-Bundesrepublik Deutschland, in: *Marko-Stolz* (Hrsg), Demokratie und Wirtschaft (1987) 11 ff; *Hammer*, Direkte Demokratie im österreichischen Verfassungsrecht: Repräsentative Demokratie und Föderalismus als Strukturbedingungen der Demokratie-reform, in: *Marko-Stolz* 89 ff.

²⁾ Rechtsgrundlagen:

B: Art 2, 29, 30 L-VG LGBI 1981/42; Bgld Volksbegehrensgesetz LGBI 1981/43;

K: Art 30 L-VG LGBI 1974/10; Krnt Volksbegehrensgesetz LGBI 1975/28;

NÖ: Art 26 NÖ-LV 1979 LGBI 1978/205 (0001-0); NÖ Initiativ- und Einspruchsgesetz – NÖ IEG LGBI 1981/3 (0060-0); DV zum IEG LGBI 1981/74 (0060/1-0);

OÖ: Art 5, 23 L-VG 1971 LGBI 34; OÖ Volksbegehrensgesetz LGBI 1975/2 idF LGBI 1985/2;

S: Art 7, 21 L-VG 1945 LGBI 1947/1 idF LGBI 1985/60; Sbg Volksabstimmungs- und Volksbegehrensgesetz LGBI 1985/61;

alle Länder, NÖ unter der Bezeichnung „Initiative“. Definiert wird es in der St als „Verlangen auf Erlaß, Änderung oder Aufhebung von Landesgesetzen einschließlich der Landesverfassungsgesetze“. Die anderen Länder beschreiben es zT fast gleichlautend (B, NÖ, OÖ, V), W als „Antrag auf Erlassung eines Landesgesetzes“, zT wird auf eine Beschreibung verzichtet und es ist nur von „Gesetzesvorschlägen“, „-entwürfen“ oder „Anträgen“ die Rede (K, S, T, Bund). Trotz dieser Unterschiede ist dasselbe gemeint, denn der Inhalt eines Gesetzesvorschlages (-entwurfs, -antrags) oder eines zu erlassenden Gesetzes kann ja auch in der Aufhebung oder Änderung eines anderen bestehen; und auch dort, wo Verfassungsgesetze nicht ausdrücklich genannt werden (B, K, S, T, W, Bund), sind sie als „Angelegenheiten der Landesgesetzgebung“ (S) oder „Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung . . . Landessache ist“ (T), oder unter dem Überbegriff „Gesetz“ Gegenstand des VBeg.

Klar ist auch, daß zum Inhalt von LandesVBeg nur Landesgesetze und von BundesVBeg nur Bundesgesetze gemacht werden können. Dies geht aus den einschlägigen Bestimmungen einiger Länder (NÖ, S, St, T, W) ausdrücklich hervor, weil von „Landesgesetzen“ oder „Landesgesetzgebung“ gesprochen wird, muß aber ebenso für die anderen Länder und den Bund gelten, deren Regelungen die bundesstaatliche Kompetenzverteilung des B-VG ja voraussetzen. Nicht eindeutig beantworten allerdings einige Länder und der Bund die Frage, wie VBeg mit kompetenzwidrigem Inhalt zu behandeln sind (dazu später unter 6.1 „Kriterien der Zulassungsentscheidung“).

Gegenstand von VBeg sind also (kompetenzrechtlich mögliche) Gesetzesanträge. Das bedeutet auch, daß andere Akte der gesetzgebenden Körperschaften, für die die Gesetzesform nicht vorgesehen ist (zB die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen, die Genehmigung von Staatsverträgen oder Prüfungsaufträge an den Rechnungshof³⁾) nicht mit einem VBeg verlangt werden können. Dort wo die Form des Beschlusses allerdings verfassungsrechtlich offen bleibt (zB bei der Genehmigung des Landesvoranschlags in NÖ und T⁴⁾), kann er auch dann

St: Art 38, 39, 45 L-VG 1960 LGBI 1 idF LGBI 1986/86; Stmk Volksrechtgesetz LGBI 1986/87;

T: §§ 23, 26 TLO 1953 LGBI 24; Tir Volksbegehrensgesetz LGBI 1964/36 idF LGBI 1976/3;

V: Art 22, 32, 33, 51 L. V. LGBI 1984/30; Landesvolksabstimmungsgesetz LGBI 1969/10 idF LGBI 1987/29;

W: § 131 b WStV LGBI 1968/28 idF LGBI 1978/12; Wiener Volksbegehrensgesetz – WVBegG LGBI 1980/7; DV zum WVBegG LGBI 1983/32;

Bund: Art 41, 46 B-VG idF BGBI 1981/350; Volksbegehrensgesetz 1973 BGBI 344 idF BGBI 1977/116, 1981/518, 1982/233.

(Im folgenden weise ich Fundstellen aus Platzgründen nicht mehr einzeln aus.)

³⁾ Vgl aber die „Kontrollinitiative“ nach § 26 Abs 3 Stmk Landesrechnungshof-Verfassungsgesetz LGBI 1982/59.

⁴⁾ Art 29, 30 NÖ LV; Art 40 TLO; *Koja*, Verfassungsrecht (FN 1) 198 FN 33.

mit VBeg in Gesetzesform begehrt werden, wenn diese bisher nicht üblich war.

Damit ist der allgemeine Gegenstandsbereich des VBeg abgesteckt. Dazu kommen noch besondere Beschränkungen einzelner Länder: In NÖ und V kann die Änderung oder Aufhebung eines bestehenden Gesetzes erst nach drei Jahren ab seinem Inkrafttreten verlangt werden; in T ist die Wiederholung eines durch Volksabstimmung abgelehnten VBeg erst nach vier Jahren zulässig; damit dürfte ein durch Volksabstimmung abgelehnter Gesetzesbeschluß, der aufgrund eines VBeg gefaßt wurde, gemeint sein, weil eine Volksabstimmung direkt über ein VBeg in T nicht möglich ist⁵⁾. Die St kennt schließlich noch eine inhaltliche Beschränkung: „Konkrete Personalfragen, Wahlen und Entscheidungen, die bestimmte Personen betreffen“, sind kein zulässiger Gegenstand von VBeg. Diese Einschränkung gilt allgemein für VBeg und VBeg mit nachfolgender Volksabstimmung in Gesetzgebung wie Vollziehung. Für die Vollziehung ist sie verständlich: Durch den Ausschluß vor allem individueller Verwaltungsakte sollen Spannungen zum Legalitätsprinzip und zum Gleichheitssatz vermieden werden. Im Gesetzgebungsbereich ist sie allerdings etwas unklar, weil Gesetze ja immer generelle Akte sind. Möglicherweise kann man sie als Verbot, Maßnahmengesetze zu verlangen, verstehen. VBeg „über Wahlen“ sind kaum vorstellbar. Ich glaube aber nicht, daß diese Einschränkung VBeg zB auf eine Verkürzung der Legislaturperiode oder eine Reform der LTWahlordnung unmöglich machen soll, denn dies wären ja nicht VBeg über Wahlen, sondern VBeg über Gesetze, die Wahlen regeln.

3. Form

Als Antrag bedarf das VBeg einer bestimmten Form. Im B, in K, OÖ, der St, T und im Bund wird nur ein ausgearbeiteter Gesetzesentwurf zugelassen⁶⁾; in W gilt im Prinzip dasselbe, das Fehlen von Promulgations- oder Vollzugsklauseln und ähnliche technische Mängel sind aber unbeachtlich. NÖ und V geben sich auch mit einer einfachen Anregung zufrieden; in S wird wenigstens eine „genaue Darstellung einer inhaltlich bestimmten Gesetzesmaterie“ verlangt. In der Mehrzahl der Länder (nicht jedoch in OÖ, S, V und W) und im Bund⁷⁾ ist

⁵⁾ *Koja*, Demokratie (FN 1) 13; *Welan* (FN 1) 198 FN 33.

⁶⁾ Das wird immer wieder kritisiert: zB *Kelsen*, Das Problem des Parlamentarismus (1925), wieder abgedruckt in: *Klecatsky-Marcic-Schambeck* (Hrsg), Die Wiener rechtstheoretische Schule (1968) II 1661 ff (1667); *Schambeck*, Volksbegehren (FN 1) 36; *Adamer* in: *Pernthaler* (Hrsg), Demokratie (FN 1) 40; *Koja*, Demokratie (FN 1) 14 f; *Rill* (FN 1) 8. Die Kritik ist noch verständlicher, wenn man etwa die EB zur RV des BundesVBegG 1963 (BGBI 197 – der Stammfassung des heutigen VBeg 1973) 145 BlgNR 10. GP, 9 f, liest, wonach diese Vorschrift „strenge“ auszulegen sei und auch die Aufnahme der Klausel „Der Nationalrat hat beschlossen:“ in den Antrag erfordere. (Dies findet sich übrigens schon bei *Kelsen-Fröhlich-Merkl*, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 [1922] 110 f.)

⁷⁾ Die entsprechende Bestimmung des § 3 Abs 6 VBegG 1973 ist „obligatorisch“ (EB zur RV der Stammfassung

auch eine Begründung erforderlich, in der St darüber hinaus – und das ist eine Spezialität – „eine Aufstellung, aus der die voraussichtliche Gesamtbelastung (unmittelbare Belastung, Folgebeltung) des Landes und der Gemeinden hervorgeht“. Nun ist natürlich nichts gegen den Gedanken einzuwenden, daß jemand, der etwas will, sich auch über die finanziellen Auswirkungen seines Verlangens Gedanken machen soll. Allerdings bezweifle ich, ob eine solche Vorschrift das geeignete Instrument dafür ist. Abgesehen davon, daß die Ausdrücke „unmittelbare Belastung“ und „Folgebeltung“ weder aus finanzwissenschaftlicher noch aus rechtlicher Sicht eindeutig sind⁸⁾, würde eine ernsthafte Berechnung von den Betreibern des VBeg methodische Kenntnisse und Informationen verlangen, die ihnen gar nicht zugänglich sind. Will man also nicht unerfüllbare Forderungen stellen, wird man sich mit pauschalen Schätzungen und allenfalls mit dem auch anderswo⁹⁾ beliebten Hinweis zufriedengeben müssen, die Kosten seien eben noch nicht abschätzbar. Damit reduziert sich die Vorschrift auf ein formales Erfordernis, mit dessen Erfüllung niemandem gedient ist. Bemerkenswert daran ist die Tatsache, daß eine derartige Kostenberechnung nach geltendem Recht in der St ausschließlich bei VBeg verlangt wird, nicht aber für Regierungsvorlagen und Abgeordnetenansprüche¹⁰⁾. Deshalb halte ich die Pflicht zur Kostenaufstellung nicht nur für unsinnig, sondern auch für gleichheitswidrig.

4. Unterstützung

Ein VBeg braucht die Unterstützung einer bestimmten Anzahl von Bürgern. Diese Zahlen bewegen sich zwischen 2 und 7% der Wahlberechtigten¹¹⁾. Für die Erlangung dieser Unterstützung bie-

145 BlgNR 10. GP, 9). Die RV zur VBegG-Novelle BGBl 1973/120, 599 Blg NR 13. GP sah dagegen nur mehr eine „allfällige Begründung“ vor, „da eine Begründung des Volksbegehrens in der Bundesverfassung nicht zwingend vorgeschrieben ist“ (EB, 6), wurde in diesem Punkt aber nicht Gesetz; der AB 665 BlgNR 13. GP schweigt dazu.

⁸⁾ Vgl zB *Lehner*, Bundesinvestitionen und Folgeausgaben (1984); *Paleczny-Saindl*, Erfassung von Folgelasten kommunaler Investitionen (Dr. Stigleitner-SchrR des Öst Instituts für Sparkassenwesen 23, 1983); für die Gesetzgebung *Henseler-Matzner*, Kosten-Nutzen-Analyse in der Gesetzgebung (Gutachten für den 7. ÖJT, 1979, I/1/A) und *Schäffer*, Kosten-Nutzen-Analysen in der Gesetzgebung, ZfV 1980, 401 ff.

⁹⁾ Vgl zB die RV zu einem Stmk Umweltschutzgesetz 8 BlgLT 11. GP, 8.

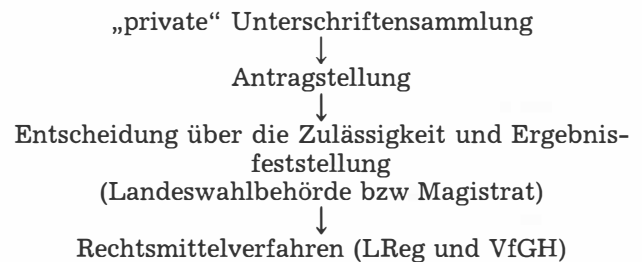
¹⁰⁾ Dies hängt offenbar damit zusammen, daß die Einführung der direktdemokratischen Instrumente als nur teilweise Realisierung eines „Expertenentwurfs“ erfolgte, dessen (bisher nicht zum Gesetz gewordener) Art 75 a eine Folgelastberechnungspflicht für alle Gesetzesanträge vorsah. Der Entwurf ist abgedruckt bei *Brünner-Mantl-Pauper-Rack* (FN 1) 45 ff.

¹¹⁾ B: 10.000 Wahlberechtigte (WB) = 5% der WB; K: 15.000 WB = 4%; NÖ: 5% = 50.000 WB; OÖ: 5% = 44.000 WB; S: 20.000 WB = 6,6%; St: 17.000 WB = 2%; T: 10.000 WB = 2,7%; V: 5.000 WB = 2,7%; W: 5% = 57.098 WB (Art I DV zum VBegG); Bund: 100.000 WB =

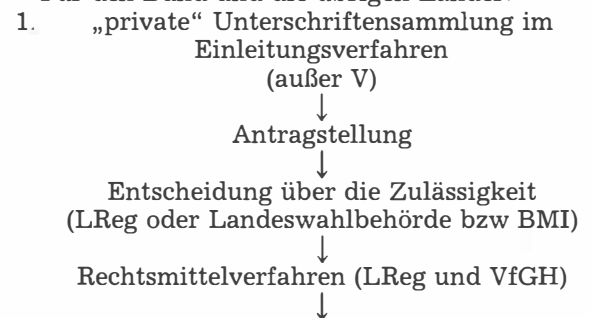
ten die einschlägigen Gesetze mehrere Modelle an: In S und W bleibt es den Betreibern des VBeg überlassen, alle notwendigen Erklärungen auf eigene Faust zu sammeln. In V können sie die gesamte Unterstützung in einem staatlich organisierten und finanzierten Eintragungsverfahren erwirken; der Bund und die übrigen Länder teilen das Verfahren: Zunächst müssen die Initiatoren im sogenannten Einleitungsverfahren einen kleinen Teil der geforderten Unterschriften „privat“ aufbringen¹²⁾, der Rest der Unterstützung kann dann im staatlichen Eintragungsverfahren erlangt werden.

