

Univ.-Prof. Dr. Karl Korinek
Universität Wien; Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofes
Univ.-Prof. Dr. Michael Holoubek
Wirtschaftsuniversität Wien
Mag. Andrea Martin
Verfassungsgerichtshof

Zitiervorschlag: *Raschauer*, Art 69 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hrsg), Bundesverfassungsrecht, Rz 12 (1999)
Öhlinger, EU-BeitrittsBVG, in: Korinek/Holoubek (Hrsg), Bundesverfassungsrecht, Rz 16 (1999)

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt.
Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdruckes, der Entnahme von Abbildungen, der Funksendung, der Wiedergabe auf photomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten.

© 1999 Springer-Verlag/Wien
Printed in Austria

Druck und Bindung: S. Melzer Druck Ges.m.b.H., A-1140 Wien

Gedruckt auf säurefreiem, chlorfrei gebleichtem Papier – TCF
SPIN: 10632257

ISSN 1438-1486

ISBN 3-211-83222-X Springer-Verlag Wien New York

Artikel 41
Abs 2

...
(2) Jeder von 100 000 Stimmberechtigten oder von je einem Sechstel der Stimmberechtigten dreier Länder gestellte Antrag (Volksbegehren) ist von der Bundeswahlbehörde dem Nationalrat zur Behandlung vorzulegen. Stimmberechtigt bei Volksbegehren ist, wer am Stichtag das Wahlrecht zum Nationalrat besitzt und in einer Gemeinde des Bundesgebietes den Hauptwohnsitz hat. Das Volksbegehren muß eine durch Bundesgesetz zu regelnde Angelegenheit betreffen und kann in der Form eines Gesetzesantrages gestellt werden.

BGBI 1920/1 (BlgKNV AB 991); BGBI 1925/367 (Wv); BGBI 1930/1 (Wv); BGBI 1981/350 (StenProtNR 15. GP, 8220 f); BGBI 1988/685 (BlgNR 17. GP IA 137/A AB 817); BGBI 1992/470 (BlgNR 18. GP RV 447 AB 602); BGBI 1994/504 (BlgNR 18. GP IA 719/A AB 1642).

Literatur

Mayer, Verfahrensfragen der direkten Demokratie, FS Schambeck, 1994, 511
derselbe, Plebiszitäre Elemente in der staatlichen Willensbildung, FS 75 Jahre B-VG, 1995, 341
Merli, Rechtsprobleme des Volksbegehrens in Bundes- und Landesgesetzgebung, JBl 1988, 85
Morscher, Parlament und direkte Demokratie, in: Schambeck (Hrsg), Österreichs Parlamentarismus. Werden und System, 1986, 775
Neisser/Handstanger/Schick, Bundeswahlrecht und direkte Demokratie, 1990, 325
Nowak, Politische Grundrechte, 1988
Pfeifer, Volksbegehren und Volksabstimmung im österreichischen Bundesrecht, JBl 1958, 161, 198
Rack, Die rechtliche Entwicklung von Volksbegehren und Volksabstimmung in Österreich, ÖVA 1969, 149
Rill, Möglichkeiten und Grenzen des Ausbaus direkt-demokratischer Elemente in der österreichischen Bundesverfassung, 1987
Schambeck, Das Volksbegehren, 1971
Welan, Regierungssystem und direkte Demokratie in Österreich, in: Kojas/Stourzh (Hrsg), Schweiz – Österreich. Ähnlichkeiten und Kontraste, 1986, 177
Widder, Die plebiszitäre Komponente im Gesetzgebungsverfahren, FS 75 Jahre B-VG, 1995, 315

Judikatur

VfSlg 1516/1933 (Recht des Volksbegehrens als politisches Recht iSd Art 7 Abs 2 [heute: Abs 4] B-VG), 6244/1972 (Beschlagnahme von Anträgen auf Einleitung eines Volksbegehrens), 9234/1981 (Dauer der Frist für die Anfechtung des Ergebnisses eines Volksbegehrens), 9296/1981 (Rechtswidrigkeiten im Eintragungsverfahren), 11.100/1986, 11.101/1986 (Zulässigkeit von Werbung für ein Volksbegehren), 13.224/1992 (Legitimation von Abgeordneten zur Bescheidbeschwerde gegen die Abweisung eines Antrags auf Einleitung eines Volksbegehrens).

Art41/2

Inhaltsübersicht

I. Allgemeines	1-14
1. Systematische Stellung und Zusammenhang mit anderen Bestimmungen	1-2
2. Entwicklung	3-8
3. Rechtliche und politische Bedeutung	9-13
4. Praxis	14
II. Einzelfragen	15-62
1. Gegenstand	15-20
2. Form	21-24
3. Unterstützung	25-26
4. Stimmberechtigung	27-33
5. Verfahren	34-41
a. Verfassungsrechtliche Grundlagen	34-35
b. Volksbegehrengesetz	36-41
6. Verfahrensbegleitende Pflichten des Staates	42-49
a. Neutralitätspflicht	42-46
b. Schutzpflicht	47-49
7. Rechtsschutz und gerichtliche Kontrolle	50-56
8. Rechtswirkungen	57-62

I. Allgemeines

1. Systematische Stellung und Zusammenhang mit anderen Bestimmungen

- 1 Art 41 Abs 2 B-VG ist die zentrale Bestimmung für das Volksbegehren. Mit der Volksabstimmung (Art 43, 44 Abs 3 B-VG) und der Volksbefragung (Art 49b B-VG) gehört das Volksbegehren zu den Elementen direkter Demokratie, die die grundsätzlich repräsentativ gestaltete Demokratie des B-VG ergänzen, indem sie den Bürgern begrenzten Einfluss auf die Entscheidung von Sachfragen im Gesetzgebungsprozess einräumen.¹

Systematisch handelt es sich beim Volksbegehren um einen Fall der Gesetzesinitiative, der zu den in Art 41 Abs 1 B-VG geregelten Fällen des Initiativrechts staatlicher Organe hinzutritt. Gleichzeitig kann das Volksbegehren als verselbständigte Sonderform der Petition (Art 11 StGG) betrachtet werden,² die sich durch ihre Beschränkung auf Stimmberechtigte, Verfahrensbindung, Formlichkeit und Mindestunterstützung sowie ihren spezifischen Gegenstand (Gesetzgebung) und Adressaten (Nationalrat) von anderen Petitionen unterscheidet.

Die mit dem Volksbegehren verbundenen individuellen und kollektiven Rechte der Bürger sind verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte iSd Art 144 Abs 1

¹ ZB *Kelsen/Froehlich/Merkel*, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, 1922, 111: „eines der Mittel, durch die die parlamentarische (mittelbare, repräsentative) Demokratie den Formen der unmittelbaren Demokratie angenähert zu werden pflegt“. Zum dahinterstehenden Verständnis des Verhältnisses von Demokratie, Volkssouveränität und Parlamentarismus *Öhlinger*, Repräsentative, direkte und parlamentarische Demokratie, RTh 1982, Beiheft 4, 215.

² Vgl *Korinek*, Das Petitionsrecht im demokratischen Rechtsstaat, 1977, 33 f; *Schambeck*, 8, 19.

Art41/2

B-VG und zugleich politische Rechte iSd Art 7 Abs 4, 142 Abs 4 B-VG, Art 14 Abs 2 StGG und Art 66 Abs 1 StV Saint Germain.³

Bedeutung für den Inhalt des Art 41 Abs 2 haben auch Art 26 Abs 1 und 5 B-VG² und Art 6 Abs 3 B-VG (Wahlrecht zum Nationalrat und Hauptwohnsitzregelung, an die die Stimmberechtigung bei Volksbegehren anknüpft). Weitere verfassungsrechtliche Regelungen enthalten Art 26 Abs 6 B-VG (Wahlbehörden, die bei der Überprüfung von Volksbegehren mitwirken), Art 46 Abs 1 B-VG (Ermächtigung zur Verfahrensgestaltung) und Art 141 Abs 3 B-VG (Ermächtigung zur Regelung der Zuständigkeit des VfGH zur Entscheidung über die Anfechtung des Ergebnisses von Volksbegehren).

Für das Volksbegehren relevante einfachgesetzliche Bestimmungen finden sich vor allem im Volksbegehrengesetz, in der Nationalratswahlordnung, im Wähler-evidenzgesetz, im Verfassungsgerichtshofgesetz, im Nationalrats-Geschäftsordnungsgesetz und im Strafgesetzbuch.⁴

2. Entwicklung

Mit der Stammfassung des Art 41 Abs 2 B-VG⁵ fand das Volksbegehren erstmals Eingang in das (gesamt)österreichische Verfassungsrecht. Grundsätzliche Diskussionen über die Rolle dieses Instituts sind aus der Entstehungsphase des B-VG nicht dokumentiert.⁶ In den Vorentwürfen tauchte es als „Initiative“ zunächst im Art 23 Abs 2 des ersten Entwurfs der Christlichsozialen Partei aus dem Mai 1919 auf; hier dürften vor allem Vorarlberger und Schweizer Vorbilder eine Rolle gespielt haben.⁷ Das Koalitionsabkommen vom 17. 10. 1919⁸

³ VfSlg 1516/1933; *Koja*, Die „politischen Rechte“ in der österreichischen Bundesverfassung, ÖJZ 1963, 645 (646 f); *Nowak*, 229 f, 246, 248, 254 f, 462 f; *derselbe*, Das Wahl- und Stimmrecht als Grundrecht in Österreich, EuGRZ 1983, 89 (94 f, 103 f); *Öhlinger*, Verfassungsrecht¹, 1997, 359; *Pfeifer*, 203 f; näher dazu Rz 30, 50.

⁴ Volksbegehrengesetz 1973, BGBl 3-44, zuletzt idF BGBl 1994/505 (im Folgenden: VBegG); Wählerevidenzgesetz 1973, BGBl 601, zuletzt idF BGBl I 1998/30 (im Folgenden: WEvG); Nationalrats-Wahlordnung 1992, BGBl 471, zuletzt idF BGBl I 1998/161 (im Folgenden: NRWO); Verfassungsgerichtshofgesetz, BGBl 1953/85, zuletzt idF BGBl I 1997/88 (im Folgenden: VfGG); Geschäftsordnungsgesetz 1975, BGBl 410, zuletzt idF BGBl I 1997/131 (im Folgenden: GOGNR); Strafgesetzbuch, BGBl 1974/60, zuletzt idF BGBl I 1997/131 (im Folgenden: StGB).

⁵ BGBl 1920/1; die Regelung lautete: „Jeder von 200.000 Stimmberechtigten oder von je der Hälfte der Stimmberechtigten dreier Länder gestellte Antrag (Volksbegehren) ist von der Bundesregierung dem Nationalrat zur geschäftsordnungsmäßigen Behandlung vorzulegen. Das Volksbegehren muß in Form eines Gesetzesentwurfes gestellt werden.“

⁶ Zur Diskussion in der Monarchie zB *Schwarz*, Das Volksstimmenhaus, GrünhutsZ 1906, 359 (403 ff); *Zenker*, Der Parlamentarismus, 1914, 110 ff.

⁷ 231 BlgKNV, abgedruckt bei *Ermacora*, Quellen zum Österreichischen Verfassungsrecht (1920), 1967, 29 (35): „Wenn 100.000 stimmberechtigte Bürger oder die absoluten Mehrheiten zweier Länder es verlangen, steht die Initiative auch beim Volk“; vgl § 6 Vorarlberger Landesverfassung vom 14. 3. 1919, LGBl 22, und *Schmitz*, Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung, 1981, 39 f, 42.

⁸ Wiedergegeben in den Vorbemerkungen zum sogenannten Renner-Mayr-Entwurf, abgedruckt bei *Ermacora* (FN 7), 188 (190).

Art 41/2

enthielt die allgemeine Absichtserklärung, die Initiative als Form der „unmittelbare[n] Gesetzgebung durch das Volk“ vorzusehen. Die – ersichtlich an den ersten christlichsozialen Entwurf anknüpfende – Regelung des Art 29 Abs 2 des „Privatentwurfs Mayr“⁹ vom Februar 1920 fand sich unverändert im „Linzer Entwurf“¹⁰ vom April 1920 und entsprach bereits weitgehend der dann beschlossenen Fassung.¹¹ In den Beratungen des Unterausschusses des Verfassungsausschusses der Konstituierenden Nationalversammlung während des Sommers 1920 wurden nur mehr einige sprachliche Änderungen vorgenommen (ua der Begriff „Volksbegehren“ eingefügt), entsprechend sozialdemokratischen Vorschlägen die notwendige Unterstützung von 300.000 auf 200.000 Stimmberechtigte gesenkt und der letzte Satz angefügt, der einen Gesetzesentwurf verlangte.¹²

⁹ Abgedruckt bei *Schmitz* (FN 7), 113 (159); ohne Absatzgliederung bei *Ermacora* (FN 7), 43 (52): „Jeder von 300.000 Stimmberechtigten oder der Hälfte der Stimmberechtigten dreier Länder gestellte Antrag ist von der Bundesregierung dem Bundestag zur geschäftsordnungsmäßigen Behandlung vorzulegen.“

¹⁰ Art 30 Abs 2; abgedruckt bei *Ermacora* (FN 7), 106 (114), und *Walter*, Die Entstehung des Bundes-Verfassungsgesetzes 1920 in der Konstituierenden Nationalversammlung, 1984, 110; die Meinungsverschiedenheiten zur richtigen Fassung des „Linzer Entwurfs“ – vgl *Walter*, aaO, 12 FN 5 – spielen hier keine Rolle, da beide Fassungen des Art 30 Abs 2 identisch sind.

¹¹ Ähnliche Vorschläge enthielten auch:

- der „Ministerial“-Entwurf vom 17. 10. 1919 [Art 33 Abs 2, abgedruckt bei *Ermacora*, Die Entstehung der Bundesverfassung 1920, Bd 4, 1990, 245 (252)]: Unterstützung durch 200.000 Stimmberechtigte, keine Länderquoten;
- der (weitere) Entwurf Mayr vom Februar 1920 [Art 33 Abs 2, abgedruckt bei *Schmitz* (FN 7), 159]: Unterstützung durch 100.000 bzw 200.000 Stimmberechtigte, keine Länderquoten;
- der bereits im April 1920 bei der Linzer Länderkonferenz verwendete und am 18. 5. 1920 in die KNV eingebrachte Entwurf der Großdeutschen Vereinigung [842 BlgKNV, Art 61, vollständig abgedruckt bei *Ermacora*, aaO, 603 (618)]: Unterstützung durch 300.000 wahlberechtigte Staatsbürger, keine Länderquoten, verpflichtende Form des Gesetzesentwurfs, Entscheidungspflicht des Bundestages; unter bestimmten Umständen nachfolgende Volksabstimmung;
- der ebenfalls bei der Linzer Länderkonferenz bereits vorhandene und am 7. 7. 1920 in die KNV eingebrachte Entwurf der Sozialdemokratischen Partei [904 BlgKNV, Art 32 Abs 2, abgedruckt bei *Ermacora* (FN 7), 152 (161)]: Unterstützung durch 200.000 Stimmberechtigte, keine Länderquoten;
- der am 25. 6. 1920 in die KNV eingebrachte zweite Entwurf der Christlichsozialen Partei [888 BlgKNV, Art 13 Abs 2, abgedruckt bei *Ermacora* (FN 7), 141 (143)]: Unterstützung durch 300.000 Wahlberechtigte oder die Hälfte der Wahlberechtigten dreier Bundesländer;
- der Renner-Mayr Entwurf vom 8. 7. 1920 [Art 50 Z 4, abgedruckt bei *Ermacora* (FN 7), 193 (208 f)]: Unterstützung durch 300.000 Stimmberechtigte oder die Hälfte der Stimmberechtigten dreier Länder.

Die Kelsen-Vorentwürfe [abgedruckt bei *Schmitz* (FN 7), 113] enthielten keine vergleichbare Bestimmung.

¹² Vgl *Walter* (FN 10), 110 ff, und die Protokolle des Unterausschusses, abgedruckt bei *Ermacora* (FN 7), 268 (345 f, 435).

Art 41/2

Die ursprüngliche Fassung galt bis zum Inkrafttreten der Verfassung 1934 (die kein Volksbegehren kannte), wurde 1945 wieder in Kraft gesetzt (StGBI 232) und blieb bis 1981 unverändert. Mit der B-VGNov BGBl 1981/350 wurde die notwendige Unterstützung von 200.000 Stimmberechtigten oder je der Hälfte der Stimmberechtigten dreier Länder auf 100.000 Stimmberechtigte oder je ein Sechstel der Stimmberechtigten dreier Länder gesenkt. Gleichzeitig hatte nunmehr die Hauptwahlbehörde (statt der Bundesregierung) ausreichend unterstützte Volksbegehren dem Nationalrat zur Behandlung (statt zur geschäftsordnungsmäßigen Behandlung) vorzulegen. Die das Volksbegehren betreffenden Neuregelungen der Novelle waren weder in der Regierungsvorlage noch im Ausschussantrag vorgesehen, sondern wurden erst durch einen Abänderungsantrag im Zuge der zweiten Lesung vor dem Plenum des Nationalrates eingefügt.¹³ Inhaltlich entsprechen sie einem Initiativantrag von SPÖ-Abgeordneten von 1979.¹⁴ Darin wird als Motiv die weitere Erleichterung der Durchführung von Volksbegehren (im Anschluss an die Herabsetzung der für das Einleitungsverfahren nach dem VBegG erforderlichen Unterschriftenzahl¹⁵) angegeben; die Zwischenschaltung der Bundesregierung sollte aus Gründen der Vereinfachung und auch aus systematischen Erwägungen entfallen.

Die B-VGNov BGBl 1988/685 gab dem letzten Satz des Abs 2 seine heutige Gestalt. Die Änderung beruhte auf einem Initiativantrag von SPÖ- und ÖVP-Abgeordneten und sollte in Umsetzung des Arbeitsübereinkommens der Regierungsparteien die direkte Demokratie weiterentwickeln.¹⁶ Die Neufassung, die das Volksbegehren nicht mehr nur als ausgearbeiteten Gesetzesentwurf, sondern auch als bloße Anregung zulässt, entsprach auch den Empfehlungen der Lehre.¹⁷

Die B-VGNov BGBl 1992/470 ersetzte den Ausdruck „Hauptwahlbehörde“ durch „Bundeswahlbehörde“. Die Änderung stand im Zusammenhang mit der Wahlrechtsreform und der gleichzeitigen Novellierung des Art 26 Abs 6 B-VG.

Mit der B-VGNov BGBl 1994/504 wurde der heutige zweite Satz über die Stimmberechtigung eingefügt. Die Änderung erfolgte als Anpassung an die gleichzeitig getroffene Hauptwohnsitzregelung des Art 6 Abs 3 B-VG und er-

¹³ StenProtNR 15. GP, 81. Sitzung v 1. 7. 1981, 8220 f (Antrag und Abstimmung), 8200 f (Begründung).

¹⁴ IA 26/A 15. GP; vgl auch den teilweise gleich lautenden IA 25/A 15. GP von FPÖ-Abgeordneten; zur Vorgeschichte *Ermacora*, Verfassungsnovelle 1981 und Staatsgrundgesetznovelle 1982, JBl 1982, 577 (578, 580).

¹⁵ Dazu unten FN 34.

¹⁶ IA 137/A 17. GP; vgl auch die teilweise übereinstimmenden IA 10/A und 68/A 17. GP von Abgeordneten der Grünen und der FPÖ.

¹⁷ ZB *Kelsen*, Das Problem des Parlamentarismus, 1925, Neudruck in: Klecatsky/Marcic/Schambeck (Hrsg), Die Wiener rechtstheoretische Schule, Bd 2, 1968, 1661 (1667); *Morscher*, 802; *Pfeifer*, 162; *Kill*, 8; *Schambeck*, 36 f; *Welan*, 190; zu den Vorteilen eines ausgearbeiteten Gesetzesentwurfs (Klarheit, Verhinderung von Volksbegehren über politische Schlagworte) *Mayer*, FS 75 Jahre B-VG, 350.

Art 41/2

möglichte die Aufhebung einer vergleichbaren Regelung im § 6 VBegG als Verfassungsbestimmung.¹⁸

- 8 Nicht verwirklicht wurden immer wieder vorgebrachte Vorschläge, besonders stark unterstützte und/oder vom Nationalrat unzureichend behandelte Volksbegehren einer Volksabstimmung oder zumindest einer Volksbefragung zu unterwerfen.¹⁹

3. Rechtliche und politische Bedeutung

- 9 Das Volksbegehren ermöglicht stimmberechtigten Bürgergruppen, Gesetzesvorschläge zu machen, die dem Nationalrat vorgelegt werden müssen. Das Volksbegehren ist dabei das einzige der drei direktdemokratischen Instrumente des B-VG, das die Initiative dem Volk überlässt. In der Volksabstimmung geht es um die Ablehnung oder Bestätigung eines vom Parlament bereits gefassten Gesetzesbeschlusses, in der Volksbefragung um die Antwort auf eine von Nationalrat oder Bundesregierung gestellte Frage oder Alternative; beide Institute haben also reaktiven Charakter. Im Volksbegehren kann sich dagegen der Bürgerwunsch nach gesetzlichen Maßnahmen unabhängig von vorausgehenden Schritten staatlicher, durch politische Parteien dominierter Organe und ohne Beschränkung auf vorgegebene Themen äußern.
- 10 Das Volksbegehren ist deshalb primär ein Korrektiv zu der – auf Parlamentarismus, freiem Abgeordnetenmandat (Art 56 Abs 1 B-VG), Verhältniswahlrecht (Art 26 Abs 1 B-VG) und Parteienfreiheit (Art I ParteienG) beruhenden – Medialisierung und Beherrschung der Politik durch die Parteien.²⁰ Es sprengt das

18 Zu diesen Motiven vgl die Erl zur RV 1333 BgNR 18. GP, 3 f (diese RV entsprach weitgehend dem IA 719/A 18. GP von SPÖ- und ÖVP-Abgeordneten, der dann die Grundlage für die B-VGNov BGBI 1994/504 bildete). Die Verfassungsbestimmung des § 6 VBegG war notwendig gewesen, weil das darin für die Stimmberechtigung aufgestellte Erfordernis eines Wohnsitzes im Inland mit Art 46 Abs 2 B-VG iVm Art 26 Abs 1 und 2 B-VG (in der Interpretation durch VfSlg 12.023/1989) nicht vereinbar war; vgl dazu den AB 1192 BgNR 17. GP, 6, zum als Reaktion auf die genannte Entscheidung ergangenen WahlrechtsänderungsG 1990, BGBI 148.

19 § 23 der RV zur B-VGNov 1929, 382 BgNR 3. GP, abgedruckt bei *Berchold*, Die Verfassungsreform von 1929, Bd 1, 1979, 285, und *Hasiba*, Die Zweite Bundes-Verfassungsnovelle 1929, 1976, 172; IA 96/A 6. GP und (identisch) IA 44/A 7. GP, jeweils von ÖVP-Abgeordneten; IA 25/A 15. GP von FPÖ-Abgeordneten; IA 222/A 15. GP und (identisch) 21/A 16. GP, jeweils von ÖVP-Abgeordneten; IA 10/A 17. GP von FPÖ-Abgeordneten; IA 68/A 17. GP von Abgeordneten der Grünen; Abänderungsantrag von FPÖ-Abgeordneten in der zweiten Lesung der B-VGNov BGBI 1988/685, StenProtNR 17. GP, 81. Sitzung v 29. 11. 1988, 9251; Entschließungsantrag 276/A(E) 17. GP von FPÖ-Abgeordneten; IA 528/A 18. GP und 34/A 19. GP, und Unselbständiger Entschließungsantrag 322/UEA 20. GP, jeweils von FPÖ-Abgeordneten; zu solchen Vorschlägen und ihrer Bewertung *Campbell*, Der politische Paradigmenbruch in Österreich. Bürgerinitiativen und Volksabstimmungen als demokratiepolitische Phänomene, SWS Rundschau 1991, 211 (217 f); *Hartwig*, Volksbegehren und Volksentscheid im deutschen und österreichischen Staatsrecht, 1930, 91; *Mayer*, FS 75 Jahre B-VG, 351; *Neisser/Handwanger/Schick*, 335 ff; *Nowak*, 472 f, 479 f, 485 f; *Pfeifer*, 162 f; *Rack*, 154 f; *Rill*, 8 f, 13 f; *Strele*, Rechtsstaat und Demokratie im neuen Österreich, 1931, 35, 88; *Welan*, 190.