In W und S wird dementsprechend nach Einreichung des Antrags in einem entschieden, ob die übrigen gesetzlichen Voraussetzungen für ein VBeg vorliegen (Zulassung) und ob es ausreichend unterstützt ist (Ergebnisfeststellung). In den übrigen Ländern und im Bund werden diese Fragen in zwei Schritten geprüft: Zunächst entscheidet die Behörde, ob das VBeg zulässig ist; außer in V muß sie dazu auch ermitteln, ob das VBeg im Einleitungsverfahren die notwendige Teilunterstützung erhalten hat. Das Ergebnis des VBeg wird dann in einem eigenen Akt nach Abschluß des Eintragungsverfahrens festgestellt.

Für S und W ergibt sich also folgendes Ablaufschema:

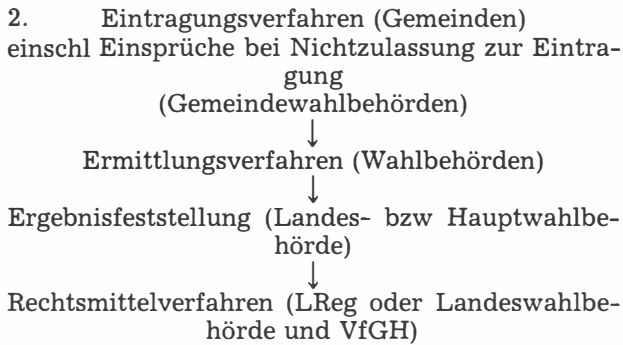


Für den Bund und die übrigen Länder:



1,9% oder 1/6 der WB dreier Länder = (für die kleinsten Länder B, S und V) 114.000 WB. (Zahlen gerundet)

¹²⁾ B: 3000 WB; K: 3000; NÖ: 5000; OÖ: 2000; St: 1700; T: 3000; Bund: 10.000. Im Bund fällt auch das weg, wenn als Initiatoren des VBeg acht NRB Abgeordnete oder je vier Mitglieder dreier LT auftreten. Dies wird als „Zweckentfremdung“ (*Mantl*, Repräsentation [FN 1] 280 FN 127) und „Umfunktionieren des VBeg“ (*Schambeck*, Volksbegehren [FN 1] 29) kritisiert; ähnlich *Pfeifer* (FN 1) 199; *Morscher* (FN 1) 801 und *Welan* (FN 1) 189. Entlarvend ist in diesem Zusammenhang auch die Diktion des AB zur Stammfassung des BundesVBegG 203 BlgNR 10. GP, wonach es sich bei den Antragstellern eines VBeg „nicht immer um politische Parteien handeln“ muß.



In der weiteren Darstellung folge ich dem zweistufigen Modell (Einleitungsverfahren, Zulassungsentscheidung; Eintragungsverfahren, Ergebnisfeststellung). Die S und W Vorschriften werden dort mitbehandelt, wo sie dazupassen: das („private“) Unterstützungsverfahren unter 5. „Einleitungsverfahren“; Zulässigkeitsfragen unter 6.1 „Kriterien der Zulassungsentscheidung“; alles übrige unter 8. „Ergebnisfeststellung“.

5. Einleitungsverfahren (außer V)

Für die Aussichten eines VBeg spielt es keine unbedeutende Rolle, ob sich der Unterstützungswillige einfach „auf der Straße“ in eine Antragsliste eintragen kann (so in T) oder ob, wie überall sonst, noch weitere Formalitäten erforderlich sind. Dabei geht es regelmäßig um die Erlangung einer Stimmrechtsbestätigung der Gemeinde (in W des Magistrats). Da die Stimmberechtigung überall mit dem (aktiven) Wahlrecht zusammenfällt¹³⁾, müssen die Gemeinden nur prüfen, ob der Betreffende in der Wählerrevidenz aufscheint. Die Unterstützung wird dadurch dokumentiert, daß sich die Befürworter des VBeg in eine Antragsliste eintragen, der dann die gesammelten Stimmrechtsbestätigungen angeschlossen werden (B, K, OÖ, St) oder daß sie statt einer Liste einzelne Unterstützungserklärungen unterschreiben, auf denen die Gemeinde das Stimmrecht bestätigt (NÖ, S, W, Bund); in S ist außerdem auch die pauschale Bestätigung für alle Unterstützer auf einer Liste möglich.

Wesentlich ist nun, ob der Unterstützungswillige vor einem bestimmten Organ unterschreiben bzw zur Erlangung der Stimmrechtsbestätigung persönlich in der Gemeinde erscheinen muß. In NÖ, W und im Bund darf die Bestätigung nur erteilt werden, wenn der Betreffende die Unterschrift auf der Unterstützungserklärung vor dem Gemeindeorgan leistet oder gerichtlich oder notariell hat beglaubigen lassen. In der St kann er sich irgendwo in die Antragsliste eintragen, die Stimmrechtsbestätigung erhält er jedoch nur persönlich unter Nachweis seiner Identität. In den übrigen Ländern (B, K, OÖ, S) wird die Gemeinde jedoch mangels gesetzlicher Anhaltspunkte ein persönliches Erscheinen des Unterstützers nicht verlangen können¹⁴⁾; seine Stimm-

¹³⁾ Dies ist laut *Koja*, Verfassungsrecht (FN 1) 168, auch für die Länder bundesverfassungsrechtlich geboten; auch für den Bund vgl Art 46 Abs 2 B-VG.

¹⁴⁾ So ausdrücklich die EB zur RV des S VAbst- u VBegG 286 BlgLT 9. GP, 27. Die Mißbrauchsmöglichkeit

rechtsbestätigung darf also auch etwa dem Bevollmächtigten des VBeg ausgestellt werden. (Doppelunterstützungen und Unterschriftenfälschungen im Einleitungsverfahren werden im B, in K, OÖ und T mit Verwaltungsstrafen, in den übrigen Ländern und im Bund gerichtlich geahndet¹⁵⁾.)

In W ist bei Verweigerung der Stimmrechtsbestätigung ein Bescheid zu erlassen, der der Berufung bei der LReg unterliegt. Die anderen Länder und der Bund sehen für diesen Fall nichts vor. Denkbar wäre eine Vorgangsweise wie in W, was allerdings im Hinblick auf den Mangel gesetzlicher Anhaltspunkte und auf die Unanwendbarkeit des AVG (Art II Abs 6 lit b EGVG; außer in NÖ und OÖ) rechtliche Bedenken wecken würde¹⁶⁾ und außerdem zu langen Verfahren führen könnte, während derer die Gültigkeit der übrigen Stimmrechtsbestätigungen uU verfällt. Viele Länder (NÖ, OÖ, S, T, W) und der Bund bestimmen nämlich, daß die Stimmrechtsbestätigungen bzw die bestätigten Unterstützungserklärungen nur für eine bestimmte Zeit für einen Antrag verwendbar sind, um auf diese Weise zu verhindern, daß sich die Unterschriftensammlung nicht Jahre dahinziehen kann¹⁷⁾. Praktikabler scheint mir daher die Berücksichtigung der rechtswidrigen Verweigerung von Bestätigungen im Rahmen des Zulassungsverfahrens für das VBeg (dazu sogleich).

6. Zulassungsentscheidung

Der Text des VBeg und (außer in V) die dokumentierte Unterstützung bilden das Kernstück des Antrags. Dazu kommen zT noch weitere Erfordernisse wie die Begründung (siehe oben), die Nennung eines oder mehrerer Bevollmächtigter (überall), eine das VBeg von anderen unterscheidende Kurzbezeichnung (V) und die Erlegung einer Art Kautions, die verfällt, wenn das VBeg nicht zugelassen wird oder im Eintragungsverfahren keine ausreichende Un-

ist beschränkt: Falsche Unterschriften können zwar zur rechtswidrigen Abhaltung eines Eintragungsverfahrens (B, K, OÖ) oder einer Volksabstimmung (S) führen, deren Ergebnisse aber nicht beeinflussen.

¹⁵⁾ § 266 Abs 1 StGB gilt zwar auch für VBeg (§ 262 Abs 2 StGB) und offenbar auch für LandesVBeg (zB *Foregger* in Wiener Kommentar zum StGB [23. Lfg, 1985] Rz 8 zu § 261), erfaßt aber nur unzulässiges Stimmen und ist daher nur dort einschlägig, wo die Unterstützung des VBeg im Einleitungsverfahren im Eintragungsverfahren nicht mehr wiederholt werden muß, sondern bereits als Eintragung gilt (NÖ, St, Bund), oder wo keine Teilung in Einleitungs- und Eintragungsverfahren stattfindet und daher auch nur ein Unterstützungsakt vorgesehen ist (S, W). NÖ kennt zwar auch entsprechende Verwaltungsstrafbestimmungen, sie gelten aber nur subsidiär zu gerichtlich strafbaren Tatbeständen.

¹⁶⁾ Nach VfSlg 7691/1975 ist die Verweigerung der Bestätigung einer Unterstützungserklärung für die Kandidatur einer Partei bei den NR-Wahlen weder ein Bescheid noch eine Maßnahme iSd Art 144 B-VG.

¹⁷⁾ Wo das nicht der Fall ist (B, K, St), werden Stimmrechtsbestätigungen wohl ungültig, wenn der Unterstützer inzwischen sein Stimmrecht verloren hat; vgl dazu auch die EB zur RV der BundesVBegG-Novelle BGBl 1977/116, 313 BlgNR 14. GP, 2.

terstützung erlangt (K, V)¹⁸). Der Antrag richtet sich an die LReg (B, OÖ, St, T), an den Magistrat (W), an die Landeswahlbehörde (K, NÖ, S, V) bzw an den BMI (Bund). Diese Behörden haben über die Zulässigkeit des VBeg zu entscheiden. Dort, wo keine Zweiteilung in ein Einleitungs- und ein Eintragungsverfahren vorgesehen ist (S und W), enthält die Zulassungsentscheidung auch die Feststellung des Ergebnisses des VBeg. In den anderen Ländern und im Bund wird mit der Zulassung entschieden, ob ein Eintragungsverfahren stattfindet; das Ergebnis des VBeg wird erst nach dessen Abschluß in einem eigenen Ermittlungsverfahren festgestellt. In beiden Fällen ist die Zulassungsentscheidung von zentraler Bedeutung für das VBeg. Zu klären sind dabei die Kriterien der Zulässigkeit, die Form der Entscheidung und der Rechtsschutz gegen eine Verweigerung der Zulassung.

6.1. Kriterien

Kriterien der Zulässigkeit bilden jedenfalls die richtige Form des Antrags und (außer in V) seine ausreichende Unterstützung. Das W VBEG sieht zwar die Abweisung eines ungenügend unterstützten Antrags vor (§ 11), enthält aber keine Bestimmungen über die Behandlung nicht formgerechter Anträge (zB solcher ohne die Nennung der erforderlichen Zahl von Bevollmächtigten). Aus systematischen und Rechtsschutzgründen ist aber anzunehmen, daß der Antrag auch in diesem Fall nach § 11 abzuweisen ist. S und T lassen die Verbesserung bestimmter formaler Mängel unter sinnvoller Anwendung von § 13 Abs 3 AVG zu; in NÖ, OÖ und W gilt dasselbe, weil dort das gesamte AVG (in W: für dieses Verfahren) für subsidiär anwendbar erklärt wurde. In der St besteht eine besondere Verbesserungsmöglichkeit: Anträge, denen aus formalen Gründen nicht genügend Unterstützungserklärungen zugrundeliegen, können binnen zwei Wochen durch weitere Unterstützungen ergänzt noch einmal eingebracht werden.

Wird von den Antragstellern geltend gemacht, daß das VBeg nur deshalb nicht ausreichend unterstützt ist, weil die Ausstellung von Stimmrechtsbestätigungen durch die Gemeindeorgane rechtswidrig verweigert wurde, ist diese Behauptung im Zulassungsverfahren zu prüfen. Trifft sie zu, muß das VBeg zugelassen werden, denn anderenfalls könnte die Verweigerung der Ausstellung von Bestätigungen ein VBeg rechtswidrig zu Fall bringen, ohne daß sich die Antragsteller dagegen wehren können. In W müßten die Betreiber des VBeg, sollte es wirklich auf diese Stimmen ankommen, mit dem Antrag bis zur Entscheidung des Berufungsverfahrens gegen die Verweigerung der Bestätigung zuwarten, weil nach der Antragstellung Bestätigungen

nicht mehr ausgestellt werden müssen und auch nicht nachgebracht werden können (§ 9 VBEG). Dauert das Verfahren aber so lange, daß inzwischen andere Bestätigungen wegen Zeitablaufs zu verfallen drohen, wird der Magistrat das Zulassungsverfahren über den eingebrachten Antrag gem § 38 AVG unterbrechen, die Berufungsentscheidung der LReg abwarten und gegebenenfalls (unter teleologischer Reduktion des § 9 VBEG) weitere Bestätigungen ausstellen und zum Antrag akzeptieren müssen.