Art 41/2

Monopol der – regelmäßig aus Parteienvertretern zusammengesetzten – staatlichen Organe auf Gesetzesinitiativen und ermöglicht die Artikulation von Interessen, die in Parteien, Parlament oder Regierung nicht wahr- oder wichtig genommen werden.²¹ Soll ein Volksbegehren allerdings unmittelbar erfolgreich sein, bedarf es doch wieder der Unterstützung durch die Parteien, denn über seine Erfüllung entscheidet nach dem B-VG der Nationalrat. Dass der Nationalrat dabei keinen inhaltlichen Bindungen unterliegt, ist selbstverständlich: Sonst wäre seine Befassung von vornherein sinnlos. Der Nationalrat kann Volksbegehren aber auch ablehnen oder ignorieren, ohne dass dies zu einer Volksabstimmung oder Volksbefragung führt.²² Inhaltlich ist das Volksbegehren nach dem B-VG also kein Mittel der Volksgesetzgebung, sondern nur ein unverbindlicher Vorschlag zur Parlamentsgesetzgebung, rechtstechnisch nicht mehr als ein unselbständiger Schritt im repräsentativen Gesetzgebungsverfahren und funktional kein Äquivalent zu Parteien und Verbänden.²³

Die verfassungsrechtliche Bedeutung von Volksbegehren liegt daher weniger in rechtlichen als in politischen Wirkungen:²⁴ Volksbegehren verschaffen ihren Anliegen größere und länger anhaltende öffentliche Aufmerksamkeit als andere politische Initiativen, weil sich die Berichterstattung von der Ankündigungs- und Einleitungsphase über das Eintragungsverfahren bis zur parlamentarischen Behandlung erstreckt und durch staatliche Verlautbarungen (Rz 38) ergänzt wird. Volksbegehren provozieren Stellungnahmen der etablierten politischen Kräfte, vor allem aber fordern sie die Bürger heraus, sich für oder gegen eine Unterstützung des Anliegens zu entscheiden, und tragen damit zur Bildung von politischem Bewusstsein und öffentlicher Meinung bei. Mit dem – auch gerichtlich überprüfbar – Eintragungsverfahren stellt der Staat den Parteien eine Lernchance und den Proponenten ein grundsätzlich verlässliches Messinstrument für die aktive Unterstützung ihres Anliegens durch die Stimmberechtigten zur Verfügung. Es in Anspruch zu nehmen, bedeutet zwar ein Risiko, doch je stärker und je unabhängiger von Parteibindungen die Unterstützung ausfällt, desto größer sind auch die Erfolgchancen. Stark unterstützte Volksbegehren erzeugen politischen Druck auf die Parteien: Enttäuschte Unterstützer können zu enttäuschten Wählern werden. Erfolgreich sind Volksbegehren auch nicht immer nur dann, wenn der jeweilige Gesetzesvorschlag unmittelbar verwirklicht wird; Erfolge

20 *Kelsen* (FN 17), 1667 f; *Mayer*, FS 75 Jahre B-VG, 343 ff; *Merkel*, Ursprung und Schicksal des Leitgedankens der Bundesverfassung, JBl 1934, 157, Neudruck in: *Klecatsky/Marcic/Schambeck* (FN 17), Bd 2, 1943 (1946 f); *Pfeifer*, 204; *Schambeck*, 27, 35 f.

21 *Pfeifer*, 204; *Welan*, 192.

22 Zu den Rechtswirkungen des Volksbegehrens im Einzelnen unten Rz 57 ff; zu (bislang erfolglosen) Vorschlägen der Verbindung von Volksbegehren mit Volksabstimmungen oder Volksbefragungen Rz 8.

23 *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht, Bd 1, 1997, Rz 11.013; *Marko*, Direkte Demokratie im Vergleich: Schweiz – Österreich – Bundesrepublik Deutschland, in: *Marko/Stolz* (Hrsg.), Demokratie und Wirtschaft, 1987, 11 (18, 50 f); *Welan*, 187.

24 Vgl *Métall*, Probleme der unmittelbaren Demokratie im österreichischen Bundesstaatsrecht, Gerichtshalle 1930, 245 (246); *Rack*, Weiterentwicklung direktdemokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten in Österreich, Die Verwaltung 1984, 208 (216 f); *Ringhofer*, Die österreichische Bundesverfassung, 1977, 141; *Schambeck*, 23, 25; *Widder*, 325, 337 f.

Art 41/2

können auch darin liegen, dass sich die Rangliste politischer Probleme verändert, Anliegen von Parteien übernommen werden oder später oder anders als vorgeschlagen Eingang in die Gesetzgebung finden. In manchen Fällen genügt auch schon die Ankündigung eines Volksbegehrens durch gut organisierte Gruppen, um solche Effekte auszulösen. Schließlich kann die Zusammenarbeit der PropONENTEN und Unterstützer von Volksbegehren auch zur Bildung neuer, längerfristig agierender politischer Gruppen führen.

Das Volksbegehren ist zwar grundsätzlich ein Minderheiteninstrument, für die Anliegen sehr kleiner Minderheiten taugt es jedoch wegen des hohen Organisationsaufwandes in der Einleitungsphase und der notwendigen Mobilisierungs- und Solidarisierungseignung des verfolgten Interesses allerdings nicht.²⁵

- 11** Dagegen lässt sich das Volksbegehren auch von den im Parlament vertretenen politischen Parteien nutzen: Sie können die notwendige Bürgerunterstützung für die Einleitung des Verfahrens organisieren oder nach dem VBegG sogar durch die Unterschriften von Nationalrats- oder Landtagsabgeordneten ersetzen (Rz 14, 37). In diesem Fall zeigt sich besonders deutlich, dass die Bedeutung des Volksbegehrens in seiner politischen und nicht in seiner rechtlichen Wirkung liegt, denn für die rechtliche Wirkung – die Vorlage an das Parlament – würde den Parteien, die über die erforderliche Mindestzahl an Abgeordneten verfügen, ein Initiativantrag im Nationalrat reichen. Zu den genannten politischen Wirkungen können hier weitere als Motiv hinzukommen: Volksbegehren können etwa verstärkte Anhängerbindung und einen Mobilisierungsschub nach innen auslösen, als Aktivitätsnachweis und zur Profilierung nach außen verwendet werden; Volksbegehren eignen sich zur Bildung von punktuellen Koalitionen und zur Zusammenarbeit mit nicht parteigebundenen Gruppen; mit Volksbegehren lassen sich auch innerparteilich oder in einer Koalition nicht durchsetzbare Interessen verfolgen.

Die Verwendung des Volksbegehrens durch die Parteien verändert allerdings seinen Charakter: Aus einem Instrument zur Ergänzung der Parteiendemokratie wird ein Instrument dieser Parteiendemokratie selbst, und auch das Volksbegehren erhält reaktiven Charakter. Trotzdem kann man nicht pauschal von einem Missbrauch sprechen. Ein (einfachgesetzlicher) Ausschluss der Parteien von der Mitwirkung an Volksbegehren wäre im Hinblick auf die Verfassungsbestimmungen der § 1 Abs 2 und Abs 3 Satz 2 ParteienG²⁶ verfassungsrechtlich wohl unzulässig und im Übrigen praktisch auch kaum kontrollierbar, denn in vielen Fällen lassen sich „Parteibegehren“ und Volksbegehren nicht klar unterscheiden. Die Möglichkeit der Nutzung des Verstärkereffekts von Volksbegehren durch Oppositionsparteien kann als demokratiefördernde Kompensation für den Regierungsbonus der Konkurrenz betrachtet werden, und selbst Volksbegehren, die von einer Regierungspartei getragen werden, müssen nicht von vornherein illegitim sein. Zu häufige Verwendung nutzt das Instrument ohnehin ab, und letztlich

²⁵ Marko (FN 23), 49.

²⁶ BGBl 1975/404; diese Bestimmungen lauten: „Zu den Aufgaben der politischen Parteien gehört die Mitwirkung an der politischen Willensbildung.“ „Ihre Tätigkeit darf keiner Beschränkung durch besondere Rechtsvorschriften unterworfen werden.“

Art 41/2

entscheiden über die Frage des Missbrauchs die Bürger durch ihre Unterstützung im Eintragungsverfahren selbst. Zumindest verfassungspolitisch fragwürdig, aber auch aus gleichheitsrechtlicher Sicht und im Hinblick auf die primäre Funktion des Volksbegehrens nicht unproblematisch ist jedoch die Privilegierung von Abgeordneten anträgen auf Einleitung von Volksbegehren, weil diese Bevorzugung gerade ein Instrument betrifft, das in erster Linie Vorrechte der Abgeordneten (und der anderen Initiativberechtigten) mildern soll.²⁷

Die gelegentlich angesprochene Gefahr demagogischer Manipulation²⁸ geht wohl gar nicht so sehr nur von den Parteien, sondern vor allem von dominierenden Medien aus, wenn sie Unterstützungskampagnen für Volksbegehren nach den Boulevardregeln der Leser- oder Seherbindung und Auflagen- oder Quotensteigerung führen.²⁹ Erfolgreiche Manipulation wird allerdings durch die Konstruktion des Volksbegehrens erschwert: Zunächst bindet die Verfassung (Art 46 Abs 1 B-VG) das Volksbegehren an ein Verfahren, das durch seine Formlichkeit und Dauer einen gewissen Distanzschutz gewährleistet. Das Volksbegehren ist eben keine „Sturmpetition“;³⁰ die Ausschlichtung bloßer Augenblicksempfindungen erlaubt es nicht. Dann eignet sich das Volksbegehren zwar zur Messung der aktiven Unterstützung eines Anliegens, nicht aber zur Feststellung von Mehrheiten, weil die Haltung der Bürger, die keine Unterschriften leisten, nicht geklärt wird. Sieht man vom – wohl theoretischen – Fall der Unterstützung eines Volksbegehrens durch mehr als die Hälfte der Stimmberechtigten ab, bleibt das Ausmaß seiner demokratischen Legitimation daher immer interpretationsbedürftig. Schließlich werden – auch aus diesem Grund – mit dem Volksbegehren keine Entscheidungen getroffen, sondern nur Vorschläge gemacht. Der Nationalrat ist der Ort, an dem Minderheiteninteressen mit anderen Wünschen und Zielen abgewogen, einseitige und überzogene Forderungen gemildert und im Übrigen auch unklare, systematisch unpassende oder verfassungs- und völkerrechtswidrige Vorschläge und Formulierungen³¹ verbessert und als bloße Anregungen eingetragene Volksbegehren in Gesetzesform gegossen werden können. Beim Nationalrat, genauer: den Mehrheitsparteien, bleibt auch die politische Verantwortung für die Maßnahmen, die aufgrund eines Volksbegehrens gesetzt werden.³²

²⁷ Ähnlich Nowak, 490; kritisch, aber ohne verfassungsrechtliche Bedenken, Alantl, Repräsentation und Identität, 1975, 280 FN 127; Morscher, 801; Neisser/Hausmaninger/Schick, 372; Pfeifer, 203; Schambeck, 27 f. Vgl auch den IA 429/A 20. GP von Abgeordneten des Liberalen Forums zur Abschaffung dieses – ursprünglich „aus Ersparungsgründen“ (AB 145 BlgNR 4. GP, 1) in das VBegG 1931, BGBl 181, aufgenommenen – Privilegs.

²⁸ ZB Mayer, FS 75 Jahre B-VG, 345; Schambeck, 38.

²⁹ Zur im internationalen Vergleich besonders starken Medienkonzentration in Österreich und den nur beschränkt wirksamen Vorschriften zu ihrer Kontrolle zB Merli, Medien und Demokratie, und Wiederin, Die Rechtslage in Österreich, beide in: Hofmann ua (Hrsg.), Information, Medien und Demokratie. Ein europäischer Rechtsvergleich, 1997, 31 (40 ff), 215 (257 ff), mwN; zum Zusammenhang mit dem Verfahren des Volksbegehrens Rz 49.

³⁰ Metall (FN 24), 246.

³¹ Zu ihrer Zulässigkeit Rz 17 ff.

³² Mayer, FS 75 Jahre B-VG, 344; Schambeck, 28 f.

Art 41/2

- 13** Das Volksbegehren hat also eine Doppelfunktion: primär als unselbständige Ergänzung zum Repräsentativsystem und sekundär als Instrument der Parteienkonkurrenz im Repräsentativsystem. Die eine Funktion ist verfassungsrechtlich gewollt, die andere verfassungsrechtlich unvermeidlich. Im günstigen Fall fördert das Volksbegehren den Pluralismus innerhalb und außerhalb der Parteien und belebt ihre Konkurrenz. Im ungünstigen Fall bleibt es totes Recht, erstarbt in parteitaktischen Ritualen oder geht im Medienlärm unter. Entscheidend dafür ist weniger seine rechtliche Ausgestaltung als die jeweils herrschende politische Kultur.

4. Praxis

- 14** Bis 1964 gab es keine Volksbegehren.³³ Gründe dafür lagen in den ungünstigen rechtlichen Bedingungen,³⁴ vor allem aber in der fast vollständigen Beherrschung des politischen Prozesses durch Parteien und Sozialpartner³⁵ – also genau in jenem Faktor, den das Volksbegehren eigentlich ausgleichen sollte. Von 1964 bis Ende 1997 wurden dagegen Eintragungsverfahren zu 23 Volksbegehren durchgeführt,³⁶ und darin spiegelt sich bis zu einem gewissen Grad auch die nachlassende Parteien- und Verbandsdominanz im politischen Leben.