So viel zu Form und Unterstützung des Antrags. Darüber hinaus stellt sich die Frage, inwieweit *inhaltliche Aspekte* des VBeg (vor allem die Verfassungsmäßigkeit des Verlangens) im Zulassungsverfahren geprüft werden können und müssen. Dabei ist zwischen der Kompetenzwidrigkeit und anderen verfassungsrechtlichen Mängeln des Gesetzesentwurfs oder der Anregung zu unterscheiden. Was die Kompetenzwidrigkeit anbelangt, so enthalten die Vorschriften in OÖ, S, T und W eine klare Regelung. In OÖ ist ein „offensichtlich“ kompetenzwidriger Antrag abzuweisen. In S hat die Behörde bei Kompetenzwidrigkeit festzustellen, daß kein VBeg vorliegt, was auf dasselbe hinausläuft. In T ist der Gegenstand von VBeg ausdrücklich mit „Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung ... Landes-sache ist“, umschrieben, und nur für solche VBeg gelten die Verfahrensregelungen des VBEG. Daher hat die LReg einen kompetenzwidrigen Antrag wegen Unzuständigkeit zurückzuweisen. In W ist die Kompetenzwidrigkeit kein Grund zur Abweisung des VBEG-Antrags, sondern führt dazu, daß (wie auch im Falle anderer in § 10 Abs 3 VBEG aufgezählter Mängel) dem Bevollmächtigten Gelegenheit zur Stellungnahme und offenbar auch Verbesserung einzuräumen ist und der Antrag dann dem zuständigen Mitglied der LReg mit einem Bericht über die Mängel vorgelegt wird (zu den weiteren Rechtswirkungen siehe unter 9.).

In der St und in NÖ ist in jenen Bestimmungen, die die Voraussetzungen für die Zulässigkeit des Antrags regeln, vom Verlangen auf Erlassung, Änderung oder Aufhebung eines *Landesgesetzes* die Rede. Wenn man den Begriff „Landesgesetz“ inhaltlich, nämlich als „vom LT nach den Regeln der Kompetenzverteilung erzeugbares Gesetz“ versteht, muß auch die kompetenzrechtliche Unbedenklichkeit des VBeg im Zulassungsverfahren geprüft werden¹⁹). Für diese Auslegung spricht, daß sonst die Qualifikation des Gesetzes als Landesgesetz überflüssig wäre: daß es nicht um Bundesgesetze (im formellen Sinn: als vom NR und BR erzeugte Gesetze) gehen kann, ist unabhängig davon klar²⁰).

¹⁸) Die Kautions soll die Einbringung offensichtlich aussichtsloser Anträge verhindern (EB zur RV des V LVAbStG-Novelle LGBl 1987/29, 12/1987 BlgLT 24. GP, 28). In V übernimmt sie damit die Sperrfunktion, die in anderen Ländern und im Bund der Mindestunterstützung des Antrags zukommt. Das bewirkt eine Verwaltungssparnis, andererseits aber auch eine Verlockung für Reiche, ihrem politischen Spieltrieb nachzugeben.

¹⁹) In den EB zur RV des NÖ IEG LAD-0032/48-II, 6 heißt es: „Bei der Entscheidung wird die Landeswahlbehörde zu prüfen haben: 1. Erstreckt sich der Antrag auf ein Landesgesetz bzw. Landesverfassungsgesetz?“

²⁰) Dagegen könnte man allerdings einwenden, daß „Landesgesetz“ jedenfalls in der Wendung „Änderung oder Aufhebung eines Landesgesetzes“ zunächst einmal die Bedeutung „vom LT erzeugtes Gesetz, sei es nun kompetenzwidrig oder nicht“ haben muß, denn anderen-

Außerdem weisen auch teleologische Überlegungen in diese Richtung:

Daß man vom LT keine Handlung verlangen kann, zu der er nicht ermächtigt ist, ist klar. Ein VBeg mit kompetenzwidrigem Inhalt verfehlt (je nach Perspektive) seinen Gegenstand oder seinen Adressaten. Ein solcher Mangel macht Anträge aller Art in der gesamten Rechtsordnung unzulässig und führt zu ihrer Zurückweisung wegen Unzuständigkeit jeweils zum ehestmöglichen Zeitpunkt. Beim VBeg ist die Lage aber komplizierter, weil sich der Antrag ja zunächst nicht an den LT, sondern an die LReg oder an die Landeswahlbehörde richtet. Die Frage besteht also darin, ob diese Behörde die Unzuständigkeit des LT als Letztadressaten vorwegnehmen kann. Unbedingt notwendig zur Vermeidung unerwünschter Rechtsfolgen ist das nicht, denn das VBeg bindet den LT inhaltlich ja nicht (zur besonderen Problematik in V unter Punkt 11.). Dafür spricht aber, daß es sinnlos ist, über ein Begehren, das vom Adressaten inhaltlich gar nicht näher behandelt werden darf und dem daher von vornherein kein Erfolg beschieden sein kann, ein aufwendiges Eintragungs- und Ermittlungsverfahren durchzuführen – und uU große Zustimmung dafür in der Bevölkerung festzustellen, was verfassungskonformes Handeln auch noch politisch schwerer vertretbar machen kann. Die Gefahr, daß das Argument von der Kompetenzwidrigkeit des VBeg zu seiner Unterdrückung mißbraucht wird, ist beschränkt, weil, wie sich zeigen wird, in den Zweifelsfällen ausreichende Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen.

Diese Überlegungen sind auch auf den Bund und jene Länder übertragbar, in deren Vorschriften nur von Gesetzesentwürfen oder ähnlichem die Rede ist (B, K, V). Im Hinblick auf das im Wahlrecht geltende Gebot der strikten Auslegung nach dem Wortlaut²¹⁾ könnte aber zweifelhaft sein, ob sie stark genug sind, um den Begriff „Gesetz“ als „kompetenzrechtlich zulässiges Gesetz“ zu verstehen und daher auch dort die Prüfung der kompetenzrechtlichen Unbedenklichkeit des VBeg im Zulassungsverfahren als geboten zu erachten. Der V Landesgesetzgeber tut dies, wie aus den Materialien¹⁸⁾ hervorgeht. Daß man das auch für das B und K unterstellen kann, zeigen wohl am besten Beispiele: Muß

falls wäre auch ein VBeg auf Aufhebung oder Änderung eines kompetenzwidrigen Gesetzes unzulässig – ein absurder Schluß, wenn man nicht auch dem LT selbst diese Kompetenz (zur Beseitigung des selbstgeschaffenen verfassungswidrigen Zustands) absprechen will. Die beiden Bedeutungen lassen sich jedoch vereinbaren, indem man die genannte Wendung umständlich, aber genauer, interpretiert als: „Erlassung eines vom LT kompetenzrechtlich erzeugbaren Gesetzes“, „Aufhebung eines vom LT erzeugten kompetenzrechtlich einwandfreien oder mangelhaften Gesetzes“ und – als Kombination von Aufhebung und Erlassung – „Änderung eines von LT erzeugten kompetenzrechtlich einwandfreien oder mangelhaften Gesetzes(teiles) durch Erlassung eines vom LT kompetenzrechtlich erzeugbaren Gesetzes(teiles)“.

²¹⁾ ZB VfSlg 5861/1968, 6750/1972, 7435/1974, 8848/1980.

man wirklich über ein LandesVBeg auf Änderung der Gewerbeordnung oder des Minderheitenschulgesetzes für Kärnten (BGBl 1959/101)²²⁾ ein Eintragungsverfahren durchführen? Eine Auslegung, die die kompetenzrechtliche Prüfung ermöglicht (und gebietet), ergibt sich hier sicher nicht zwingend; ich halte sie aber für vertretbar^{22a)}.

Damit komme ich zum Ergebnis, daß im Rahmen des Zulassungsverfahrens überall (außer in W) zu prüfen ist, ob sich der Inhalt des VBeg mit der Kompetenzverteilung des B-VG vereinbaren läßt²³⁾. Eine Verweigerung der Zulassung ist aus den genannten Gründen aber wohl nur dann gerechtfertigt, wenn da VBeg als Ganzes kompetenzwidrig ist. Einzelne mangelhafte Bestimmungen im Rahmen eines sonst einwandfreien Begehrens sind kein ausreichender Grund dafür. Die Kompetenzprüfung hat sich also auf eine Grobkontrolle zu beschränken.

Andere verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Inhalt eines VBeg (zB grundrechtlicher Art) sind im Zulassungsverfahren jedoch ohne Zweifel unbeachtlich. Solche Mängel des VBeg unterscheiden sich grundlegend von seiner Kompetenzwidrigkeit: Sie betreffen die Rechtsrichtigkeit des geforderten Aktes des Gesetzgebers, nicht jedoch seine Zuständigkeit zur Setzung des Aktes überhaupt. Verfassungswidrigkeiten dieser Art lassen sich fast immer durch Modifikationen des Entwurfs in den parlamentarischen Beratungen beseitigen, die Unzuständigkeit zur Erfüllung des Begehrens jedoch nicht. Daher ist ein Eintragungs- und Ermittlungsverfahren über ein kompetenzrechtlich im großen und ganzen einwandfreies, aber sonst mangelhaftes VBeg auch nicht von vornherein sinnlos. Ein solches VBeg ist daher zuzulassen und bei ausreichender Unterstützung der Weisheit der gesetzgebenden Körperschaften anheimzustellen.

Neben der Form des Antrags, der Mindestunterstützung und der kompetenzrechtlichen Unbedenklichkeit des VBeg ist im Rahmen des Zulassungsverfahrens gem der jüngsten Rechtsprechung des VfGH außerdem zu prüfen, ob die Einbringung des Antrags nicht einen von § 3 VerbotsG verpönten Akt nationalsozialistischer Wiederbetätigung darstellt²⁴⁾. Auch diese Frage läßt sich ohne Rücksicht

²²⁾ Dazu P. Novak, Das Volksbegehren des „Kärntner Heimatdienstes“ zum Minderheitenschulwesen in Kärnten (Diplomarbeit an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Graz, 1987) mwN ua zur Kompetenzwidrigkeit des VBeg; die Frage der Zulassungsfähigkeit bejaht Novak allerdings.

^{22a)} Daß eine auf den isolierten Wortlaut der Zulassungsbestimmungen abstellende Betrachtung zu kurz greift, machen schließlich auch andere Beispiele plausibel: Soll etwa ein VBeg, das nicht auf Deutsch gestellt wurde oder das einen Antrag auf Aufhebung eines Gesetzes enthält, das der VfGH kurz vorher ohnehin aufgehoben hat, zugelassen werden, nur weil der Text dieser Bestimmungen darauf nicht Rücksicht nimmt?

²³⁾ Im Bund wäre das Problem aber beseitigt, wenn die Initiatoren ein kompetenzrechtlich zweifelhaftes VBeg sicherheitshalber auf die Erlassung eines BVG richteten.

²⁴⁾ VfGH G 175/84 vom 29. 11. 1985; dazu Hagen, Antifaschismus in Theorie und Praxis, Demokratie und Recht

auf den Inhalt des VBeg nicht beantworten. Trifft der Verdacht zu, ist der Antrag abzuweisen.

6.2. Form (zu S und W siehe Punkt 8.)

Die Zulassungsentscheidung hat überall als Bescheid zu ergehen. Dies ist auch dort leicht zu erkennen, wo die Bescheidform nicht ausdrücklich gesetzlich angeordnet ist (im B, in T und im Bund): Einerseits weist die Wortwahl der einschlägigen Gesetze eindeutig in diese Richtung – dem „Antrag ist“ bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen „stattzugeben“. Andererseits läßt der Inhalt der Entscheidung kaum eine andere Wahl, wird mit ihr doch von einer Verwaltungsbehörde (LReg bzw BMI) über das subjektive Recht der Betreiber des VBeg auf Durchführung eines Eintragungsverfahrens abgesprochen. Schließlich sprechen auch Rechtsschutzgründe dafür: Während im Wahlverfahren die Verweigerung der Zulassung einer wahlwerbenden Gruppe von dieser mit dem Ergebnis der Wahl angefochten werden kann, besteht diese Möglichkeit beim VBeg nicht, weil in diesem Fall gar kein VBeg stattfindet. Soll die rechtswidrige Nichtzulassung des Antrags und damit die Verletzung subjektiver Rechte nicht folgenlos bleiben, kann die Entscheidung über die Zulassung nur als Bescheid gedeutet werden²⁵⁾.

Die Entscheidung ist dem Bevollmächtigten des VBeg regelmäßig zuzustellen. In K ist dagegen nur ihre Kundmachung in der Landeszeitung vorgesehen, und im Bund findet sich weder etwas über die Zustellung noch über eine Kundmachung einer negativen Entscheidung, was die Feststellung des Beginns einer allfälligen Rechtsmittelfrist erschwert.

6.3. Rechtsschutz (zu S und W siehe Punkt 8.)

Die Behörde muß überall innerhalb einer bestimmten Frist entscheiden – im B, in NÖ, OÖ und in der St binnen vier Wochen, in K und V binnen einem Monat, in T und im Bund binnen drei Wochen. Kommt die LReg (B, OÖ, St, T) bzw der BMI dieser Pflicht nicht nach, besteht kein Grund, warum eine Säumnisbeschwerde vor dem VfGH unzulässig sein sollte: Die Antragsteller, vertreten durch ihren Zustellungsbevollmächtigten, sind Partei im Zulassungsverfahren, weil darin über ihre subjektiven Rechte abgesprochen wird; dieses Verfahren ist ein Verwaltungsverfahren, denn es handelt sich um hoheitliche Rechtsverwirklichung durch eine Verwaltungsbehörde; und deren Entscheidungspflicht ist ausdrücklich normiert. Obliegt die Entscheidung dagegen in letzter Instanz der Landeswahlbehörde, muß ihre Säumnis in NÖ zunächst mit einem

Devolutionsantrag an die LReg (als „sachlich in Betracht kommende Oberbehörde“ iSd § 73 Abs 2 AVG) bekämpft werden²⁶⁾. In K und V, wo das AVG keine Anwendung findet, ist ein Devolutionsantrag nicht zulässig; in V schließlich gem Art 133 Z 4 B-VG auch die Säumnisbeschwerde nicht, weil die Landeswahlbehörde dort als (im Gegensatz zu K) weisungsfreie Kollegialbehörde mit richterlichem Einschlag eingerichtet ist²⁷⁾.