Themen waren die Rundfunkorganisation (zweimal), die 40-Stunden-Woche, Schulfragen (zweimal), der Schutz des Lebens (vor allem gegen Abtreibungen), verschiedene Gesundheits-, Umwelt- und Tierschutzanliegen (sechsmal), die Ermöglichung der Inbetriebnahme des Atomkraftwerkes Zwentendorf, das

³³ Hinweise auf versuchte Volksbegehren in der Ersten Republik geben *Hartwig* (FN 19), 120; *Métall* (FN 24), 245 FN 7; in den EB zur RV des VBegG 1931 (83 Blg NR 4. GP, 7) ist von einem von der sozialdemokratischen Partei dem Bundeskanzleramt am 12. 12. 1930 überreichten Volksbegehren, betreffend die Sicherung der Arbeitslosenfürsorge und die Inkraftsetzung der Alters-, Invaliditäts-, Witwen- und Waisenversicherung die Rede, für dessen Behandlung das VBegG 1931, BGBl 181, Übergangsregelungen vorsah.

³⁴ Nach dem VBegG 1921, BGBl 297, gab es keine Trennung von Einleitungs- und Eintragungsverfahren, sodass Volksbegehren bereits mit 200.000 Unterschriften eingereicht werden mussten. Seit dem VBegG 1931, BGBl 181, reichte zwar ein von 10.000 Stimmberechtigten unterstützter Einleitungsantrag, doch betrug die notwendige Unterstützung im Eintragungsverfahren bis zur B-VGNov 1981 200.000 Stimmen. Nach 1945 war zunächst auch strittig, ob das VBegG 1931 wieder in Kraft getreten war. Spätestens ab dem VBegG 1963, BGBl 197, war zwar die Rechtslage wieder klar, doch wurden nun 30.000 Stimmen für einen Einleitungsantrag gefordert. Erst ab der Novelle BGBl 1982/233 zum als VBegG 1973 wiederverlautbarten Gesetz aus 1963 (BGBl 1973/344) mussten die Antragsteller nicht mehr die gesamten Kosten des Eintragungsverfahrens bestreiten. Zur Entwicklung *Neisser/Handstanger/Schick*, 325 ff; *Nowak*, 470, 475 ff; *Pfeifer*, 198 ff; *Rack*, 153 ff; *Widder*, 319 ff.

³⁵ Vgl *Pelinka*, Der Aufstieg des Plebiszitären, in: derselbe (Hrsg), EU-Referendum. Zur Praxis der direkten Demokratie in Österreich, 1994, 9; *Welan*, 182; *Widder*, 324 f.

³⁶ Quelle: Aufstellung des Bundesministeriums für Inneres; eine ausführliche Übersicht mit dem Text, den Unterstützungszahlen und den Materialien der parlamentarischen Behandlung aller Volksbegehren bis 1993 findet sich bei *Rauchenberger* (Hrsg), Stichwort Demokratie, 1994, 829 ff; Kurzübersichten weiters bei *Morscher*, 800 FN 123; *Neisser/Handstanger/Schick*, 353 f; *Nowak*, 480 ff; *Welan*, 193; *Widder*, 326 ff; ab der 20. GP sind die Materialien über die Internetseite des Parlaments (<http://www.parlinkom.gv.at>) zugänglich.

Art 41/2

Konferenzzentrum bei der UNO-City, die Zivildienstdauer, die Anschaffung von Abfängjägern, „Parteibuchwirtschaft und Privilegien“, die Stellung von Ausländern, Regelungen für Motorradfahrer, die Gleichstellung und Förderung von Frauen, der Beitritt zum EWR, die Neutralität und die Einführung des Euro. Ungefähr jedes zweite Volksbegehren richtete sich auf die Erlassung von Verfassungsgesetzen oder enthielt einzelne Verfassungsbestimmungen; viermal wurden auch verfassungsgesetzliche Maßnahmen zur Ermöglichung einer Volksabstimmung über einzelne Fragen verlangt. Von der durch die B-VGNov 1988/685 geschaffenen Möglichkeit, Volksbegehren als bloße Anregung einzubringen, wurde reger Gebrauch gemacht.

Rund die Hälfte aller Eintragungsverfahren erfolgte auf Antrag von Nationalrats- oder Landtagsabgeordneten, die fast immer den Oppositionsparteien im Nationalrat angehörten. Zwei Volksbegehren scheiterten an der notwendigen Unterstützung im Eintragungsverfahren (200.000, ab 1981 100.000 Stimmen); im Übrigen lag sie zwischen 109.197 und 1.361.562 Stimmberechtigten (1,95 und 25,74 %).

Nur fünf der 21 dem Nationalrat vorgelegten Volksbegehren führten unmittelbar zu gesetzlichen Änderungen. In fünf Fällen fasste der Nationalrat Entschlüsse, neun Volksbegehren endeten damit, dass das Plenum des Nationalrates einen Ausschussbericht zur Kenntnis nahm, in dem das Anliegen abgelehnt oder die endgültige Beantwortung aller aufgeworfenen Fragen für nicht möglich erklärt wurde. Ein Volksbegehren wurde wegen Ablaufs der Gesetzgebungsperiode nicht mehr behandelt, und bei einem Volksbegehren ist das Verfahren derzeit (31. 1. 1999) noch nicht abgeschlossen.

II. Einzelfragen

1. Gegenstand

Wie sich schon aus der systematischen Stellung des Abs 2 in Art 41 B-VG und unter der Überschrift „Der Weg der Bundesgesetzgebung“ ergibt, ist das Volksbegehren ein Sonderfall der Gesetzesinitiative und sein Gegenstand daher ein Gesetzgebungsakt des Nationalrats: die Erlassung eines neuen oder die Änderung oder Aufhebung eines geltenden Bundesgesetzes. Akte anderer Organe oder andere Akte des Nationalrates – zB die Genehmigung von Staatsverträgen, Stellungnahmen zu EU-Vorhaben nach Art 23e Abs 2 B-VG, die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen, die Beauftragung des Rechnungshofes mit besonderen Gebarungsprüfungen oder Beschlüsse zur Abhaltung von Volksabstimmungen oder Volksbefragungen – können mit Volksbegehren nicht direkt verlangt werden.³⁷ Bei Erfüllung der übrigen Voraussetzungen zulässig sind aber Volksbegehren auf Erlassung von (Verfassungs-)Gesetzen, die derartige Akte, etwa den Beschluss, eine Volksabstimmung oder eine Volksbefragung zu einem bestimmten Thema abzuhalten, ersetzten.³⁸

³⁷ Vgl *Mayer*, FS Schambeck, 514; *Merli*, 87; *Métall* (FN 24), 246.

³⁸ Vgl dazu den in VfSlg 13.224/1992 abgedruckten Bescheid des Bundesministers für Inneres, mit dem ein Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens abgewiesen wurde, das den Nationalrat aufforderte, „den EWR-Vertrag einer Volksabstimmung zu unterziehen“.

Art 41/2

- 16 Nach dem dritten Satz des Art 41 Abs 2 B-VG muss das Volksbegehren „eine durch Bundesgesetz zu regelnde Angelegenheit betreffen“. Diese Wendung ist alles andere als eindeutig. Auf den ersten Blick scheint sie – wie ähnliche Formulierungen an anderen Stellen des B-VG (zB in Art 23c Abs 2) und im Rahmen von landesrechtlichen Regelungen des Volksbegehrens³⁹ – an die bundesstaatliche Kompetenzverteilung anzuknüpfen.⁴⁰ Eine durch Bundesgesetz „zu regelnde“ Angelegenheit wäre demnach eine nach der Kompetenzverteilung durch Bundesgesetz „regelbare“ Angelegenheit. Akzeptiert man diese Deutung, muss weiters geklärt werden, ob mit „Bundesgesetz“ nur „einfaches Bundesgesetz“ oder aber „einfaches Bundesgesetz oder Bundesverfassungsgesetz“ gemeint ist.

Die erste Variante würde (Bundes-)Volksbegehren ausschließen, die nach der bestehenden Zuständigkeitsverteilung mit einfachem Bundesgesetz nicht erfüllt werden könnten, weil die verlangte Regelung in die Gesetzgebungskompetenz der Länder (oder möglicherweise auch in jene der EG) fiel. Unzulässig wären damit allerdings auch Forderungen nach bundesverfassungsgesetzlichen Kompetenzverschiebungen (und allenfalls darauf basierenden einfachgesetzlichen Maßnahmen des Bundes) und schließlich auch alle anderen Vorschläge zur Erlassung von Bundesverfassungsrecht, selbst wenn sie keine Zuständigkeitsverschiebung bewirken. Mit der Wahrung der bestehenden Kompetenzverteilung hätte dieses Ergebnis nichts mehr zu tun. Statt dessen läge darin eine einschneidende allgemeine Beschränkung des Volksbegehrens, da Verfassungsinitiativen bis zur Einfügung des dritten Satzes durch die Novelle BGBl 1988/685 allgemein für zulässig gehalten wurden.⁴¹ Für eine solche Beschränkungsabsicht gibt es im Gesetzgebungsprozess aber nicht den geringsten Hinweis – im Gegenteil: Die Rede war immer nur von Erleichterungen des Volksbegehrens durch die Ermöglichung der Einbringung als bloße Anregung; zum hier relevanten Satzteil finden sich dage-

Ein neuer Antrag mit der Aufforderung an den Nationalrat, „ein Bundesgesetz zu beschließen, wonach der EWR-Vertrag einer Volksabstimmung zu unterziehen ist“ (378 BlgNR 18. GP) war dann erfolgreich. (Die Anfechtung des Abweisungsbescheides beim VfGH scheiterte aus formalen Gründen; vielleicht hätte der ursprüngliche Antrag gleich im später präzisierten Sinn verstanden werden können.) Weitere (zugelassene) Beispiele dieser Art boten das Volksbegehren gegen Abfangjäger (856 BlgNR 16. GP), das Neutralitäts-Volksbegehren (172 BlgNR 20. GP) und das Volksbegehren „Schilling-Volksabstimmung“ (1065 BlgNR 20. GP). Vgl auch *Hammer*, Direkte Demokratie im österreichischen Verfassungsrecht: Repräsentative Demokratie und Föderalismus als Strukturbedingungen der Demokratiereform, in: Marko/Stolz (FN 23), 89 (119), der darauf hinweist, dass als Gesetzgebungsinitiativen gefasste Volksbegehren immer wieder auf Einzelentscheidungen der Regierung oder Verwaltung abzielen.

³⁹ Dazu *Merli*, 87, 90 f.

⁴⁰ So *Neisser/Handstanger/Schick*, 346; *Stillfried/Bergmann*, Volksbegehren – Beschränkung nach EU-Beitritt?, *WBl* 1998, 67; ähnlich, aber nicht ausdrücklich auf die *bundesstaatliche Zuständigkeitsverteilung* abstellend: *Mayer*, *FS Schambeck*, 514 ff.

⁴¹ ZB *Hartwig* (FN 19), 90; *Morscher*, 801; *Schambeck*, 18; und die Zulassung der Volksbegehren zur 40 Stunden-Woche (1327 BlgNR 11. GP), zum Schutz des menschlichen Lebens (135 BlgNR 14. GP) und zur Verlängerung des Zivildienstes (683 BlgNR 16. GP), die jeweils Verfassungsbestimmungen enthielten, sowie der Verfassungsgesetze vorschlagenden Konrad-Lorenz- und Abfangjäger-Volksbegehren (607 und 856 BlgNR 16. GP).

Art 41/2

gen keine Erklärungen.⁴² Das spricht dagegen, dass die Verfassungsinitiative beseitigt werden sollte.⁴³

Wenn dagegen unter einer „durch Bundesgesetz zu regelnden Angelegenheit“ auch eine durch Bundesverfassungsgesetz zu regelnde Materie zu verstehen ist, bleibt die Möglichkeit der Verfassungsinitiative bestehen. Als Regelung zur Wahrung der Zuständigkeitsverteilung hätte diese Wendung aber kaum eine Funktion, denn mit Bundesverfassungsgesetz (allenfalls mit nachfolgender Volksabstimmung) kann jede Kompetenz des Landesgesetzgebers überspielt werden. Scheitern könnten dann allenfalls Volksbegehren auf Erlassung einfacher Bundesgesetze zur Regelung von Landesangelegenheiten,⁴⁴ und, wenn man eine europarechtliche Aufladung des Art 41 Abs 2 B-VG akzeptierte, seit dem EU-Beitritt Österreichs Volksbegehren, mit denen Regelungen verlangt werden, die auch vom Bundesverfassungsgesetzgeber nicht erlassen werden können, weil die Befugnis dazu durch Gemeinschaftsrecht dem innerstaatlichen Gesetzgeber überhaupt entzogen wurde.⁴⁵ Die erste Wirkung hätte geringe Bedeutung, und die zweite Wirkung, die ja erst mit dem EU-Beitritt Österreichs hätte eintreten können, lag sicher außerhalb der Absichten des Verfassungsgesetzgebers im Jahr 1988.