Die Verweigerung der Zulassung kann der Zustellungsbevollmächtigte – da überall dort, wo die Landeswahlbehörde entscheidet, ordentliche Rechtsmittel ausgeschlossen wurden, direkt – mit Beschwerde vor dem VfGH gemäß Art 144 BVG bekämpfen²⁸⁾. Dagegen könnte man allerdings Art 141 Abs 3 B-VG^{28a)} ins Treffen führen und argumentieren, die durch diese Bestimmung normierte Zuständigkeit des VfGH schließe analog zum Wahlrecht²⁹⁾ eine Zuständigkeit nach Art 144 B-VG zur Prüfung von im Rahmen des VBegVerfahrens erlassenen Bescheiden aus. Das halte ich zwar für zutreffend, aber nur unter der Voraussetzung, daß ein beim VfGH anfechtbares Ergebnis des VBeg zu erwarten ist. Der Ausschluß der gesonderten Beschwerde gegen Bescheide ist insofern gerechtfertigt, als ihre Rechtswidrigkeit ohnehin im Rahmen der Anfechtung des Ergebnisses der Wahl oder des VBeg geltend gemacht werden kann. Wo das aber nicht der Fall ist, bleibt die gesonderte Beschwerde möglich. Nicht zuletzt spricht Art 141 Abs 3 B-VG ja auch nur von der „Anfechtung des Ergebnisses“ von VBeg (und Volksabstimmungen). Außer in S und W liegt im Zeitpunkt der Erlassung des Bescheides kein Ergebnis vor, sondern dieser entscheidet erst, ob überhaupt eines festgestellt wird. Daß Art 141 Abs 3 B-VG auf die Verweigerung der Zulassung nicht anwendbar ist, zeigt auch seine Ausführungsbestimmung: § 18 BVBegG ermöglicht nur die Anfechtung des „von der Hauptwahlbehörde festgestellten Ergebnisses des VBeg“ innerhalb von vier Wochen nach seiner „Verlautba-

²⁶⁾ Dies trotz des Ausschlusses ordentlicher Rechtsmittel gegen den Bescheid der Landeswahlbehörde; vgl für analoge Fälle *Walter-Mayer*, Grundriß des österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts³ (1984) 210 f mN der Rsp.

²⁷⁾ § 10 Abs 1 Landeswahlgesetz LGBl 1974/25 idF LGBl 1979/16; Art 51 Abs 2 LV; zur Unzulässigkeit der Säumnisbeschwerde in den Fällen des Art 133 Z 4 B-VG *Walter-Mayer* (FN 26) 290 mwN.

²⁸⁾ Vgl für V die EB zur RV des LVAbstG 40 Blg LT 20. GP, 857: „Der Bevollmächtigte ist berechtigt, die einer Partei in diesem Verfahren zustehenden Rechte wahrzunehmen, zB außerordentliche Rechtsmittel gegen den Bescheid der Landeswahlbehörde einzubringen.“

^{28a)} Diese Bestimmung lautet: „Unter welchen Voraussetzungen der Verfassungsgerichtshof über Anfechtungen des Ergebnisses von Volksbegehren oder Volksabstimmungen zu entscheiden hat, wird durch Bundesgesetz geregelt. Bundesgesetzlich kann auch angeordnet werden, wie lang im Hinblick auf eine solche Anfechtungsmöglichkeit mit der Kundmachung des Bundesgesetzes, über das eine Volksabstimmung erfolgte, zugewartet werden muß.“

²⁹⁾ VfSlg 8973/1980.

1986, 137 ff; *Merli*, Das Verbot nationalsozialistischer Wiederbetätigung als Generalklausel der österreichischen Rechtsordnung, ÖGZ 1986, H 4, 6 ff; *Nowak*, EuGRZ 1986, 155 f (Anmerkung); *Wiederin*, Nationalsozialistische Wiederbetätigung, Wahlrecht und Grenzen verfassungskonformer Auslegung, EuGRZ 1987, 137 ff. Auch diese Entscheidung ist ein Beispiel dafür, daß mit dem Wortlaut von Zulassungsvorschriften allein nicht das Auslangen gefunden werden kann.

²⁵⁾ So auch *Walter* (FN 1) 301; *Walter-Mayer*, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts⁵ (1985) 141; und *Nowak* (FN 1) 104 für die Entscheidung des BMI.

rung“. So weit kann es bei Nichtzulassung des VBeg jedoch gar nicht kommen. Die Anfechtung des Zulassungsbescheides ist daher nicht nach Art 141 Abs 3, sondern nach Art 144 B-VG zu beurteilen – und zwar unabhängig davon, ob Art 141 Abs 3 nur Bundes- oder auch LandesVBeg (und -volksabstimmungen) betrifft.

Als Begründung der Beschwerde wäre vorzubringen, die Antragsteller seien durch die rechtswidrige Verweigerung der Zulassung in ihrem (landes- oder bundes)verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf ein Volksbegehren verletzt. Ein solches Recht ist mit dem VBeg auch dort verbunden, wo es die einschlägigen Bestimmungen der Verfassung nur als entsprechende Pflicht der Wahlbehörde (Bund) oder der Regierung (B, S, T, W) formulieren³⁰⁾. Wenn das Institut des VBeg auch in den Ländern zulässig ist, was noch niemand bestritten hat³¹⁾, dann ist auch die Schaffung von damit zusammenfallenden Grundrechten durch die Landesverfassung zulässig³²⁾. Daß schließlich Art 144 B-VG auch landesverfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte umfaßt, ergibt sich spätestens aus seiner Neufassung durch die B-VG-Novelle 1975 (BGBl 302): Wenn nunmehr nach dieser Bestimmung die Verletzung in einfachen, auch durch Landesgesetze eingeräumten Rechten wegen Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm geltend gemacht werden kann, warum sollte dann der Schutz landesverfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte nicht unter den Schutz des Art 144 B-VG fallen?³³⁾

Das Recht des VBeg ist also ein politisches Grundrecht mit Ausgestaltungsvorbehalt³⁴⁾; daher wäre – wie in Vereins- oder Versammlungssachen³⁵⁾ und im Wahlrecht³⁶⁾ – jede Verletzung des

Ausführungsgesetzes (das das Grundrecht in einzelne Ansprüche zergliedert) vom VfGH als Grundrechtsverstoß wahrzunehmen. Die Zuständigkeit des VwGH scheidet damit aus³⁷⁾, was auch systematisch naheliegt, ist doch die Überprüfung der Wahlverfahren zu den allgemeinen Vertretungskörpern ebenfalls dem VfGH vorbehalten. Auch wenn die Zulassung wegen behaupteter Kompetenzwidrigkeit des VBeg verweigert wurde, ist der VfGH das berufenste Organ, über eine Anfechtung zu entscheiden; in diesem Fall kommt es dann im Rahmen des Beschwerdeverfahrens nach Art 144 B-VG zu einer Art präventiven Normen(grob)kontrolle, vergleichbar jener nach Art 138 Abs 2 B-VG.

7. Eintragungsverfahren

Wird der Antrag zugelassen, findet das Eintragungsverfahren über das VBeg³⁸⁾ statt: Allen Stimmberechtigten wird eine bestimmte Zeit lang (eine Woche, in der St acht Tage, in V zwei Wochen) die Möglichkeit geboten, ihre Unterstützung für das in den Gemeinden aufliegende VBeg durch Eintragung in eine Unterschriftenliste zu äußern. Ausnahmen bilden hier nur S und W: In S kommt es statt zu einem Eintragungsverfahren zu einer Volksabstimmung (dazu unter 10.); in W ist das Unterstützungsverfahren bereits abgeschlossen (zum weiteren Schicksal des VBeg unter 9.).

Die Eintragsfrist und der Stichtag sind von der Behörde im Zulassungsbescheid festzulegen. Nur in NÖ und der St ergeht darüber eine eigene Verordnung der LReg. Unterlaufen der Behörde dabei Rechtswidrigkeiten, kann das einen Grund zur Anfechtung des Ergebnisses des VBeg abgeben; eine Bescheidbeschwerde aus diesem Grund (oder gar ein Antrag nach Art 139 B-VG) kommt nicht in Frage.

Eintragungsbehörde ist regelmäßig die Gemeinde im übertragenen Wirkungsbereich. Die Ermittlung der Ergebnisse obliegt den Wahlbehörden. Das Eintragungsverfahren wird grundsätzlich in allen Gemeinden des betreffenden Landes oder des Bundes durchgeführt. Die Betreiber eines BundesVBeg haben es allerdings in der Hand, das Eintragungsverfahren durch eine eigene Erklärung auf bestimmte Gemeinden zu beschränken. Das können sie auf anderem Weg auch in OÖ und T erreichen, weil dort das Eintragungsverfahren nur in jenen Gemeinden stattfindet, die die Initiatoren des VBeg rechtzeitig und auf eigene Kosten mit den notwendigen Unterlagen (Eintragungslisten, Gesetzesentwürfe) ausgestattet haben.

³⁷⁾ Art 133 Z 1 B-VG; in V wegen der entsprechenden Konstruktion der Landeswahlbehörde (FN 27) auch nach Z 4 dieser Bestimmung. Pfeifer (FN 1) 203 verweist ebenfalls auf den analogen Fall der Vereinsfreiheit, schließt eine VwGH-Beschwerde aber nur aus, weil die Zulassungsbehörde nach Art 133 Z 4 B-VG eingerichtet war.

³⁸⁾ In V ist mit Zustimmung der Bevollmächtigten auch eine mit textlichen Änderungen verbundene „Zusammenfassung“ zweier oder mehrerer zugelassener gleichartiger VBeg möglich, über die dann ein gemeinsames Eintragungsverfahren stattfindet.

³⁰⁾ Vgl VfSlg 1516/1933 („die unmittelbaren Volksrechte des Volksbegehrens und der Volksabstimmung“); *Koja*, Die „politischen Rechte“ in der österreichischen Bundesverfassung, ÖJZ 1963, 645 ff (647); *Nowak* (FN 1) 89, beide allerdings nur zum Stimmrecht bei (Bundes)VBeg und -volksabstimmungen; für „alle Formen plebiszitärer Mitbestimmung auf Landes- und Gemeindeebene“ lehnt *Nowak* den Grundrechtscharakter ausdrücklich ab.

³¹⁾ Einigkeit besteht darüber, daß jedenfalls jene Institute zulässig sind, die das B-VG für den Bundesbereich kennt: *Koja*, Verfassungsrecht (FN 1) 167 f; *Adamovich-Funk*, Österreichisches Verfassungsrecht³ (1985) 221 f.

³²⁾ *Novak*, Das Verhältnis der Bundesverfassung zu den Landesverfassungen im Hinblick auf die Grundrechte, in: *Novak-Sutter-Hasiba* (Hrsg), Der Föderalismus und die Zukunft der Grundrechte (Föderalismus-Studien III, 1982) 65 ff (69): „Ebenso unzweifelhaft ist die Befugnis zur Begründung unmittelbarer Volksrechte.“ Viel pauschaler für alle Arten von Grundrechten die EB zur RV der V LV-Nov LGBL 1984/24, 4/1984 BlgLT 23. GP, 12 f.

³³⁾ So *Novak* (FN 32) 75 mit weiteren Argumenten; zweifelnd *Walter-Mayer* (FN 25) 356.

³⁴⁾ Zum Ausgestaltungsvorbehalt *Korinek*, Gedanken zur Lehre vom Gesetzesvorbehalt bei Grundrechten, FS Merkl (1970) 171 ff.

³⁵⁾ Vgl zB VfSlg 2311/1952, 8685/1969, 9646/1983.

³⁶⁾ Vgl zB für die Streichung aus der Wählerabstimmungsliste VfSlg 5147/1965, 5148/1965 ua.

Im übrigen sind die Modalitäten des Eintragsverfahrens und der Ermittlung seiner Ergebnisse von den einschlägigen Gesetzen recht ähnlich, ausführlich und in Anlehnung an die Wahlrechtsvorschriften geregelt. Besonderheiten bestehen zB im B, in K und in T, wo kein Termin festgelegt ist, bis zu dem das Eintragsverfahren abgeschlossen sein muß; im Bund, wo ein Kostenbeitrag von öS 30.000,- zu leisten ist; im B, in K, T und im Bund, wo Vertrauenspersonen des Bevollmächtigten nur im Ermittlungsverfahren, nicht aber auch zur Beobachtung der Eintragungen selbst zugelassen werden; in NÖ, wo das Stimmrecht auch durch die Übersendung einer Stimmkarte ausgeübt werden kann³⁹⁾; in NÖ, der St und im Bund, wo die Unterschrift im Einleitungsverfahren bereits als Eintragung gilt und von den Unterstützern nicht wiederholt werden muß; und in NÖ und V, wo subsidiär zu den Strafbestimmungen des StGB (§§ 261–268) bestimmte Handlungen (zB Doppelintragungen, Unterschriftenfälschungen) und der Versuch dazu zu Verwaltungsübertretungen erklärt wurden.

Wie im Wahlrecht darf der Unterstützungswillige zur Eintragung nur zugelassen werden, wenn er seine Identität glaubhaft macht und in der Wählerevidenz der Eintragungsgemeinde bzw der auf ihr beruhenden Stimmliste eingetragen ist oder eine von seiner Wohnsitzgemeinde ausgestellte Stimmkarte besitzt. Während im Wahlverfahren aber die Frage der Richtigkeit des Wählerverzeichnisses aus dem Wahlvorgang dadurch ausgeklammert wird, daß dieses einem eigenen, vor der Wahl abzuschließenden Auflage- und Einspruchsverfahren unterliegt, ist dies beim VBeg (außer in OÖ und T) nicht der Fall. Als Ausgleich dafür sehen NÖ, die St und V ein *Einspruchsverfahren* während der Eintragsfrist vor, in dem die Verweigerung der Zulassung zur Eintragung, in der St und V auch die Zulassung von Nichtstimmberechtigten, bekämpft werden kann. Über den Einspruch hat die Gemeindegewahlbehörde noch vor dem Ermittlungsverfahren zu entscheiden. Gibt sie ihm statt, gilt dies als Eintragung des Einspruchswerbers bzw als Streichung des Nichtstimmberechtigten. Im Einspruchsverfahren geht es um die Stimmberechtigung im materiellen Sinn und nicht um das Aufscheinen in der Wählerevidenz. In NÖ führt aber ein erfolgreicher Einspruch gegebenenfalls auch zu ihrer Richtigstellung.