Die eine Auslegungsvariante führt also zu einem im Hinblick auf den unterstellten Zweck der Kompetenzwahrung überschießenden und mit dem Willen des Gesetzgebers kaum vereinbaren Ergebnis, die andere macht den ausgelegten Text jedenfalls für den innerstaatlichen Bereich weitgehend überflüssig. *Mayer* versucht diesem Dilemma zu entkommen, indem er die beiden Varianten kombiniert: Für die – mit der Neuregelung zugelassenen – Volksbegehren in bloßer Anregungsform gelte die erste Variante; sie könnten nur Angelegenheiten betreffen, die in die Zuständigkeit des einfachen Bundesgesetzgebers fallen. Volksbegehren, die, wie dies früher verpflichtend war, in Form eines Gesetzesentwurfs gestellt werden, könnten dagegen nach wie vor auch die Erlassung von Bundes-

⁴² Vgl den IA 137/A 17. GP und die Erörterungen im Plenum des Nationalrates (StenProtNR 17. GP, 81. Sitzung v 29. 11. 1988, 9240 ff); der AB (817 BlgNR 17. GP) enthält keine Begründung.

⁴³ Für die Zulässigkeit der Verfassungsinitiative auch *Adamovich/Funk/Holzinger* (FN 23), Rz 11.013; *Korinek*, Ein Referendum, die Verfassung und kein Veto, *Die Presse* 1. 9. 1997; *Öhlinger* (FN 3), 188; *Stillfried/Bergmann* (FN 40), 67.

⁴⁴ *Stillfried/Bergmann* (FN 40), 70; allerdings könnte man auch annehmen, dass so ein Antrag implizit mit der Anregung zu einer allenfalls notwendigen Verfassungsänderung verbunden – und daher zulässig – ist.

⁴⁵ So *Stillfried/Bergmann* (FN 40), 71; der Anwendungsbereich dieses Vorschlages wäre allerdings, wie die Autoren selbst einräumen, eher klein und nur unter großen Schwierigkeiten genau bestimmbar; allenfalls müsste dazu sogar der EuGH nach Art 177 (234 neu) EGV angerufen werden; bei den großteils konkurrierenden Gemeinschaftszuständigkeiten fällt auch die Unterscheidung zwischen Unzuständigkeit und inhaltlicher Rechtswidrigkeit schwer; schließlich würde die Beurteilung von Volksbegehren, die nur einzelne zweifelhafte Vorschläge enthalten, besondere Probleme bereiten. Zum (dann zugelassenen) „Schilling-Volksbegehren“ (1065 BlgNR 20. GP), das Anlass zu diesen Überlegungen gegeben hat, auch *Korinek* (FN 43); *Geistlinger*, Das Volksbegehren „Schilling-Volksbegehren“ und die EU-Mitgliedschaft Österreichs aus rechtlicher Sicht, *JRP* 1997, 233; *Winkler*, Rechtmäßiges „Schilling-Volksbegehren“ wegen unrechtmäßiger Euro-Einführung?, *JRP* 1997, 246.

Art 41/2

verfassungsrecht verlangen. Auf diese Weise werde der gesetzgeberische Wille, der offensichtlich nicht auf die Abschaffung der Verfassungsinitiative zielte, respektiert und zugleich dem neuen Text eine normative Wirkung gelassen.⁴⁶ Diese Lösung hat aber den Nachteil, dass kein sachlicher Grund für die vorgeschlagene Unterscheidung nach der Form des Volksbegehrens ersichtlich ist.⁴⁷

Von den drei Auslegungsvarianten erscheint deshalb die zweitgenannte noch am ehesten sinnvoll. Möglicherweise beruhen jedoch alle drei auf einer unzutreffenden Prämisse, denn einiges deutet darauf hin, dass der erste Halbsatz des Art 41 Abs 2 B-VG gar keine Kompetenzwahrungsregel enthält: Sein erster Halbsatz funktioniert, wie gezeigt, als Kompetenzwahrungsregel nicht recht; da Volksbegehren nur Vorschläge an den Nationalrat sind und dieser – anders als ein Landtag in vergleichbarer Lage – (innerstaatliche) kompetenzrechtliche Hindernisse durch die Erlassung von Verfassungsbestimmungen beseitigen kann, besteht bei Bundesvolksbegehren auch kein Bedürfnis nach einer Kompetenzwahrungsregel zur Vermeidung von vornherein sinnloser Eintragungsverfahren;⁴⁸ schließlich fällt auch die unterschiedliche Wortwahl in Art 41 Abs 2 B-VG und im gleichzeitig erlassenen Art 49b Abs 1 B-VG auf: Während dort die Volksbefragung auf Angelegenheiten, „zu deren Regelung der Bundesgesetzgeber zuständig ist“, beschränkt wird, muss das Volksbegehren eben nur „eine durch Bundesgesetz zu regelnde Angelegenheit betreffen“. Das kann auch so verstanden werden, dass das Volksbegehren eine Angelegenheit betreffen muss, die nach den Vorstellungen seiner Initiatoren – und unabhängig von der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsverteilung – durch Bundesgesetz geregelt werden sollte. In dieser Lesart bezieht sich die Wendung also nicht auf die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung, sondern – wie auch der zweite Halbsatz – auf den gestellten Antrag. Sie hat damit die Funktion, ausdrücklich klarzustellen, was zwar selbstverständlich ist, sich aber sonst wegen der Abschaffung der Pflicht, das Volksbegehren als Gesetzesantrag einzubringen, nur mehr aus systematischer Interpretation (vgl Rz 15) ergeben würde: dass Volksbegehren nach Art 41 B-VG auf die Erlassung von Gesetzen (und nicht anderer Akte) durch den Bund (und nicht durch die Länder) gerichtet sein müssen. Die genannte Wendung ist so weder überflüssig noch, wenn man aus den angeführten Gründen unter „Bundesgesetz“ „einfaches Bundesgesetz oder Bundesverfassungsgesetz“ versteht, ungewollt einschränkend.

Folgt man dieser Deutung, können nach Art 41 Abs 2 B-VG Volksbegehren, die die Erlassung von Bundesgesetzen verlangen, an kompetenzrechtlichen Bedenken nicht scheitern. Das gilt dann auch für Bedenken im Hinblick auf Zuständigkeiten des Gemeinschaftsgesetzgebers, denn wenn Art 41 Abs 2 B-VG keine Kompetenzwahrungsvorschrift enthält, kann er auch nicht zur Wahrung von Gemeinschaftszuständigkeiten in Anspruch genommen werden. Anders als im

46 Mayer, FS Schambeck, 516.

47 Mayer, FS 75 Jahre B-VG, 350, lehnt sie selbst aus rechtspolitischen Gründen ab. Die Praxis ist seiner Auslegung auch nicht gefolgt, wie zB die Zulassung des EWR-, des Frauen- und des „Schilling-Volksabstimmung“-Volksbegehrens (378 BlgNR 18. GP, 716 und 1065 BlgNR 20. GP) zeigt.

48 Insoweit zu undifferenziert Merli, 91.

Art 41/2

Hinblick auf die innerstaatliche Kompetenzverteilung könnte hier zwar eine begrenzende Vorschrift sinnvoll sein, ihr Fehlen ist jedoch angesichts der Schwierigkeiten, die ihre Handhabung bereiten würde,⁴⁹ und der vielfältigen Reaktionsmöglichkeiten des Nationalrates jenseits der Erlassung von Gesetzen ver-schmerzbar.

Qualitative Anforderungen an das mit Volksbegehren vorgeschlagene Bundesgesetz stellt die Verfassung nicht, und sie enthält auch keine Ermächtigung zur Erlassung entsprechender einfachgesetzlicher Vorschriften. Inhaltliche Verfassungswidrigkeiten (im Rahmen einfachgesetzlicher Vorschläge) und Verstöße gegen Gemeinschaftsrecht oder völkerrechtliche Bindungen Österreichs mögen Bürger, Parteien und Parlament zur politischen Ablehnung eines Volksbegehrens veranlassen, für die rechtliche Beurteilung der Zulässigkeit spielen solche Mängel bei Volksbegehren jedoch ebenso wenig eine Rolle wie bei anderen Gesetzesinitiativen.⁵⁰

Grundsätzlich kann daher alles, was Gegenstand eines Bundes(verfassungs)gesetzes sein kann, auch zum Gegenstand eines Volksbegehrens gemacht werden. Das gilt auch für Kombinationen von einfachgesetzlichen Maßnahmen und Verfassungsbestimmungen und für Gesamtänderungen der Bundesverfassung. Gerade weil das Volksbegehren nur ein unverbindlicher Vorschlag ist, bedarf es keiner inhaltlichen Beschränkungen.

Eine – praktisch kaum bedeutsame (und durch Volksbegehren auf Verfassungsänderung auch überspielbare) – Ausnahme betrifft den Bundeshaushalt, weil das Bundesfinanzgesetz gem Art 51 Abs 1 und 4 B-VG nur als Vorlage der Bundesregierung oder (subsidiär) von Abgeordneten eingebracht werden kann. Andere Gesetzesvorschläge, deren Verwirklichung veränderte Einnahmen oder Ausgaben des Staates nach sich ziehen würden, sind als Volksbegehren aber zulässig.

Wegen eines Verstoßes gegen unmittelbar anwendbare Verfassungsvorschriften des Verbotsgesetzes⁵¹ unzulässig sind auch Volksbegehren, deren Einbringung wegen ihres Inhalts oder Ziels einen Akt nationalsozialistischer Wiederbetätigung darstellt. Trotz völkerrechtlicher Hindernisse (Art 9 StV Wien) zulässig wäre dagegen ein nicht nationalsozialistisch motiviertes Volksbegehren der Aufhebung des Verbotsgesetzes durch Verfassungsgesetz.

2. Form

Gem Art 41 Abs 2 Satz 3 B-VG kann das Volksbegehren in der Form eines Gesetzesantrages gestellt werden. Ein Gesetzesantrag besteht zumindest aus

49 Vgl oben FN 45.

50 Hellbling, Die plebiszitäre Demokratie, insbesondere nach dem B-VG, FS Klecatsky, Bd 1, 1980, 313 (325); Merli, 91 f.

51 StGBI 1945/13 idF BGBl 1947/25; zur Auslegung und Anwendung im Wahlrecht VfSlg 10.705/1985, 11.258/1987; kritisch dazu Wiederin, Nationalsozialistische Wiederbetätigung, Wahlrecht und Grenzen verfassungskonformer Auslegung, EuGRZ 1987, 137; vgl auch Merli, Das Verbot nationalsozialistischer Wiederbetätigung als Generalklausel der österreichischen Rechtsordnung, ÖGZ 1986/4, 6; Nowak, 431 f.

Art 41/2

einem ausgearbeiteten Regelungstext und einer Aufforderung an den Nationalrat, diesen Entwurf als Bundes(verfassungs)gesetz zu beschließen. Ob der Gesetzesantrag von Verfassungen wegen alle äußeren Merkmale eines formellen Gesetzes (zB die Promulgationsklausel gem Art 48 B-VG) aufweisen muss,⁵² ist mE zweifelhaft, aber unerheblich, weil das Volksbegehren andernfalls als (sehr konkrete) Anregung gelten kann.

- 22** Seit der B-VGNov BGBl 1988/685 ist das Volksbegehren auch ohne ausgearbeiteten Regelungsvorschlag, also als bloße Anregung zulässig. Die Anregung muss sich erkennbar auf die Erlassung eines Bundes(verfassungs)gesetzes beziehen (Rz 16) und dessen Inhalt zumindest grob umschreiben.
- 23** In einem Volksbegehren können auch Anregungen mit ausformulierten Vorschlägen für einzelne Gesetzesbestimmungen kombiniert werden.⁵³ Auch thematisch zusammenhängende Vorschläge oder Anregungen zur Änderung mehrerer Gesetze sind in einem auf die Erlassung eines „Artikelgesetzes“ gerichteten Volksbegehren zulässig.⁵⁴
- 24** Da sonst das in Art 46 Abs 1 B-VG für das Volksbegehren vorgesehene Verfahren nicht durchgeführt werden könnte, muss das Volksbegehren schon von Verfassungen wegen schriftlich gestellt werden.

3. Unterstützung

- 25** Um rechtliche Wirkungen zu entfalten, muss ein Volksbegehren seit der B-VG-Nov BGBl 1981/350 von 100.000 Stimmberechtigten oder von je einem Sechstel der Stimmberechtigten dreier Länder „gestellt“ werden. Das kann praktisch natürlich nur so geschehen, dass ein von einigen Personen gemachter Vorschlag zu einem Volksbegehren von der erforderlichen Zahl von Stimmberechtigten unterstützt wird. Das entsprechende Verfahren ist einfachgesetzlich zu regeln (Rz 30 f, 36 ff).
- 26** Die Einräumung der Möglichkeit der Unterstützung durch je ein Sechstel der Stimmberechtigten dreier Länder ist derzeit funktionslos, weil die entsprechende Zahl für die drei kleinsten Länder Burgenland, Salzburg und Vorarlberg mit rund 130.000 ohnehin mehr als 100.000 beträgt.⁵⁵

⁵² So *Kelsen/Troeblich/Merkel* (FN 1), 110 f; zur entsprechenden Bestimmung des § 3 VBegG *Neisser/Handstanger/Schick*, 371; und die EB zur RV der Stammfassung, 145 BlgNR 10. GP, 9 f.

⁵³ So zB das Tierschutz-Volksbegehren (171 BlgNR 20. GP).

⁵⁴ So zB das Frauen-Volksbegehren (716 BlgNR 20. GP); die EB zur RV der (mit BGBl 1963/197 erlassenen) Stammfassung des VBegG (145 BlgNR 10. GP, 9), die die Verbindung mehrerer Gesetzesentwürfe zu einem Volksbegehren für unzulässig erklären, können nur auf gesetzestechnisch selbständige Entwürfe bezogen werden.

⁵⁵ Datengrundlage: Mitteilung des Bundesministeriums für Inneres über die Zahl der Wahlberechtigten bei der Nationalratswahl 1995. Anders war dies noch zur Zeit der Erlassung der Stammfassung dieser Bestimmung, denn die Hälfte der Stimmberechtigten der drei kleinsten Länder betrug damals mit rund 175.000 weniger als die sonst erforderlichen 200.000; vgl die Zahlen der Wahlberechtigten bei Nationalratswahl 1920, in: *Stiefbold ua*

Art 41/2

4. Stimmberechtigung

Der – durch die B-VGNov BGBl 1994/504 eingefügte – zweite Satz des Art 41 Abs 2 B-VG über die Stimmberechtigung hat als *lex specialis* für das Volksbegehren Art 46 Abs 2 B-VG verdrängt.

Die Stimmberechtigung knüpft zunächst an das (aktive) Wahlrecht zum Nationalrat und damit an Art 26 Abs 1 und 5 B-VG und die NRW in der jeweils geltenden Fassung an. Grundsätzlich stimmberechtigt sind daher alle österreichischen Staatsbürger,⁵⁶ die vor dem 1. Jänner des Jahres, in dem der entscheidende Zeitpunkt für die Beurteilung der Stimmberechtigung liegt, das 18. Lebensjahr vollendet haben und nicht aufgrund einer gerichtlichen Verurteilung gem § 22 NRW oder gem Art 142 Abs 4 B-VG vom Wahlrecht ausgeschlossen sind. Als entscheidender Zeitpunkt gilt für das Eintragungsverfahren der Stichtag des Volksbegehrens (§ 6 iVm § 5 Abs 2 VBegG); für vorbereitende Handlungen im Einleitungsverfahren (zB die Abgabe von Unterstützungserklärungen – Rz 37) muss mangels Stichtag der Zeitpunkt der jeweiligen Handlung gelten.

Das Volksbegehren ist somit ein Staatsbürgerbegehren. Zusätzliches Erfordernis für die Stimmberechtigung ist aber, dass der Wahlberechtigte in einer Gemeinde des Bundesgebietes den Hauptwohnsitz (Art 6 Abs 3 B-VG) hat. Zum Nationalrat wahlberechtigte Österreicher mit Hauptwohnsitz im Ausland haben daher bei Volksbegehren – wie bei Volksbefragungen, aber anders als bei Volksabstimmungen – kein Stimmrecht.

Stimmberechtigter eines Landes (vgl Rz 25) ist, wer die genannten Voraussetzungen erfüllt und seinen Hauptwohnsitz in einer Gemeinde dieses Landes hat.

Da das Recht des Volksbegehrens nur so ausgeübt werden kann, dass einige Personen einen Gesetzesvorschlag machen, den andere Personen unterstützen (Rz 25), muss es – vergleichbar mit dem passiven und aktiven Wahlrecht – zumindest zwei Grundelemente enthalten: das Recht, ein Volksbegehren zu initiieren (auch dafür zu werben und Unterstützung zu empfangen), und das Recht, einen von anderen gemachten Vorschlag zu unterstützen. Die Stimmberechtigung iSd Art 41 Abs 2 Satz 2 B-VG umfasst trotz ihres Namens nicht nur Zweiteres,⁵⁷ sondern beide Elemente, weil nicht angenommen werden kann, dass die Verfassung Ersteres unregelt lassen wollte. Die Stimmberechtigung in diesem umfassenden Sinn ist ein verfassungsgesetzlich gewährleitetes subjektives Recht und ein politisches Recht iSd Art 7 Abs 4 B-VG (Rz 1). Gem Art 46 Abs 1 B-VG ist das Volksbegehren allerdings ein verfahrensgebundenes Rechts-

(Hrsg), Wahlen und Parteien in Österreich. Österreichisches Wahlhandbuch, 1966, III C 71. Später haben sich allerdings die Zahlenverhältnisse (ua auch wegen der Herabsetzung des Wahlalters) geändert, sodass die Alternative ihren Sinn verlor: vgl *Pfeifer*, 161 FN 5.

⁵⁶ § 21 Abs 1 NRW; zur verfassungsrechtlichen Ableitung des Erfordernisses der Staatsbürgerschaft aus dem Begriff „Bundesvolk“ in Art 26 Abs 1 B-VG VfSlg 12.123/1989, 370.

⁵⁷ Eine Gleichsetzung der Stimmberechtigung mit der Eintragungsberechtigung findet sich bei *Pfeifer*, 203; nach *Nowak*, 492, gehört auch die Fähigkeit zur Abgabe von Unterstützungserklärungen im Einleitungsverfahren dazu.

Art 41/2

institut. Die beiden in der Stimmberechtigung enthaltenen Grundbefugnisse bedürfen daher erst der verfahrensmäßigen Ausgestaltung durch den einfachen Bundesgesetzgeber. Abhängig von der gewählten Lösung umfasst die Stimmberechtigung dann eine Reihe von individuellen und kollektiven Einzelrechten (Rz 50).

- 31** Der Ausgestaltungsfreiheit des Gesetzgebers sind verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt. Zum einen darf die Inanspruchnahme des Initiativrechts nicht durch die Unterlassung einer Ausgestaltung oder durch prohibitive Regelungen vereitelt werden.⁵⁸ Die gebotene Mindesteffektivität der Ausgestaltung hat sich an der primären Funktion des Volksbegehrens als Ergänzung des parteidominierten Repräsentativsystems (Rz 10, 13) zu orientieren. Daher wäre eine Regelung, die an die Initiatoren eines Volksbegehrens organisatorische und finanzielle Anforderungen stellt, die von Bürgergruppen außerhalb der Parteien regelmäßig nicht erfüllt werden können, nicht zulässig. Zum anderen sind bei der Ausgestaltung die verfassungsrechtlichen Wahlgrundsätze zu beachten. Sie gelten sinngemäß auch für das Volksbegehren, weil die Stimmberechtigung ausdrücklich an das Wahlrecht anknüpft,⁵⁹ darüber hinaus aber auch deshalb, weil einige Wahlgrundsätze – jedenfalls die Freiheit und Gleichheit und für allgemeine Vertretungskörper auch die Allgemeinheit – Ausdruck des verfassungsrechtlichen Demokratieprinzips sind, dem alle Formen demokratischer Mitwirkung gerecht werden müssen. Die ausgestaltenden Regelungen müssen daher die allgemeine, freie und persönliche Ausübung der Stimmberechtigung und einen unmittelbaren, gleichen und unverfälschten Einfluss auf das Resultat des Verfahrens zur Feststellung der Unterstützung gewährleisten. Der Grundsatz des geheimen Wahlrechts ist dagegen nicht auf die Stimmabgabe im Rahmen des Eintragungsverfahrens (Rz 38) übertragbar,⁶⁰ doch für den Umgang mit Aufzeichnungen darüber (zB nach §§ 4 Abs 3, 11 Abs 2 VBegG) relevant. Dies ist bei der Auslegung und Anwendung der allgemeinen Vorschriften über Amtverschwiegenheit und Datenschutz und der konkreten Bestimmungen über die Einsicht in die Wählerevidenz und die Übermittlung von darin enthaltenen Daten zu beachten.⁶¹

⁵⁸ Vgl. *Nowak*, 487; zum selben Gedanken im Hinblick auf die Anfechtbarkeit des Ergebnisses VfSlg 9234/1981 und Rz 51.

⁵⁹ „Homogenitätsprinzip“: *Nowak*, 273 ff, 486 f, 492 ff. Dass das Homogenitätsprinzip allerdings so weit geht, dass es auch die Erstreckung aller in der NRWo vorgesehenen Erleichterungen für die Stimmabgabe auf Volksbegehren verlangt (so *Nowak*, 277, 496), erscheint mir angesichts der unterschiedlichen Textierung von Art 41 Abs 2 Satz 2 B-VG einerseits und Art 95 Abs 2 und Art 117 Abs 2 B-VG andererseits und der verschiedenen Funktion von Wahlen und Volksbegehren zweifelhaft.

⁶⁰ *Nowak*, 493; VfSlg 9296/1981 (auch für den Sonderfall des Aufeinandertreffens von zwei Volksbegehren mit einander widersprechenden Zielsetzungen).

⁶¹ Vgl. § 3 Abs 1 und 4 WEvG; und – für andere Daten, aber im selben Sinn – *Neisser/Handstanger/Schick*, 130. Punkt 9212, Nr 13 der Anlage 2 der Verordnung über Standardverarbeitungen, Standardübermittlungen und Standardüberlassungen nach dem Datenschutzgesetz (Standard-Verordnung, BGBl 1987/261, zuletzt idF BGBl II 1997/241) nimmt darauf Rücksicht, indem der Empfängerkreis von Daten über die Abgabe von Unterstützungserklärungen im Einleitungsverfahren auf Gemeinden sowie Wahl- und Eintragungsbehörden beschränkt wird.

Art 41/2

Der Staat muss das Recht des Volksbegehrens nicht nur verfassungskonform ausgestalten und sich an die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen halten. Um den genannten verfassungsrechtlichen Vorgaben zu genügen, darf er die allgemeine, freie und gleiche Ausübung der Stimmberechtigung (und der Rechte der Gegner eines Volksbegehrens) auch nicht behindern oder unzulässig beeinflussen (Neutralitätspflicht – Rz 42 ff). Außerdem hat er die Ausübung dieser Rechte vor Behinderungen durch Dritte zu schützen (Schutzpflicht – Rz 47 ff) und effizienten Rechtsschutz zu gewährleisten (Rz 51 ff).

Die Regelung des Verfahrens, die Erfüllung der Schutzpflicht, die ja Eingriffsbefugnisse voraussetzt, und die Gewährleistung von Rechtsschutz erfordern gesetzliche Maßnahmen. Soweit dies der Fall ist, besteht auch eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Gesetzgebung.⁶² Als Verpflichtung zur erstmaligen Erlassung entsprechender Bestimmungen ist sie zwar gerichtlich nicht durchsetzbar,⁶³ als Verpflichtung zur Aufrechterhaltung von Regelungen im Umfang der Mindestanforderungen der Verfassung kann sie jedoch Wirkung in Verfahren vor dem VfGH (Rz 52 ff) entfalten, weil dieser Gesetzesbestimmungen, die bestehende Vorschriften beseitigen oder ändern, als verfassungswidrig aufheben kann und dann im Regelfall die alten Bestimmungen wieder in Kraft treten (Art 140 Abs 6 B-VG). Darin liegt keine verfassungsrechtliche „Versteinerung“ aller Regelungen der bestehenden Gesetze, sondern nur eine vorübergehende Bestandsgarantie ihres verfassungsrechtlichen Mindestinhalts, bis der Gesetzgeber im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit auf andere Weise verfassungskonformen Ersatz dafür geschaffen hat.

5. Verfahren

a. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Nach Art 46 Abs 1 B-VG wird das Verfahren für das Volksbegehren durch Bundesgesetz geregelt. Art 46 Abs 1 B-VG enthält eine begrenzte Ermächtigung. Sie betrifft nur die gesetzliche Ausgestaltung des Verfahrens. Beschränkungen des Inhalts und der Form des Volksbegehrens als Gesetzesantrag oder Anregung können ebenso wenig verfügt werden wie Ausgestaltungen der Stimmberechtigung, die ihren verfassungsrechtlichen Umfang verkürzen.

Kompetenzrechtliche Grundlage für das Ausführungsgesetz ist neben Art 46 Abs 1 B-VG Art 10 Abs 1 Z 1 B-VG („Bundesverfassung“).⁶⁴ Daher ist seine Vollziehung ebenfalls Bundessache, muss aber, da die Materie in Art 102 Abs 2 B-VG nicht angeführt ist, nach Art 102 Abs 1 B-VG im Bereich der Länder grundsätzlich in mittelbarer Bundesverwaltung besorgt werden. Allerdings ordnet Art 26 Abs 6 B-VG die Mitwirkung der (Bundes-)Wahlbehörden an, sodass sich verfassungsrechtlich eine Pflicht zur Kombination von Elementen der unmittelbaren und mittelbaren Bundesverwaltung ergibt. Zur kompetenzrechtlichen Grundlage für die Regelung der Anfechtung des Ergebnisses von Volksbegehren beim VfGH Rz 51.