Der Bund und die übrigen Länder (B, K, OÖ, T) kennen dagegen keine Einspruchsmöglichkeit. Daher bleibt es bei der rein formellen Prüfung der Stimmberechtigung aufgrund der Eintragungen in der Stimmliste oder Wählerevidenz. Deren Mangelhaftigkeit kann allenfalls einen Grund zur Anfechtung des Ergebnisses des VBeg abgeben⁴⁰⁾, sofern

nicht die Richtigstellung der Wählerevidenz in einem eigenen Verfahren nach dem jeweiligen Wählerevidenzgesetz so rechtzeitig gelingt, daß eine Eintragung innerhalb offener Frist noch möglich ist.

Weil das niemandem nützen würde, unterliegt die Verweigerung der Zulassung bzw die Einspruchsentscheidung, sei sie nun ein Bescheid oder nicht, mangels Rechtsschutzbedürfnis keiner gesonderten Beschwerde vor dem VfGH. Statt dessen kann sie im Rahmen einer Anfechtung des Ergebnisses des VBeg bekämpft werden⁴¹⁾. Wenn der Einspruchsbescheid aber wie in NÖ zugleich eine auch für künftige direktdemokratische Verfahren und Wahlen wirkende Korrektur der Wählerevidenz nach sich ziehen kann, ist eine Beschwerde nach Art 144 B-VG zulässig.

Hat jemand das VBeg unterstützt, muß die Gemeinde dies in K, NÖ, OÖ, der St, T, V und im Bund in der Stimmliste oder Wählerevidenz anmerken. Das wird sie aber auch in jenen Ländern tun, wo das gesetzlich nicht ausdrücklich angeordnet ist, um Doppeleintragungen zu vermeiden. Dasselbe gilt übrigens schon für die Ausstellung von Stimmbrechtsbestätigungen im Einleitungsverfahren (explizit sehen die Anmerkung für diesen Fall nur NÖ, die St und der Bund vor). Allerdings findet sich nirgends eine gesetzliche Pflicht zur Löschung dieser Informationen nach Abschluß des Verfahrens⁴²⁾. So kommt es, daß man anhand der Stimmlisten oder der Wählerkartei in manchen Fällen sehr gut die politische Einstellung bestimmter Personen beurteilen kann, was sicher nicht wünschenswert ist.

8. Ergebnisfeststellung

Nach Abschluß des Ermittlungsverfahrens entscheidet die Landeswahlbehörde, im Bund die Hauptwahlbehörde, ob ein (ausreichend unterstütztes) VBeg vorliegt und macht das Ergebnis kund. In S und W, wo kein Eintragsverfahren stattfindet, fällt die Feststellung des Ergebnisses mit der Zulassung des VBeg zusammen. Die S Landeswahlbehörde hat darüber einen Bescheid zu erlassen; der W Magistrat nur bei einer negativen Entscheidung; anderenfalls ist, wie erwähnt, die Erlassung eines eigenen Aktes nicht vorgesehen.

Unterschiedlich beantworten die einschlägigen Gesetze die Frage des Rechtsschutzes. In V findet sich dazu gar nichts, in S werden ordentliche Rechtsmittel gegen den Bescheid für unzulässig erklärt. In W kann gegen den abweisenden Bescheid vom Bevollmächtigten *Berufung* erhoben werden,

³⁹⁾ Der OÖ Landesgesetzgeber hält jedoch offenbar beide Wege nebeneinander für zulässig (AB 66/1974 BglLT 21. GP, 3); so auch Nowak (FN 1) 104.

⁴²⁾ Nur in V wird darauf Rücksicht genommen: Anmerkungen sind nur auf einer Abschrift der Wählerkartei zulässig; diese und die Eintragungslisten müssen nach Ende des Verfahrens versiegelt und zwei Jahre lang aufbewahrt werden. In OÖ ist indirekt bei der Ausstellung von Stimmkarten davon die Rede: Diese ist nur „vorübergehend“ (AB – FN 42 – 3) „kenntlich zu machen“ (§ 6 Abs 5 VBEG).

³⁹⁾ Das ist im Hinblick auf das Briefwahl-Erkenntnis des VfGH (Slg 10.412/1985) problematisch, wenn man annimmt, daß die Wahlgrundsätze des Art 95 B-VG (hier: persönliches Wahlrecht) auch für LandesVBeg gelten; dazu Kojan, Verfassungsrecht (FN 1) 167 f.

⁴⁰⁾ So VfSlg 9296/1981 für das BundesVBeg.

über die die LReg entscheidet. K, NÖ, OÖ, die St und T sehen ein eigenes *Einspruchsverfahren* vor; auch dieses ist in wesentlichen Punkten verschieden geregelt:

Im Gegensatz zu den anderen Ländern, aber ähnlich der W Lösung, kann in K die Entscheidung der Wahlbehörde nur dann beeinsprucht werden, wenn sie feststellt, daß kein (ausreichend unterstütztes) VBeg vorliegt. Ist die Feststellung noch so fehlerhaft, aber positiv, besteht keine Einspruchsmöglichkeit. Daß dies sachlich gerechtfertigt ist, darf bezweifelt werden: Entscheidend für das politische Gewicht eines VBeg ist ja nicht nur, daß es überhaupt zustandekommt, sondern vor allem, daß es möglichst große, über die Mindestzahl hinausgehende Unterstützung erlangt.

Einspruchsberechtigt ist überall der Bevollmächtigte des VBeg, darüber hinaus in NÖ die im LT vertretenen Parteien und in der St 200 Stimmberechtigte. Die Einspruchsfrist beträgt in OÖ und in der St vier Wochen, in K, NÖ und T nur eine Woche. Da in K und T die Berechnung von Fristen nach den Bestimmungen der LTWO erfolgt, wonach ihr Beginn und Ende auch auf Sonn- und Feiertage (in K auch Samstag) fallen kann und der Postenlauf eingerechnet wird, verringert sich die real zur Verfügung stehende Einspruchsfrist uU auf ganz wenige oder gar nur einen Tag, was einen Einspruch fast unmöglich macht. Die frühere analoge Regelung des § 18 BundesVBegG wurde vom VfGH mit der Begründung aufgehoben, der Gesetzgeber müsse gewährleisten, daß die Ausübung des Anfechtungsrechts tatsächlich möglich ist (VfSlg 9234/1981). In seinem Erkenntnis hat sich der VfGH auf Art 141 Abs 3 berufen, doch läßt sich diese Argumentation genauso gut auf das allgemeine Sachlichkeitsgebot stützen (was der VfGH auch subsidiär angenommen, dann aber nicht weiter untersucht hat). Daher sind die entsprechenden Bestimmungen über die Einspruchsfrist in K und T verfassungswidrig⁴³⁾. In NÖ halte ich sie dagegen für zulässig, weil die Fristen dort nach den Vorschriften des AVG zu berechnen sind und damit dem Einspruchswerber mehr Zeit lassen.

Als Grund für den Einspruch ist regelmäßig die ziffernmäßige Unrichtigkeit des Ergebnisses (in NÖ nicht ausdrücklich genannt, aber als Rechtswidrigkeit des Ermittlungsverfahren verstehbar) oder Rechtswidrigkeit des Verfahrens vorzubringen. Als solche Rechtswidrigkeiten kommen auch die Verweigerung der Zulassung zur Eintragung oder eine rechtswidrige Entscheidung über den Einspruch dagegen und die Verweigerung der Ausstellung einer Stimmkarte in Betracht. In NÖ und der St kann von den LTParteien bzw von 200 Stimmberechtigten auch eingewendet werden, der VBegAntrag hätte gar nicht zugelassen werden dürfen, denn ihnen gegenüber wurde der Zulassungsbescheid nicht erlassen und kann daher auch keine Bindungswirkung entfalten. In K, OÖ und T ist dagegen die

rechtswidrige Zulassung im Einspruchsverfahren nicht bekämpfbar. Das ist vor allem dann bedauerlich, wenn eine politische Partei ihre Mehrheit in der LReg oder der Landeswahlbehörde zur Unterstützung unzulässiger, aber politisch genehmer VBeg mißbraucht.

Über den Einspruch entscheidet in NÖ die Landeswahlbehörde selbst, sonst die LReg. Bei ziffernmäßiger Unrichtigkeit des Ergebnisses hat sie es richtigzustellen (in NÖ unter dem Titel Wiederholung des Ermittlungsverfahrens), bei Verfahrensfehlern gilt wieder Unterschiedliches.

In NÖ, OÖ und der St ist dann das Eintragungs- und Ermittlungsverfahren insoweit aufzuheben, als die Rechtswidrigkeit von Einfluß auf das Ergebnis sein konnte, und die Wiederholung der entsprechenden Verfahrensschritte anzuordnen. (Der letzte Punkt ist zwar in NÖ nicht eigens genannt, ohne ihn hätten aber die anderen Vorschriften keinen Sinn.) Als „Ergebnis“ gilt in OÖ ausdrücklich nur die Feststellung, ob ein VBeg vorliegt oder nicht; daraus folgt, daß auch größte Verfahrensfehler – wenn zB ganze Gemeinden das Eintragungsverfahren widerrechtlich gar nicht durchführen – nicht zur Aufhebung und Wiederholung führen können, sofern das VBeg trotzdem, allerdings mit geringerer Unterstützung, zustandegekommen ist. Dies ist – wie in K – im Hinblick auf die politische Funktion des VBeg völlig unangemessen und daher auch verfassungsrechtlich nicht ganz unbedenklich. In der St zeigt dagegen ein Vergleich der §§ 33 und 34 VRG, daß mit „Ergebnis“ auch die zahlenmäßige Ermittlung der Unterstützung gemeint ist. Die Vorschriften in NÖ sind nicht klar; aus den angeführten Gründen ist mE eine Auslegung wie in der St vorzuziehen.

In T hat die LReg auch bei nicht in der ziffernmäßigen Unrichtigkeit der Feststellung bestehenden Rechtswidrigkeiten des Verfahrens das Ergebnis „richtigzustellen“; wie das gehen soll, wenn zB in einigen Gemeinden die Möglichkeit zur Eintragung nicht ordnungsgemäß bekanntgemacht wurde, weiß ich nicht. Eine womöglich noch härtere Nuß gibt das K VBegG zu knacken: Bei solchen Rechtswidrigkeiten des Verfahrens „hat die LReg zu entscheiden, ob dennoch ein VBeg vorliegt“. Beide Vorschriften sind so unbestimmt, daß sie dem Legalitätsprinzip widersprechen.

Der Bund erlaubt dem Bevollmächtigten des VBeg oder vier Abgeordneten des NR oder eines LT, das Ergebnis des VBeg wegen ziffernmäßiger Unrichtigkeit oder Verfahrensfehlern *beim VfGH gem Art 141 B-VG* anzufechten. Auf einen entsprechenden Antrag der Abgeordneten wird der VfGH auch zu prüfen haben, ob das VBeg zu Recht zugelassen wurde.

Eine analoge Regelung, allerdings unter Beschränkung des Anfechtungsrechts auf den Bevollmächtigten, findet sich schließlich im B VBegG. Sofern sie ein Verfahren nach *Art 141 B-VG* im Sinn hat, ist sie jedenfalls verfassungswidrig: Betrifft Art 141 Abs 3 B-VG nämlich auch LandesVBeg, dann ist eine solche Regelung dem einfachen *Bundesgesetzgeber* vorbehalten; anderenfalls kann

⁴³⁾ In OÖ wurde die Einspruchsfrist aus diesem Grund auf vier Wochen verlängert (LGBl 1985/2).

sie gem Art 10 Abs 1 Z 1 B-VG überhaupt nur vom Bundesverfassungsgesetzgeber erlassen werden. Für eine Zuständigkeit des Landes bleibt so oder so kein Raum, soweit es sich um Anfechtungen nach Art 141 B-VG handelt ⁴⁴⁾.

Damit stellt sich – nicht nur für das B, sondern auch für alle anderen Länder – die Frage nach der Zulässigkeit einer *Beschwerde gem Art 144 B-VG* gegen die letztinstanzliche Ergebnisfeststellung. Voraussetzung dafür wäre, daß diese Entscheidung ein Bescheid einer Verwaltungsbehörde ist, daß sie verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte verletzen kann und daß der Weg nach Art 144 nicht durch Art 141 Abs 3 B-VG ^{28a)} verbaut ist.

Die letzte Bedingung trifft zu: Aus der Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung wird deutlich, daß der Bundesverfassungsgesetzgeber bei ihrer Erlassung ausschließlich an VBeg (und Volksabstimmungen) aufgrund des B-VG gedacht hat. Art 141 Abs 3 (bis zur B-VG-Novelle BGBl 1975/409 Abs 2) geht auf die B-VG-Nov 1929/295 zurück. Seine damals erlassene Fassung ist fast gleichlautend mit der heutigen, betraf aber nur Volksabstimmungen. Wie die Materialien ⁴⁵⁾ zeigen, dient sie nur dazu, die durch das gleichzeitig erlassene Volksabstimmungsgesetz (BGBl 1929/297) geschaffene Möglichkeit zur Anfechtung des Ergebnisses von Bundesvolksabstimmungen beim VfGH verfassungsrechtlich abzusichern. Mit der 2. B-VG-Novelle 1929 (BGBl 392) erhielt Art 141 Abs 3 seine heutige Fassung: Die Bestimmung wurde einerseits geringfügig umformuliert, andererseits auf VBeg erweitert. Da die Materialien zu dieser Novelle ⁴⁶⁾ dazu keinen Hinweis enthalten, kann nicht angenommen werden, daß dahinter eine andere Absicht stand als hinter der vorherigen: In beiden Fällen ging es ausschließlich um Volksabstimmungen bzw VBeg aufgrund des B-VG ⁴⁷⁾. Enthält das B-VG somit überhaupt keine Regelung über LandesVBeg, so enthält es auch keine Bestimmung, die die in Art 144 B-VG allgemein geregelte Anfechtung von Bescheiden deshalb ausschließen würde, weil diese im Zuge eines LandesVBegVerfahrens ergangen sind.