⁶² Vgl. *Nowak*, 185 ff.

⁶³ Vgl. zB *Adamovich/Funk/Holzinger* (FN 23), Rz 10.022.

⁶⁴ *Neisser/Handstanger/Schick*, 344.

b. Volksbegehrensgesetz

36 Das nach Art 46 Abs 1 B-VG erforderliche Ausführungsgesetz zu Art 41 Abs 2 B-VG ist das VBegG.⁶⁵ Es teilt das Verfahren in drei Abschnitte: das Einleitungsverfahren, in dem der Bundesminister für Inneres auf Antrag der Initiatoren entscheidet, ob ein Eintragungsverfahren zu einem Volksbegehren stattfindet; das von den Gemeinden im übertragenden Wirkungsbereich durchzuführende Eintragungsverfahren, in dem die stimmberechtigten Bürger ihre Unterstützung des Volksbegehrens kundtun können; und das Ermittlungsverfahren, in dem die Eintragungs- und Wahlbehörden feststellen, ob die Unterstützung das notwendige Ausmaß erreicht hat. Die Trennung von Einleitungs- und Eintragungsverfahren hat es nicht immer gegeben;⁶⁶ auch verschafft die verfassungsgesetzliche Stimmberechtigung (Rz 30) nicht schon als solche einen Anspruch auf ein staatliches Eintragungsverfahren. Trotzdem dürfte es im Ergebnis verfassungsrechtlich geboten sein, weil andernfalls der Aufwand für Bürgergruppen außerhalb der Parteien – schon wegen der verfassungsrechtlich ebenso gebotenen Sicherstellung der Echtheit der Unterstützungserklärungen⁶⁷ – ein prohibitives Maß erreichen würde (Rz 31).

37 Der Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens hat den Text des Volksbegehrens, der in Gegenstand und Form den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechen muss (vgl § 3 Abs 1 VBegG und Rz 15 ff, 21 ff), eine Begründung des Volksbegehrens und die Bezeichnung eines Bevollmächtigten sowie seiner Stellvertreter zu enthalten (§ 3 Abs 4 bis 6 VBegG). Letzteres ist unproblematisch, und das Erfordernis einer Begründung lässt sich mit dem verfassungsrechtlichen Charakter des Volksbegehrens als Gesetzesvorschlag rechtfertigen.

Das VBegG regelt nicht ausdrücklich, wer Antragsteller sein kann, sondern legt nur fest, dass der Antrag, wenn er nicht von mindestens acht Nationalratsabgeordneten oder je vier Mitgliedern der Landtage dreier Länder unterfertigt wurde (§ 3 Abs 3 VBegG),⁶⁸ von wenigstens 10.000 Personen, die in der Wählerevidenz eingetragen sind und den Hauptwohnsitz im Bundesgebiet haben, unterstützt sein muss (§ 3 Abs 2 VBegG). An sich deutet diese Wortwahl darauf hin, dass es sich im ersten Fall um einen gemeinsamen Antrag der Abgeordneten (arg: „unterfertigt“), im zweiten aber um einen Antrag von einzelnen Stimmberechtigten (arg: „unterstützt“ statt „gestellt“) handelt. Dann wäre aber die Verpflichtung zur Nennung eines Bevollmächtigten bei Bürgeranträgen überflüssig. Daher wird man auch hier von einem kollektiven Antragsrecht ausgehen müssen.⁶⁹ Die Frage ist für den Rechtsschutz von Bedeutung (Rz 52).

Die Unterstützung von Bürgeranträgen ist durch eigenhändig unterschriebene Erklärungen nachzuweisen, auf denen die Gemeinde – frühestens im Vorjahr der

65 FN 4; zu seiner Geschichte vgl FN 34; eine Kurzübersicht bieten *Walter/Mayer*, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, 1996, Rz 443 ff; einen knappen Kommentierung *Neisser/Handstanger/Schick*, 367 ff.

66 Vgl oben FN 34.

67 Vgl § 4 Abs 2 VBegG; zur Erstreckung des Grundsatzes der persönlichen Ausübung des Wahlrechts auf die Abgabe von Unterstützungserklärungen im Wahlverfahren VfSlg 10.178/1984.

68 Zur Problematik dieses Privilegs oben Rz 11.

69 So auch VfSlg 13.224/1992.

Antragstellung – bestätigt hat, dass der Unterstützer in der Wählerevidenz eingetragen ist und seinen Hauptwohnsitz in der Gemeinde hat (§ 4 Abs 1 und 2, § 3 Abs 2 Satz 2 VBegG). Das Verlangen einer Mindestunterstützung dient – verfassungsrechtlich zulässig – dazu, teure und aufwendige Eintragungsverfahren für von vornherein aussichtslose Volksbegehren zu vermeiden, und auch die Festsetzung dieser Mindestunterstützung mit einem Zehntel der erforderlichen Gesamtunterstützung hat keine prohibitive Wirkung.⁷⁰ Das gilt auch, wenn man den Zusammenhang mit den hohen Anforderungen zum Nachweis der Stimmberechtigung und Eigenhändigkeit der Unterschrift berücksichtigt.⁷¹ Diese Anforderungen müssten zwar von Verfassungen wegen nicht schon im Einleitungsverfahren gestellt werden, denn im Eintragungsverfahren bestehen ohnehin ausreichende Vorkehrungen, doch nur so ist es möglich, Unterstützungserklärungen im Einleitungsverfahren auch als Unterstützungen im Eintragungsverfahren gelten zu lassen (§ 4 Abs 3 VBegG) und damit den betroffenen Personen eine zweimalige Unterschrift zu ersparen. Dass als Folge dieser Regelung gültige Unterstützungen auch von Personen stammen können, die am – für das Eintragungsverfahren entscheidenden – Stichtag (vgl § 6 VBegG) ihr Stimmrecht wieder verloren haben, schadet nicht: Der Verfassung kann die Notwendigkeit der Unterstützung nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt, sondern nur innerhalb eines überschaubaren Zeitraums entnommen werden, und dies stellt § 3 Abs 2 Satz 2 VBegG sicher.

Verfassungsrechtlich problematisch ist nur, dass § 3 Abs 2 und § 4 Abs 2 VBegG nicht auf das Stimmrecht (iSd Art 41 Abs 2 Satz 2 B-VG), sondern auf die Eintragung in der Wählerevidenz abstellen.⁷² Zwar dient die Wählerevidenz „als Verzeichnis der Stimmberechtigten bei Volksbegehren“, in das alle Wahl- und damit Stimmberechtigten aufzunehmen sind,⁷³ doch können dabei auch Fehler unterlaufen. Ein Anknüpfen an die Wählerevidenz statt an das Stimmrecht ist daher nur zulässig, wenn ein effektiver, dh vor allem rechtzeitig wirkender Mechanismus für die Korrektur der Wählerevidenz zur Verfügung steht. Die Bestimmungen des WEvG werden dieser Anforderung nicht in allen Fällen gerecht: Wenn eine amtswegige Richtigstellung abgelehnt und gegen eine abweisende Entscheidung über einen Einspruch erst Rechtsmittel eingelegt werden müssen,⁷⁴ dauert es bis zur Eintragung uU so lange, dass die Abgabe einer gültigen Unterstützungserklärung in einer gerade laufenden Kampagne für die Einleitung eines Volksbegehrens nicht mehr möglich ist und die verfassungsrechtliche Stimmberechtigung letztlich nicht ausgeübt werden kann. Eine verfassungsrechtlich einwandfreie Lösung könnte dagegen auch im Einleitungsverfahren das Recht auf Unterstützung direkt an das verfassungsrechtliche Stimmrecht

70 Vgl *Nowak*, 488 ff, und den dort angestellten Vergleich mit der Rechtsprechung zum Verhältnis von Unterstützungserklärungen für Wahlvorschläge und der Wahlzahl; ähnlich *Neisser/Handstanger/Schick*, 373.

71 Eine Streichung der Pflicht, die Unterschrift beglaubigen zu lassen, verlangte ein (abgelehnter) unselbständiger Entschließungsantrag (321/UEA) von Abgeordneten der Grünen „betreffend Abschaffung bürokratischer Schikanen gegen Volksbegehren“: Sten-ProtNR 20. GP, 69. Sitzung v 10. 4. 1997, 45, 59.

72 *Walter/Mayer* (FN 65), Rz 444.

73 §§ 1 Abs 1, 2 WEvG.

74 Vgl §§ 9 Abs 1, 4 ff WEvG.

Art 41/2

knüpfen und zum Beleg (gegenüber der bestätigenden Gemeinde und/oder dem Bundesminister für Inneres) auch andere Beweismittel als die Eintragung in der Wählerevidenz zulassen.

Liegen die gesetzlichen Voraussetzungen vor, hat der Bundesminister für Inneres innerhalb von drei Wochen dem Antrag stattzugeben, eine einwöchige Eintragungsfrist und einen Stichtag festzusetzen und dies im Amtsblatt zur Wiener Zeitung zu verlautbaren (§ 5 VBegG); sonst ist der Antrag abschlägig zu bescheiden. Eine inhaltliche Beurteilung des Volksbegehrens steht dem Bundesminister für Inneres nicht zu und kann ihm von Verfassungs wegen auch nicht zugestanden werden. Eine Ausnahme macht allerdings, wenn man die Wahlrechtsprechung des VfGH auf das Volksbegehren überträgt, die verfassungsunmittelbare Befugnis und Pflicht zur Zurückweisung von Anträgen, deren Einbringung einen evidenten Verstoß gegen das Verbot nationalsozialistischer Wiederbetätigung darstellt (vgl oben Rz 17 ff).

- 38** Das Eintragungsverfahren ähnelt in vielem der Stimmabgabe bei Wahlen. Verfassungsrechtlich bedeutsam (aber nicht alle geboten) sind vor allem jene Bestimmungen, die eine effektive Wahrnehmung des Rechts auf Unterstützung von Volksbegehren sicherstellen,⁷⁵ ua jene über den frühest- und spätestmöglichen Zeitpunkt der Eintragungsfrist⁷⁶ und ihre einwöchige Dauer (§ 5 Abs 2 und 3 VBegG), über die Festlegung einer ausreichenden Zahl von Eintragungsorten und von Mindesteintragungszeiten (§§ 7 Abs 1, 9 Abs 2 VBegG), über die Information der Bevölkerung (§ 9 Abs 1 VBegG),⁷⁷ über die Ausübung des Stimmrechts mit Stimmkarten (§ 7 Abs 3 VBegG), über die Kostentragung durch Bund und Gemeinden und über die Gebührenfreiheit von Eingaben und Bestätigungen (§§ 8 Abs 1, 22 Abs 3, 23 VBegG). Der nach § 8 Abs 4 VBegG von den Antragstellern an den Bund vorweg zu leistende Kostenbeitrag von 30.000 S – höchstens 3 S pro Unterstützer im Einleitungsverfahren – hält sich in den Grenzen des Zulässigen.⁷⁸ Weitere Vorschriften (§§ 7 Abs 5, 10 f, 13 VBegG iVm § 66 NRWO) sichern das persönliche und gleiche Stimmrecht.

⁷⁵ Vgl *Nowak*, 491, 495 f, und oben FN 59.

⁷⁶ Vgl *Widder*, 323.

⁷⁷ Die Ortsüblichkeit der Verlautbarungen iSd § 9 Abs 1 VBegG richtet sich gem VfSlg 9296/1981 nicht nach der bisher speziell bei Volksbegehren geübten Praxis, sondern nach den sonst üblichen Kundmachungsformen, sodass ein Anschlag in den Häusern nicht notwendig ist. Der VfGH ist allerdings einer möglichen Verletzung der Neutralitätspflicht durch ungleiche Information über verschiedene Volksbegehren nicht nachgegangen; dazu Rz 43.

⁷⁸ Vgl *Nowak*, 491. In VfSlg 9296/1981 ist der VfGH implizit von der Zulässigkeit einer Vorschrift des VBegG (§ 8 Abs 1 idF vor der Nov 1982/233) ausgegangen, die den Initiatoren die Anschaffung und Versendung der für das Eintragungsverfahren erforderlichen Eintragungslisten und Gesetzesentwürfe aufbürdete. Heute obliegt dies dem Bundesminister für Inneres unter der geschilderten Kostenbeteiligung der Initiatoren. Zur politischen Kritik der geltenden Kostentragungsregelung vgl zB den (abgelehnten) unselbständigen Entschließungsantrag (321/UEA) von Abgeordneten der Grünen auf Streichung des Kostenbeitrags und staatliche Basisfinanzierung der Öffentlichkeitsarbeit der Betreiber von Volksbegehren: StenProtNR 20. GP, 69. Sitzung v 10. 4. 1997, 45, 59.