Die Möglichkeit der Verletzung von Grundrechten liegt auf der Hand, denn das landesverfassungsgesetzlich gewährleistete Recht der Betreiber auf ein VBeg umfaßt auch das Recht auf Durchführung

eines korrekten Verfahrens. Andere Personengruppen (die LTParteien in NÖ, 200 Stimmberechtigte in der St) mögen zwar im Einspruchsverfahren Formalparteien sein, ihre subjektiven Rechte werden von der Entscheidung jedoch nicht berührt. Da schließlich nichts gegen die Qualifikation der entscheidenden Stellen als Verwaltungsbehörden spricht ⁴⁸⁾, kommt es auf die *Bescheidqualität* der Entscheidung an. Der Begriff „Bescheid“ ist dabei im verfassungsrechtlichen Sinn zu verstehen und umfaßt daher auch Bescheide, die außerhalb der Verwaltungsverfahrensgesetze ergehen ⁴⁹⁾.

In NÖ, S und W (dort nur für die Feststellung, es liege kein VBeg vor) ist die Bescheidform ausdrücklich vorgesehen. In OÖ und T legt sie der Wortlaut des Gesetzes zumindest nahe, weil ua von der Abweisung oder Zurückweisung der Anfechtung die Rede ist. In den übrigen Ländern enthält der Gesetzestext keinen Hinweis darauf, was auffallend ist, weil die Zulassungsentscheidung explizit als Bescheid bezeichnet wird (Ausnahme: B). Aber selbst wenn man daraus den Schluß zieht, der Landesgesetzgeber habe die Bescheidform der Ergebnisfeststellung bzw der Entscheidung über den Einspruch dagegen nicht gewollt ⁵⁰⁾, ist damit das letzte Wort noch nicht gesprochen. Für die Bescheidqualität spricht nämlich neben der Tatsache, daß (zumindest auch) über subjektive Rechte abgesprochen wird, folgende Überlegung: Der VfGH hat im genannten Erkenntnis (VfSlg 9234/1981) Art 141 Abs 3 B-VG nicht nur als Ermächtigungsnorm, sondern auch als Gesetzgebungsauftrag zur Einräumung einer effektiven verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzmöglichkeit gedeutet. Nun betrifft diese Bestimmung, wie gesagt, nur BundesVBeg (und -abstimmungen). Es ist aber kein sachlicher Grund erkennbar, warum es dem Landesgesetzgeber im Gegensatz zum Bundesgesetzgeber erlaubt sein sollte, eine grundsätzlich zulässige Rechtsschutzmöglichkeit auszuschließen und auf diese Weise eine neue Kategorie gerichtsfreier Hoheitsakte zu schaffen. MaW: Aus Art 141 Abs 3 B-VG iVm dem Gleichheitsgebot und dem Rechtsstaatsprinzip (wenn nicht schon aus diesem allein) läßt sich mE die Verpflichtung des Landesgesetzgebers ableiten, den Betreibern eines VBeg den Zugang zum VfGH zu eröffnen. Der einzige Weg führt aber über eine Bescheidbeschwerde nach Art 144 B-VG. Akzeptiert man diese Prämissen, kann es nur mehr darum gehen, ob der Feststellungsakt bzw die Einspruchsentscheidung in verfassungskonformer Weise – auch ohne oder allenfalls sogar gegen den Willen des Landesgesetzgebers – als Bescheid verstanden werden kann oder ob die Bescheidform und damit die gebotene Rechtsschutzmöglichkeit verfassungswidrig ausgeschlossen wurde. Da sich für letzteres kein Hinweis in den Gesetzen der fragli-

⁴⁴⁾ So auch die Mat zu den Ausführungsgesetzen in K (EB zur RV Verf 494/24/1974, 112), NÖ (FN 20, S 11) und St (IA 120 BlgLT 10. GP, 6).

⁴⁵⁾ AB 341 BlgNR 3. GP (in der RV 265 BlgNR 3. GP war die Neufassung des Art 141 Abs 3 noch nicht enthalten).

⁴⁶⁾ AB 405 BlgNR 3. GP (die RV 382 BlgNR 3. GP hatte die Erweiterung auf VBeg nicht vorgesehen).

⁴⁷⁾ Dieselbe Auslegung vertreten: *Walter* (FN 1) 762 – auch gestützt auf das Argument, der 2. Satz des Art 144 Abs 3 B-VG beziehe sich eindeutig nur auf Volksabstimmungen im Bundesbereich; *Ringhofer*, Die österreichische Bundesverfassung (1977) 476; *Liehr* (FN 1) 14; *Klecatsky-Morscher*, Das österreichische Bundesverfassungsrecht² (1982) 680. AA *Adamovich-Funk* (FN 31) 348.

⁴⁸⁾ So schon VfSlg 303/1923.

⁴⁹⁾ *Adamovich-Funk*, Allgemeines Verwaltungsrecht³ (1987) 267.

⁵⁰⁾ In den EB zum V LVAbstG (FN 28) 858, heißt es, „die Entscheidung, ob ein Volksbegehren vorliegt, dürfte ihrer Rechtsnatur nach eine Verordnung sein“.

chen Länder (B, K, OÖ, St, T, V) findet, ist die Entscheidung auch dort ein Bescheid.

Hat die Behörde festgestellt, es liege kein (ausreichend unterstütztes) VBeg vor oder (in W und S) den Antrag aus anderen Gründen (zB Formfehler) abgewiesen, liegt das Rechtsschutzbedürfnis der Initiatoren des VBeg auf der Hand. Aber auch wenn festgestellt wurde, daß das VBeg ausreichende Unterstützung erlangte, ihre Höhe aber nicht richtig ermittelt wurde, kann ein berechtigtes Rechtsschutzinteresse bestehen – in der St und in V schon deshalb, weil ein besonders stark unterstütztes VBeg bei Erfolglosigkeit im LT zu einer Volksabstimmung führen kann, in den übrigen Ländern im Hinblick auf das von der Höhe der Unterstützung abhängige politische Gewicht des VBeg.

Der langen Rede kurzer Sinn: Die Feststellung, es liege kein (ausreichend unterstütztes) VBeg vor, ist ein Bescheid und kann in allen Ländern gem Art 144 B-VG beim VfGH angefochten werden⁵¹⁾ 52). Der Bevollmächtigte kann darüber hinaus auch dann Beschwerde erheben, wenn zwar festgestellt wurde, daß ein VBeg vorliegt, die ermittelte Unterstützung bei einem korrekten Eintragungs- und Ermittlungsverfahren jedoch wesentlich höher hätte ausfallen können. Letzteres gilt allerdings nicht in S und W: in W, weil dann gar kein eigener Rechtsakt vorliegt; in S, weil bei einem zustande gekommenen VBeg ohnehin sofort eine Volksabstimmung stattfindet, die Höhe der Unterstützung für seine Rechtsfolgen also irrelevant ist und daher kein Rechtsschutzbedürfnis besteht.

Wie unser kleiner Überblick zeigt, ist die Lage jedoch trotz dieser rechtsschutzfreundlichen Auslegung alles andere als befriedigend. Die meisten Schwierigkeiten wären allerdings beseitigt, wenn der Abs 3 des Art 141 B-VG so neugefaßt würde, daß der Landesgesetzgeber den VfGH zur Prüfung des Ergebnisses und Verfahrens von VBeg aufgrund dieser Bestimmung berufen könnte⁵³⁾, was auch systematischer eher paßt als die Bescheidbeschwerde. Die bestehenden – und ohnehin problematischen – Einspruchsverfahren wären dann überflüssig. Ließe die Landesgesetzgebung schließlich außer den Bevollmächtigten auch noch andere Gruppen von Stimmberechtigten die Ergebnisfeststellung

anfechten, um auf diese Weise auch die Frage einer rechtswidrigen behördlichen Begünstigung eines VBeg der gerichtlichen Prüfung zu unterwerfen, bliebe kaum ein Wunsch offen.

9. Rechtswirkungen

Ein zustande gekommenes VBeg wird in S zum Gegenstand einer Volksabstimmung (dazu unter 10.). In den übrigen Ländern und im Bund ist es dem LT bzw dem NR zur geschäftsordnungsmäßigen Behandlung vorzulegen. Der Weg führt von der Wahlbehörde im Bund direkt, sonst über die LReg zur gesetzgebenden Körperschaft. Nach Abschluß des Ermittlungs- und allfälliger Rechtsmittelverfahren haben diese Behörden nur mehr Botenfunktion. Dies gilt auch in NÖ und V, wenn das VBeg nur als Anregung formuliert ist: Eine Pflicht der LReg zur Ausformulierung ist den Gesetzen nicht entnehmbar; dies bleibt daher dem LT überlassen⁵⁴⁾.

In W ist das Verfahren allerdings ein bißchen komplizierter: Der Magistrat hat das VBeg dem zuständigen Mitglied der LReg zu übermitteln, diesem „obliegt“ die „Einbringung des Antrags als Gesetzesvorlage in der LReg“, welche das VBeg wiederum im LT einbringen muß (letzteres ergibt sich nur mehr aus § 131 b WStV). Stellt der Magistrat aber bestimmte Mängel des VBeg fest (Kompetenzwidrigkeit, sonstige Verfassungswidrigkeiten, Widerspruch zu „den allgemeinen gesetzgeberischen Gepflogenheiten“, völlig verschiedene Gesetzestexte auf den Unterstützungserklärungen – was übrigens nur in W möglich ist), muß er dem Bevollmächtigten Gelegenheit zur Stellungnahme und offenbar auch Verbesserung geben, bevor er dann den Antrag (mit dieser Stellungnahme und einem eigenen Bericht) dem zuständigen Landesrat übermittelt. Was dann passiert, ist unklar: Nimmt man vor allem die §§ 2 und 5 WVBegG (e contrario) beim Wort, bleibt es dem Mitglied der LReg überlassen, ob es den Antrag weitergibt⁵⁵⁾. Das würde bedeuten, daß ein mangelhaftes VBeg in W einfach versandt kann – was aus rechtsstaatlicher Sicht nicht schön ist.

Wurde gegen die (positive) Ergebnisfeststellung eine Beschwerde vor dem VfGH erhoben, ist im Bund und im B ausdrücklich mit der Übermittlung des VBeg zuzuwarten. Dasselbe kann man den St Vorschriften entnehmen, weil es erst weitergeleitet wird, wenn „das Verfahren abgeschlossen“ ist; unter „Verfahren“ läßt sich zwanglos auch ein Beschwerdeverfahren vor dem VfGH verstehen. In NÖ, OÖ und V (und wohl auch in K und T) ist Abwarten unzulässig; das macht aber nichts: Bleibt die VfGH-Beschwerde erfolglos, waren die Weiterleitung (und allfällige Schritte des Landtags) ohnehin in Ordnung. Hebt der VfGH die Feststellung auf, ist – uU nach einer (teilweisen) Wiederholung

⁵¹⁾ So auch die EB zur RV des NÖ IEG (FN 20) 11 und *Liehr* (FN 1) 14; beide halten allerdings auch eine VwGH-Beschwerde für zulässig, was ich aus den unter 6.3. genannten Gründen ausschließe.

⁵²⁾ Eine vorherige Berufung gegen den Bescheid kommt nicht in Frage, weil dort, wo nicht die LReg, sondern die Landeswahlbehörde entscheidet (B, NÖ, S, V), entweder ordentliche Rechtsmittel ausgeschlossen wurden (NÖ, S) oder der Grundsatz, daß der Instanzenzug mangels ausdrücklicher Regelung bis zur organisatorisch höchsten Instanz geht (zB *Ringhofer* [FN 47] 330), keine Anwendung finden kann, da es in diesem Fall wegen der Nichtgeltung des AVG auch an einer allgemeinen Vorschrift fehlt, die ein ordentliches Rechtsmittel überhaupt erst zulassen würde.

⁵³⁾ Dies wünscht sich auch der IA zum St VRG (FN 44) 6.

⁵⁴⁾ So auch *Brandtner-Müller* (FN 1) 245; aA *Koja*, Verfassungsrecht (FN 1) 146 (beide für V).

⁵⁵⁾ Ermessensdeterminanten kann ich dem Gesetz nicht entnehmen.

des Eintragungs- und Ermittlungsverfahrens – ein Ersatzbescheid zu erlassen und das VBeg dem LT noch einmal zu übermitteln. Hat dieser die erste Fassung des VBeg inzwischen abgelehnt oder noch nicht behandelt, kann er sie auf sich beruhen lassen und sich der zweiten zuwenden; hat er dagegen dem VBeg ohnehin schon Rechnung getragen, kann er die zweite Vorlage ignorieren (wie ein entsprechender Gesetzesbeschluß auch zur „Klaglosstellung“ der Beschwerdeführer vor dem VfGH und zur Einstellung des Verfahrens führen müßte).

Die Behandlung des VBeg durch den Gesetzgeber richtet sich nach den Geschäftsordnungen der LT und des NR. Manche von ihnen sehen Sondervorschriften für VBeg vor. So haben sie im B, in NÖ und im Bund VBeg Vorrang bei der Erstellung der Tagesordnung, und außerdem muß der Ausschuß, dem das VBeg zur Vorberatung zugewiesen wurde, dem Plenum innerhalb einer bestimmten Frist einen Bericht erstatten⁶⁶⁾. Keine dieser Geschäftsordnungen verpflichtet jedoch das Plenum, über das VBeg auch abzustimmen; es kann ua auch auf unbestimmte Zeit vertagt oder überhaupt von der Tagesordnung abgesetzt werden⁶⁷⁾.

Anderes gilt jedoch in der St: Hier hat der LT „das VBeg innerhalb eines Jahres zu behandeln und jedenfalls darüber zu beschließen“. Auch in V muß das Plenum einen Beschluß fassen. Dieser ist allerdings formaler Art und enthält die Absichtserklärung des LT, „ob er dem VBeg Rechnung tragen will oder nicht“. Eine Frist wird ihm dazu nicht gesetzt, doch geht das VBeg im Gegensatz zum Bund und den anderen Ländern mit dem Ende der Legislaturperiode nicht unter⁶⁸⁾. Erklärt der LT, er wolle dem VBeg nachkommen, hat er – allerdings wieder ohne Frist – einen dem VBeg entsprechenden Beschluß zu fassen. Soll diese Bestimmung nicht völlig wirkungslos bleiben, muß sie wohl so gedeutet werden, daß ein dem VBeg widersprechender Gesetzesbeschluß verfassungswidrig ist, wenn der LT seine Erklärung vorher nicht zurücknimmt. Im Hinblick auf das Gesetzgebungsmonopol des LT (Art 95 iVm Art 99 B-VG) ist sie unproblematisch, weil der LT sich dem VBeg ja freiwillig unterwirft.

In allen Fällen erzeugt das VBeg also keine inhaltliche, sondern nur eine (meist recht schwache) verfahrensrechtliche Bindung des Gesetzgebers. Erfüllt er das Begehren nicht, hat das uU politische, aber keinerlei rechtliche Konsequenzen – mit Ausnahme der St und V, wo es in diesem Fall zu einer Volksabstimmung kommen kann.

10. VBeg mit nachfolgender Volksabstimmung

Die Möglichkeit, ein VBeg durch eine nachfolgende Volksabstimmung zu verstärken, ist eine der wesentlichen Neuerungen, die die Reform des Landesverfassungsrechts mit sich gebracht hat. Eine

solche Volksabstimmung hat eine andere Funktion als ihre „klassische“ Variante: Während diese das Inkrafttreten eines bereits beschlossenen Akts verhindern kann, dem Volk also ein Vetorecht gegen Beschlüsse eines Organs gibt, dokumentiert jene den Wunsch der Bürger nach Tätigwerden des LT im Sinne des VBeg. Vereinfacht gesagt, will die „klassische“ Volksabstimmung eine Unterlassung, das VBeg mit nachfolgender Volksabstimmung eine Handlung.

Die Volksabstimmung über ein VBeg gibt es, wie erwähnt, in S, der St und V. In S ist sie von der LReg ohne weiteres auszuschreiben, wenn ein ausreichend unterstütztes VBeg vorliegt, in der St und in V muß das VBeg besonders starke Unterstützung erlangt haben (St: 10% statt 2%; V: 20% statt 2,7%) und außerdem zuvor im LT erfolglos geblieben sein. Im einzelnen unterscheiden sich die inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen in den beiden Ländern aber erheblich:

Erfolglos ist das VBeg in der St, wenn der LT innerhalb eines Jahres keinen entsprechenden Beschluß faßt. Was aber ist „entsprechend“? Klar dürfte hier nur sein, daß damit nicht allein die wörtliche Identität des Landtagsbeschlusses mit dem Text des Volksbegehrens, sondern auch eine sinngemäße Übereinstimmung gemeint ist, was redaktionelle Veränderungen, Umformulierungen, Zusätze und ähnliches nicht ausschließt. „Entsprechend“ ist wohl auch ein Beschluß, der allfällige Verfassungswidrigkeiten des Entwurfs beseitigt. Wo aber die Grenze zwischen notwendiger und zulässiger Adaption und verpönter inhaltlicher Veränderung verläuft, ist abstrakt wohl kaum festzustellen.

Die V LV macht die Volksabstimmung davon abhängig, daß der LT beschließt, er wolle dem VBeg nicht Rechnung tragen. Kriterium der Erfolglosigkeit ist also ein formaler Beschluß. Damit ist die Schwierigkeit des „Entsprechens“ zwar zunächst elegant umgangen; diese Klarheit wurde allerdings um den Preis einer gewissen Inkonsequenz in jenen Fällen erkauft, in denen der LT gar nichts beschließt oder aber kundtut, er werde dem Volksbegehren Rechnung tragen, sein Versprechen aber nicht hält. (Der Analogiegedanke, auch in diesen Fällen sei eine Volksabstimmung abzuhalten, scheidet schon daran, daß dem LT für den Ablehnungs- oder Verwirklichungsbeschluß keine Frist gesetzt ist, der Zeitpunkt der Erfolglosigkeit also nicht ermittelt werden kann.) Die Volksabstimmung findet daher nur statt, wenn der LT ausdrücklich beschließt, er lehne das VBeg ab. Einem solchen Beschluß ist aber wohl auch die formelle Rücknahme eines vorherigen positiven Beschlusses gleichzuhalten. Der LTPäsident hat die LReg vom Beschluß zu informieren, diese die Volksabstimmung mit Verordnung auszuschreiben. Eine eigene Zulassungsentscheidung entfällt hier.

Im Gegensatz zu V kommt es bei Erfolglosigkeit des VBeg in der St nicht automatisch zur Volksabstimmung, sondern der Bevollmächtigte muß sie innerhalb von drei Wochen ab dem Ablauf der Jahrsfrist oder dem (nicht entsprechenden) Beschluß

⁶⁶⁾ B: § 21 GeoG LGBl 1981/47; NÖ: § 30 GeoG LGBl 1978/206 (010-000); Bund: § 24 GeoG BGBl 1975/410.

⁶⁷⁾ Das kritisieren auch *Koja*, Demokratie (FN 1) 15; *Welan* (FN 1) 190; und *Rill* (FN 1) 8.

⁶⁸⁾ § 10 Abs 3 Geo LGBl 1973/11.

des LT ausdrücklich verlangen. Die Volksabstimmung hängt damit einerseits vom Verhalten des Landtags, andererseits von der Reaktion des Bevollmächtigten ab. Dementsprechend hat die LReg wieder mit Bescheid über die Zulässigkeit der verlangten Volksabstimmung zu entscheiden. Für den Rechtsschutz in diesem Fall (Bescheidbeschwerde vor dem VfGH) gilt das zur Zulassungsentscheidung über das VBeg Gesagte (Punkt 6.3.) sinngemäß.

Gegenstand der Volksabstimmung ist die mit ja oder nein zu beantwortende Frage, „ob das VBeg neuerlich dem LT zur geschäftsordnungsmäßigen Behandlung“ (St), „ob der gestellte Antrag dem LT in Form eines Gesetzesvorschlages“ (S) vorgelegt werden oder „ob der LT dem VBeg Rechnung tragen soll“ (V). Das Abstimmungsverfahren ist ähnlich wie die Eintragungsverfahren geregelt. Die St und V sehen allerdings wie bei den Wahlen die öffentliche Auflage des Verzeichnisses der Stimmberechtigten noch vor der Abstimmung vor, damit rechtzeitig Einsprüche erhoben werden können. In V ist die briefliche Abstimmung möglich⁵⁹⁾, außerdem herrscht Stimpfpflicht.

Während in S und der St die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen entscheidet, ist in V nur von den abgegebenen Stimmen die Rede. Trotzdem muß es auch hier um die gültigen Stimmen gehen, weil sonst der Fall eintreten könnte, daß weder eine Mehrheit für „ja“ noch eine für „nein“ zustandekommt. Das Ergebnis der Abstimmung wird von der Landeswahlbehörde festgestellt. Ihre Entscheidung ist in V nicht eigens anfechtbar; in S kann der Bevollmächtigte dagegen wegen ziffernmäßiger Unrichtigkeit Einspruch erheben; in der St können darüber hinaus auch 200 Stimmberechtigte das Ergebnis anfechten, und als Einspruchsgrund gelten auch Rechtswidrigkeiten des Verfahrens (wozu auch die Abstimmung durch Nichtstimmberechtigte und die Verweigerung der Zulassung von Stimmberechtigten zur Abstimmung zählen). In S muß die Einspruchsentscheidung ein Bescheid sein, weil sie gegebenenfalls die erste Feststellung korrigiert, für die die Bescheidform ausdrücklich vorgesehen ist⁶⁰⁾. Die Gesetze in der St und V enthalten dagegen keinen derartigen Hinweis⁶⁰⁾. Trotzdem halte ich auch dort eine VfGH-Beschwerde des Bevollmächtigten gem Art 144 B-VG aus den oben (beim Rechtsschutz gegen die Ergebnisfeststellung im Eintragungsverfahren – Punkt 8.) angeführten Gründen jedenfalls dann für zulässig, wenn festgestellt wurde, das VBeg sei durch Volksabstimmung abgelehnt worden⁶¹⁾.

⁵⁹⁾ „Mit der bescheidmäßigen Feststellung des Abstimmungsergebnisses ist auch der Weg an die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts eröffnet.“ (EB zur RV des S VAbst- und VBegG 286 BlgLT 9. GP, 24).

⁶⁰⁾ In den EB zur RV des V LVAbstG (FN 28) heißt es aber: „Bei der Feststellung des Abstimmungsergebnisses ... dürfte es sich um eine Verordnung und nicht um einen Bescheid handeln.“

⁶¹⁾ Eine Berufung gegen den Bescheid der Landeswahlbehörde kommt in V nicht in Frage (vgl FN 52 sinngemäß). Da in S ein Einspruch gegen die Feststellung der

11. Rechtswirkungen der Volksabstimmung

Wird das VBeg durch Volksabstimmung abgelehnt, ist das Verfahren in der St zu Ende. In S und V hat die LReg dem LT trotzdem darüber zu berichten. Ein durch Volksabstimmung angenommenes VBeg ist in S und der St dem LT vorzulegen; falls (in S) die Initiatoren das VBeg nicht von vornherein als Gesetzesentwurf ausgearbeitet haben, muß die LReg dies zunächst unter Beiziehung des Bevollmächtigten nachholen. Dem V LT wird nur das Ergebnis der Abstimmung mitgeteilt.

In S und der St ist der LT frei, mit dem VBeg zu tun, was er will; an sein Gesetzgebungsmonopol (Art 95 B-VG) wird nicht gerührt⁶²⁾. Das VBeg erzeugt auch nach seiner Annahme in einer Volksabstimmung politischen Druck, sonst nichts. Anderes gilt in V, wo Art 33 Abs 6 LV anordnet, daß der Landtag in diesem Fall einen dem Volksbegehren inhaltlich entsprechenden Gesetzesbeschluß zu fassen hat. Abgesehen davon, daß nun doch auch in V geklärt werden muß, was „entsprechend“ ist, abgesehen vom Problem, was allenfalls mit zwei oder mehreren einander widersprechenden VBeg zu tun wäre, stellt sich hier die Frage nach der Zulässigkeit einer solchen Regelung vor allem im Hinblick auf die bundesverfassungsrechtliche Stellung des LT (Art 95 iVm Art 99 B-VG).

Zu Gunsten der V Lösung argumentiert *Pernthaler*⁶³⁾ wie folgt: „Vom verfassungsrechtlichen Standpunkt ist ausschlaggebend, daß ein Landesgesetz – auch im Falle eines ‚plebiszitär gebilligten Volksbegehrens‘ – erst aufgrund eines Landtagsbeschlusses im Verfahren der Landesgesetzgebung gemäß Art 97 B-VG zustandekommt, der allerdings inhaltlich an das Ergebnis der Volksabstimmung gebunden ist. Eine derartige *zusätzliche* Bindung des Gesetzesbeschlusses an das Ergebnis der Volksabstimmung liegt im Wesen dieses Institutes und ist daher – bei grundsätzlicher Bejahung der Zulässigkeit der Volksabstimmung im Landesbereich – verfassungsrechtlich unproblematisch.“ MaW: Das B-VG verbietet zwar, daß jemand anders als der Landtag Landesgesetze erläßt, verhindere jedoch

Landeswahlbehörde nur wegen ziffernmäßiger Unrichtigkeit erhoben werden kann, muß bei anderen Rechtswidrigkeiten des Verfahrens der VfGH direkt angerufen werden (vgl für das Wahlrecht VfGH W I-14/80 vom 21. 1. 1984 = ZfVB 1984/3/1398).

⁶²⁾ In den Mat (S: FN 59, S 24; St: FN 44, S 2) wird eine stärkere Bindung des LT aus bundesverfassungsrechtlichen Gründen ausdrücklich abgelehnt. Damit erübrigen sich weitere Diskussionen, wie sie jüngst wieder über die Wirkungen der Bundesvolksabstimmung geführt wurden, zB *Nowak*, Rechtswirkungen einer Volksabstimmung, ÖJZ 1980, 46 ff; *Hellbling* (FN 1) 328 f; *Welan*, Die einfache Volksgesetzgebung nach Art 43 B-VG, FS Hellbling (1981) 419 ff (429); dagegen iSd der traditionellen Auffassung *Thienel*, Gibt es einen Stufenbau der Bundesgesetze nach ihrer Erzeugungsform? ÖJZ 1983, 477 ff; *Adamo-vich-Funk* (FN 33) 212; *Walter-Mayer* (FN 25) 147; *Morscher* (FN 1) 802.

⁶³⁾ JBl 1986, 485 (FN 1); Hervorhebung im Original.

nicht, den Landtag an Entscheidungen des Volkes inhaltlich zu binden⁶⁴).

Diese Begründung ist einerseits extrem formalistisch, weil sie die Bedeutung des ersten Satzes in Art 95 B-VG („Die Gesetzgebung der Länder wird von den Landtagen ausgeübt“) auf eine reine Verfahrensordnung reduziert, wie sie Art 97 B-VG enthält. Andererseits leitet sie viel zu pauschal die Zulässigkeit der Bindung des LT aus der Zulässigkeit von Landesvolksabstimmungen überhaupt ab. Daß irgendwelche Volksabstimmungen auch im Land zulässig sind, mag man glauben⁶¹); dabei ist jedoch nicht zu übersehen, daß es verschiedene Typen von Volksabstimmungen gibt und die hier gemeinte eben nicht der „klassischen“ (und dem B-VG in einer bestimmten Ausformung bekannten) Veto-Abstimmung entspricht. Es bewirkt nun einen beträchtlichen Unterschied in der Intensität seiner Bindung, ob der Gesetzgeber durch eine Volksabstimmung zur Verwirklichung einer Möglichkeit unter vielen gezwungen oder ob ihm nur eine von vielen verwehrt bleibt; im ersten Fall sind alle Alternativen vernichtet, im zweiten bleiben sie offen. Vor allem aber zeigt das Beispiel S und der St, daß die Bindung des LT ganz und gar nicht „im Wesen“ einer Volksabstimmung über ein VBeg liegt – das kann man nur annehmen, wenn man das „Wesen“ voraussetzt.

Gegen die Zulässigkeit der Bindung spricht auch die B-VG-Novelle 1984 (BGBl 490): Wenn der Verfassungsgesetzgeber es für notwendig erachtet hat, direktdemokratische Mitwirkungsmöglichkeiten in den Gemeinden gegen Art 118 Abs 5 B-VG abzuschaffen, obwohl in dieser Bestimmung von einem Rechtsetzungsmonopol des Gemeinderates ausdrücklich gar nicht die Rede ist, liegt der Schluß nahe, das explizite Gesetzgebungsmonopol des Landtags dürfe ohne bundesverfassungsrechtliche Ermächtigung nicht durchbrochen werden⁶⁵).

Schließlich schafft eine Bindung des LT auch Probleme im Hinblick auf das freie Mandat seiner Abgeordneten. Zwar läßt sich Art 33 Abs 6 LV als *lex specialis* zur landesverfassungsrechtlichen Verankerung dieses Prinzips deuten. Ein Widerspruch zu Art 56 B-VG kann auf diese Weise jedoch nicht aus der Welt geschafft werden; dazu müßte man die traditionelle Auffassung bestreiten, wonach diese Bestimmung sinngemäß auch für LT-Abgeordnete gilt⁶⁶).

Die Sache scheint also klar zu sein. Das täuscht aber, denn die genannten Pro- und Contra-Argumente beruhen auf grundsätzlichen Vorstellungen,

über die keine Einigkeit herrscht. Das zeigt *Hammer*¹⁾, der, wenn ich ihn recht verstehe, das Demokratiemodell des B-VG nicht als versteinerte Summe von Organisations- und Verfahrensvorschriften, sondern als funktionsbezogenes regulatives Prinzip deutet, das die Kombination repräsentativer mit direktdemokratischen Elementen erlaubt, unter bestimmten Umständen (bei Legitimitätsproblemen der repräsentativen Demokratie) sogar gebietet. Landesrechtliche Regelungen wie das V Modell seien daher nicht Element für Element am isolierten Wortlaut einzelner Verfassungsbestimmungen (hier vor allem: Art 95 B-VG), sondern an deren Sinn im Lichte dieses Prinzips zu messen. Die Rechtserzeugung sei auch im Land ein offener, diskursiver Prozeß, in dem niemand das letzte Wort oder ein „Monopol“, die allgemeinen Vertretungskörper aber eine zentrale Stellung haben. Diese Stellung werde durch eine ohnehin selten vorkommende inhaltliche Bindung an eine Volksabstimmung jedoch nicht beeinträchtigt, weil grundsätzlich ja alle Regeln revidierbar seien und sogar sein müßten.

Sofern dieser Gedankengang vergrößert auf den Schluß hinauslaufen sollte, die Bindung des LT sei deshalb zulässig, weil er am nächsten Tag ohnehin das Gegenteil beschließen kann, fördert er nicht gerade die beabsichtigte Aufwertung der direkten Demokratie; deshalb wird diese Schlußfolgerung von einem Teil der Lehre ja auch bestritten⁶⁷). Davon abgesehen setzt *Hammers* Argumentation aber eine bestimmte Deutung des demokratischen und des bundesstaatlichen Prinzips im B-VG voraus, die jedenfalls im ersten Punkt nicht gerade zum Gemeingut herkömmlicher Dogmatik gehört⁶⁸). Da mit einem Drei-Zeilen-Bekenntnis dafür und dagegen niemandem gedient und der Streit mE letztlich dogmatisch auch gar nicht entscheidbar ist – liefert das jeweilige Verfassungsverständnis die entsprechende Dogmatik doch gleich mit⁶⁹) –, bleibt mir

⁶⁷) Für die Bundesvolksabstimmung vgl die in FN 62 angeführte Lit.

⁶⁸) Vgl zB *Walter* (FN 1) 104 f; zum bundesstaatlichen Prinzip *Koja*, Verfassungsrecht (FN 1); *Pernthaler*, JBI 1986, 477 ff (FN 1); weitere Nachweise bei *Adamovich-Funk* (FN 31) 111 f, 122 f. Die Auseinandersetzungen spiegeln sich auch in den EB zur RV der LV-Novelle 1984/24 (FN 32) 12.

⁶⁹) „Methodologisch wäre es verfehlt, würde man die empirische Ermittlung des Inhaltes eines Baugesetzes anhand seiner konkreten verfassungsinstitutionellen Ausgestaltung durch spekulative oder theoretische Erwägungen ersetzen, die sich auf das programmatische Bekenntnis zu diesem Baugesetz gründen.“ (*Adamovich-Funk* [FN 31] 100); „Die Technizität des Schlusses von der Verfassungsorganisation auf materiale Grundwerte hängt ab von der unbestrittenen Bedeutung einzelner Einrichtungen im Rahmen des verfassungsrechtlichen Organisationsgefüges. Je partikulärer sie sind, desto geringer ist ihre indikative Bedeutung und desto mehr erfolgt ihre Einordnung unter dem organisatorischen Kernbestand der Verfassung aus einer vorgefaßten materialen Sicht. Sie sind dann keine tauglichen Hilfsmittel zur Erschließung des materialen Kernbestandes, sondern ihre Wertung hängt im Gegenteil vom postulierten Verfassungssinn ab.“ (*Wimmer*, *Materiales Verfassungsverständnis* [1971] 53 f).

⁶⁴) Ganz ähnlich die EB zur RV der V LV-Novelle LGBL 1984/24 (FN 32): „Die vorgeschlagene Lösung hält sich im Rahmen des parlamentarischen Systems, in dem es (sic!) die Fassung der Gesetzesbeschlüsse auch in diesen Fällen dem Landtag überläßt.“

⁶⁵) *Adamovich-Funk* (FN 31) 222.

⁶⁶) *Koja*, Verfassungsrecht (FN 1) 81; *Adamovich-Funk* (FN 31) 224; *Walter-Mayer* (FN 25) 244; aA offenbar *Novak*, Bundes-Verfassungsgesetz und Landesverfassungsrecht, in: *Schambeck* (Hrsg), Das österreichische B-VG und seine Entwicklung (1980) 111 ff (133 FN 95).

hier nur die Feststellung, daß die V Lösung für zulässig halten kann, wer vor allem Art 1 B-VG „neu“ versteht. Bleibt man dagegen im traditionellen Rahmen, ist sie aus den angeführten Gründen bundesverfassungswidrig.

Freilich ist das nicht so dramatisch, weil der LT sich aus der Affäre ziehen kann, indem er gar keinen Beschluß faßt oder zwar ein Versprechen abgibt, dieses aber nicht hält oder wieder zurücknimmt. Was dann bleibt, ist allenfalls die Angst vor den nächsten Wahlen; die teilen sich die V Abgeordneten aber mit ihren Kollegen in S und der St unabhängig davon, ob die Volksabstimmung rechtliche Bindungen auslöst oder nicht.

12. Kosten

Eine Kostenbeteiligung der Betreiber ist nur für das Eintragungsverfahren beim BundesVBeg vorgesehen (die Kautions in K und V wird ja rückerstattet, wenn das VBeg ausreichende Unterstützung findet). In OÖ und T müssen die Initiatoren Sachleistungen erbringen, indem sie die Eintragungsgemeinden mit den notwendigen Formularen ausstatten. Im übrigen sind die Kosten der Verfahren von den beteiligten Gebietskörperschaften zu tragen. Im B, in K, NÖ, OÖ, der St und T sowie im Bund haben die Gemeinden – in OÖ von Amts wegen, sonst auf ihren (rechtzeitigen⁷⁰) Antrag – aber einen (zumindest teilweisen) Ersatzanspruch gegenüber dem Land bzw dem Bund.

13. Schlußbemerkungen

Über lauter Einzelheiten geht die Übersicht leicht verloren. Ich möchte daher abschließend jene Punkte herausstreichen, die auch bei anderen direktdemokratischen Instrumenten eine Rolle spielen können.

Das VBeg richtet sich wie andere direktdemokratische Interventionen (Volksabstimmung, Volksbefragung) an ein staatliches Organ. Dieses hat einen bestimmten Wirkungsbereich; was außerhalb davon liegt, kann nicht Gegenstand der Intervention sein⁷¹). Ihr Ziel besteht in der Beeinflussung der Willensbildung des Organs. Das setzt voraus, daß seine Entscheidung durch höherrangiges Recht nicht vollkommen determiniert ist – was zwar nicht im Gesetzgebungsbereich, wohl aber in der Vollziehung (vor allem bei der Erlassung individueller Verwaltungsakte) der Fall sein kann. Wo keine Handlungsspielräume bestehen, ist direkte Demokratie sinnlos⁷²).

Direkte Demokratie besteht aus staatlichen Verfahren, in denen das Volk seine Meinung äußert. Sie können von „oben“ – von einem Organ – oder von „unten“ – von Wählergruppen – in Gang gesetzt werden. Das VBeg ist ein Beispiel für letzteres. Anträge von „unten“ (auch das VBeg in der Verwaltung und die entsprechenden Formen der Volksab-

stimmung und Volksbefragung auf allen Ebenen) bedürfen regelmäßig einer behördlichen Zulassung; sie ist jener Punkt, an dem die direktdemokratische Intervention scheitern muß, wenn sie ihren Gegenstand verfehlt. Außerdem ist für solche Anträge eine bestimmte Unterstützung erforderlich. Für alle von Wählergruppen ausgehenden Initiativen stellen sich daher dieselben Fragen: Wie wird die Unterstützung dokumentiert und wie eine Identitätskontrolle gewährleistet? So unterschiedlich die Ausführungsbestimmungen im einzelnen sein mögen – sie können zwar gewisse Unsicherheiten im Anfangsstadium des Verfahrens in Kauf nehmen, bei der Ermittlung der Ergebnisse des jeweiligen Verfahrens müssen sie darauf aber eine befriedigende Antwort geben.

Das „Recht des VBeg“ oder eines anderen Instituts ist ein politisches Grundrecht auf Auslösung und korrekte Durchführung des jeweiligen Verfahrens. Nimmt man das ernst, müssen die Verwaltungsbehörden, die über seine Zulässigkeit entscheiden sowie seine Durchführung übernehmen oder überwachen und sein Ergebnis feststellen, der Kontrolle des VfGH unterliegen. Der Weg dazu führt fast überall über die Bescheidbeschwerde gegen die Zulassungsentscheidung oder die Ergebnisfeststellung. Im Rechtsmittelverfahren können als Kontrollmaßstäbe jene des Wahlrechts dienen, soweit sie nicht der rechtlichen Konstruktion und der (auch politischen) Wirkungsweise des jeweiligen direktdemokratischen Instruments unangemessen sind.

Das VBeg im Bereich der Gesetzgebung kann (abgesehen von der problematischen Ausnahme in V) wie etwa das Gemeindebegehren oder die Volksbefragung nur politischen Druck erzeugen. Dadurch unterscheidet es sich von manchen anderen direktdemokratischen Verfahren, die darüber hinaus ein Organ zur Setzung oder Unterlassung eines bestimmten Aktes zwingen (zB die Veto-Volksabstimmung) oder gar selbst Recht erzeugen können (zB die Initiative mit nachfolgender Volksabstimmung im Gemeindebereich nach dem St VRG). Die Stärke des VBeg und verwandter Institute hängt damit in besonderer Weise von der Häufigkeit der Wahlen ab. Wer Legislaturperioden verlängert, schwächt sie.

Das VBeg funktioniert also – wie auch die anderen direktdemokratischen Instrumente – nur im Rahmen des repräsentativdemokratischen Rechtserzeugungsprozesses und empfängt seinen Sinn erst aus Handlungen und Unterlassungen eines Repräsentativorgans⁷³). Die direkte ergänzt die repräsentative Demokratie, ersetzt sie aber nicht⁷⁴). Ob sie – wie manche hoffen⁷⁵) – deren Legitimitätsschwä-

⁷⁰) *Koja*, Demokratie (FN 1) 22.

⁷¹) ZB *Schambeck* (FN 1) 239; *Liehr* (FN 1) 17; *Brüner-Mantl-Pauger-Rack* (FN 1) 30.

⁷²) Der Berichterstatter über das St VRG sagte am 9. 7. 1986 im LT ua: „Das Volksrechtgesetz soll mithelfen, daß enttäuschte Hoffnungen nicht im außerparlamentarischen Raum und in außerparlamentarischer Aktion zusammenfinden.“

⁷⁰) VwSlg 11374 A/1984 für das BundesVBeg.

⁷¹) *Liehr* (FN 1) 18 f.

⁷²) *Koja*, Demokratie (FN 1) 20.

chen heilen kann, ist schließlich weniger von ihrer rechtlichen Ausgestaltung als von ihrem Gebrauch abhängig. In einem von Parteien und Verbänden

besonders stark dominierten politischen System stehen die Chancen dafür schlecht ⁷⁶⁾.

⁷⁶⁾ Dazu ausführlich *Marko* (FN 1) 47 ff, 58; der (in FN 75) bereits genannte Berichterstatter meinte noch: „Das Volksrechtsgesetz und seine Instrumente der direk-

ten Demokratie sind ein Angebot an den Bürger, kein Angebot an Parteien, Verbände oder Medien, zu ihren vielfältigen Möglichkeiten ein weiteres Herrschaftsinstrument hinzuzufügen.“ Sein Wort in Gottes Ohr!