Art 41/2

Problematisch ist hier wiederum, dass Stimmberechtigte (vgl § 6 VBegG), die nicht in der Wählerevidenz eingetragen sind, zur Eintragung nicht zugelassen werden (§ 10 Abs 3 Satz 3 VBegG).⁷⁹ Anders als im Wahlverfahren⁸⁰ und, auf Anordnung des Bundesminister für Inneres, bei Volksabstimmungen und Volksbefragungen⁸¹ besteht bei Volksbegehren keine Verpflichtung zur vorherigen Information der Bürger über die entscheidenden Eintragungen und Einspruchsmöglichkeiten, und auch ein spezielles, besonders kurzes Einspruchsverfahren ist – entgegen der ursprünglichen Absicht der Regierung⁸² – vor oder während der Eintragungsfrist nicht vorgesehen. Einsprüche nach den allgemeinen Regelungen des WEvG können daher zu spät kommen. Um diesen Mangel zu beheben, könnte gesetzlich in Zweifelsfällen eine vorläufige Eintragung ermöglicht werden, über deren Gültigkeit die für das Ermittlungsverfahren zuständigen Wahlbehörden unabhängig vom Wählerverzeichnis zu entscheiden hätten.⁸³

Die Durchführung des Ermittlungsverfahrens obliegt den Gemeinden sowie den **39** Bezirkswahlbehörden und der Bundeswahlbehörde, die nach den Bestimmungen der NRWO jeweils im Amt sind (§§ 2 Abs 1, 14 ff VBegG). Der Bevollmächtigte des Volksbegehrens hat das Recht, eine Vertrauensperson zu Beobachtung in die Wahlbehörden – nicht aber in die Eintragungsbehörden, wo die Grundauszählung der Stimmen erfolgt⁸⁴ – zu entsenden (§ 17 VBegG). Am Ende des Ermittlungsverfahrens steht die Feststellung der Bundeswahlbehörde, ob ein „Volksbegehren im Sinn des Art 41 Abs 2 B-VG“, dh ein iSd Art 41 Abs 2 B-VG ausreichend unterstütztes Volksbegehren (Rz 25 f) vorliegt. Die Feststellung und das Ermittlungsergebnis (die Zahl der Stimmberechtigten und der Unterstützungen im Einleitungs- und Eintragungsverfahren) sind im Amtsblatt zur Wiener Zeitung zu verlautbaren (§ 16 VBegG). Zur Anfechtung Rz 53.

Wird – allenfalls nach einer Anfechtung und Wiederholung des Eintragungsverfahrens – eine ausreichende Unterstützung des Volksbegehrens festgestellt, hat die Bundeswahlbehörde das Volksbegehren dem Nationalrat zur Behandlung vorzulegen (Art 41 Abs 1 Satz 1 B-VG, § 19 VBegG). **40**

⁷⁹ Vgl *Merli*, 94. In VfSlg 9296/1981 hat der VfGH die Nichtzulassung von zu Unrecht nicht in der Wählerevidenz eingetragenen Stimmberechtigten anscheinend für rechtswidrig gehalten. Da die Nichtzulassung gesetzlich ausdrücklich vorgesehen war (und ist), kann sich die Rechtswidrigkeit nur auf diese Bestimmung selbst beziehen. (Im konkreten Fall war diese Frage dann wegen fehlenden Einflusses auf das Ergebnis des Volksbegehrens nicht relevant.)

⁸⁰ Die Nichtzulassung von nicht in das Wählerverzeichnis eingetragenen Personen zur Stimmabgabe im Wahlverfahren ist nach VfSlg 7823/1976 unbedenklich, weil effektive Mechanismen zur rechtzeitigen Durchsetzung der Eintragung bestehen.

⁸¹ Vgl §§ 28 ff NRWO; § 10 Abs 2 WEvG; sowie § 7 der – nicht Gesetz gewordenen – RVen eines VBegG 505 BlgNR 6. GP, 500 BlgNR 7. GP und 99 BlgNR 8. GP.

⁸² Vgl die EB zur RV der Stammfassung des WEvG, BGBl 1960/243, 198 BlgNR 9. GP, 11 (abgedruckt bei *Neisser/Handstanger/Schick*, 140 f): „Vor jeder Wahl bzw einem Volksbegehren ... wird ... noch ein besonderes Einspruchs- und Berufungsverfahren stattfinden“.

⁸³ So noch § 15 VBegG 1931, BGBl 181, und die Regelungen einiger Bundesländer zum Volksbegehren; zu Letzteren *Merli*, 94.

⁸⁴ Kritisch *Nowak*, 496 FN 45.

Art41/2

- 41** Die Zuständigkeitsregelungen des VBegG entsprechen weitgehend den verfassungsrechtlichen Vorgaben über die mittelbare Bundesverwaltung (vgl Rz 35). Die Betrauung des Bundesministers für Inneres mit der erst- und letztinstanzlichen Entscheidung im Einleitungsverfahren (und den Aufgaben nach §§ 5 Abs 2 und 3, 8 Abs 1 und 3 VBegG) ist zulässig, da es sich insoweit nicht um Bundesvollziehung „im Bereich der Länder“ handelt. Die Gemeinden werden als dem Landeshauptmann unterstellte Behörden⁸⁵ tätig. Ihre Aufgaben – die Ausstellung der Bestätigungen im Einleitungsverfahren, die Durchführung des Eintragungsverfahrens und die Mitwirkung im Ermittlungsverfahren – sind solche des übertragenen Wirkungsbereichs und vom Bürgermeister unter Bindung an Weisungen des Landeshauptmannes zu besorgen, dem wiederum der Bundesminister für Inneres Weisungen erteilen kann.⁸⁶ Die Mitwirkung der (Bundes-)Wahlbehörden stützt sich auf Art 26 Abs 7 und 41 Abs 2 Satz 1 B-VG. Eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Bindung der Entscheidung des Landeshauptmannes über den Kostenersatzanspruch von Gemeinden gegenüber dem Bund an das Einvernehmen mit der „zuständigen Finanzlandesbehörde“ (§ 23 Abs 3 VBegG) ist jedoch nicht ersichtlich.⁸⁷

6. Verfahrensbegleitende Pflichten des Staates

a. Neutralitätspflicht

- 42** Dass der Staat Volksbegehren durch Verbote, Gebote oder Zwang nicht behindern darf, liegt auf der Hand.⁸⁸ Eine Behinderung kann aber auch auf andere Weise, vor allem durch organisatorische Maßnahmen, unzureichende Information oder negative staatliche Stellungnahmen erfolgen. Daher hat sich der Staat gegenüber Volksbegehren neutral zu verhalten.
- 43** Die Neutralitätspflicht verlangt zunächst die Gleichbehandlung konkurrierender Volksbegehren. Unzulässig ist eine Benachteiligung des einen Volksbegehrens

⁸⁵ Art 102 Abs 1 B-VG; § 8 Abs 5 lit b ÜG 1920 idF BGBl 1925/368.

⁸⁶ § 7 Abs 2 VBegG bezeichnet die Aufgaben der Gemeinden als Eintragungsbehörde ausdrücklich als solche des übertragenen Wirkungsbereichs; für die übrigen Aufgaben gilt dies, weil sie gesetzlich nicht als solche des eigenen Wirkungsbereichs bezeichnet wurden und mangels örtlichen Charakters auch nicht so bezeichnet werden konnten (Art 118 Abs 2 B-VG). Zur Zuständigkeit von Bürgermeister und Bundesminister für Inneres und den Weisungsbefugnissen Art 119 Abs 2 B-VG und Art 103 Abs 1 B-VG iVm Teil 2 lit F Z 6 der Anlage zu § 2 BMG, BGBl 1986/76, zuletzt idF BGBl I 1997/113; speziell zur Weisungsbefugnis des Landeshauptmanns in solchen Konstellationen zB *Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1998, Rz 328.

⁸⁷ Die „zuständige Finanzlandesbehörde“ ist die Finanzlandesdirektion, also eine Bundesbehörde: *Neisser/Handstanger/Schick*, 390; verfassungsrechtliche Zweifel hegen die genannten Autoren (aaO, 142, 145; ebenso *Schick*, in: *Neisser/Handstanger/Schick*, Bundeswahlrecht², 1994, 195, 199) zu vergleichbaren Fällen nach §§ 9 Abs 4 und 12 Abs 3 WEvG.

⁸⁸ Vgl VfSlg 6244/1970: Gesetzlose Beschlagnahme ausgefüllter Volksbegehren-Einleitungsanträge als Verletzung des Rechts auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter; die Frage, ob eine entsprechende einfachgesetzliche Ermächtigung verfassungsrechtlich erlaubt wäre, brauchte nicht untersucht zu werden. Zur Freiheit der Werbung für Volksbegehren und ihren Grenzen Rz 47 und FN 95.

Art41/2

gegenüber dem anderen zB durch weniger gut sichtbar angebrachte Hinweisplakate oder eine ungünstigere Festlegung von Eintragungslokalen, und die Eintragungsbehörden dürfen selbstverständlich nicht zur Unterstützung des einen Volksbegehrens auffordern, während sie das andere nur auf Aufforderung oder gar nicht zur Unterschriftsleistung vorlegen.⁸⁹ Gleich behandelt werden müssen aber auch Volksbegehren, die inhaltlich nichts miteinander zu tun haben und zu verschiedenen Zeitpunkten stattfinden, denn andernfalls hätte der Staat es in der Hand, die Erfolgsaussichten von Volksbegehren je nach ihrer politischen Erwünschtheit zu steuern. Wenn daher auch etwa die Art der Bürgerinformation im Rahmen des Ortsüblichen im Ermessen der Gemeinden liegt, so darf doch nicht ohne gewichtigen sachlichen Grund für das eine Volksbegehren eine Kundmachung nur durch Anschlag an der Amtstafel, für andere aber durch Aushang in den Häusern vorgesehen werden.⁹⁰ Dasselbe gilt für die Festlegung der Zahl von Eintragungslokalen und ähnliche Fragen und natürlich auch dann, wenn der Staat sich zur finanziellen Förderung von Volksbegehren entschließen sollte.

Die Neutralitätspflicht geht aber auch über eine Gleichbehandlungspflicht hinaus, denn der Staat hat sich auch gegenüber jedem einzelnen Volksbegehren grundsätzlich neutral zu verhalten. Allerdings ist hier zu differenzieren: Während eine negative Beeinflussung der Bürger durch die mit der Abwicklung des Volksbegehrenverfahrens betrauten Behörden jedenfalls unzulässig ist,⁹¹ kann der Regierung und auch anderen, vom vorgeschlagenen Gesetz berührten staatlichen Stellen nicht verwehrt werden, aus der Sicht der von ihnen verfolgten (und im Rahmen ihrer Kompetenzen auch verfolgbar) Politik ihre ablehnende Haltung zu einem Volksbegehren in sachlicher Weise darzulegen. Freilich muss dabei bedacht werden, dass es bei einem Volksbegehren – anders als bei einer Volksabstimmung – nicht um ein regelmäßig von der Regierung initiiertes und von der Parlamentsmehrheit bereits beschlossenes Gesetz, sondern immer um einen erst zu verwirklichenden Vorschlag von Bürgern (oder einzelnen Abgeordnetengruppen) geht,⁹² der ja in der Regel gerade deshalb gemacht wird, weil er in der Regierungspolitik keine Berücksichtigung findet. Staatlichen Stellungnahmen sind daher bei Volksbegehren engere Grenzen gesetzt als bei Volksabstimmungen, weil hier kein legitimes Interesse an der Billigung einer selbst getroffenen Maßnahme besteht. Echte Werbung gegen ein Volksbegehren oder gar die Verwendung von öffentlichen Mitteln zu diesem Zweck lassen sich mit der Befugnis der Regierung und anderer staatlicher Stellen zur Öffentlichkeitsarbeit nicht mehr rechtfertigen. Staatliche (oder staatlich gezielt finanzierte) Gegenpropaganda würde die primäre verfassungsrechtliche Funktion des Volksbegehrens

⁸⁹ VfSlg 9296/1981; im konkreten Fall musste der Wahrheitsgehalt der entsprechenden Vorwürfe mangels Ergebnisrelevanz (Rz 53) nicht geprüft werden.

⁹⁰ Vgl FN 77 und die von Abgeordneten der Grünen anlässlich der Diskussion des Gentechnik-Volksbegehrens im Nationalrat geäußerte Kritik mangelnder Information der Bevölkerung und des Fehlens einer ausreichenden Zahl von Eintragungslokalen sowie ihren (dann abgelehnten) unselbständigen Entschließungsantrag (320/UEA): *StenProtNR 20. GP*, 69. Sitzung v 10. 4. 1997, 25 f, 59.

⁹¹ Vgl für das Wahlverfahren VfSlg 14.556/1996, 700.

⁹² Vgl zur Relevanz dieser Unterscheidung beim Vergleich zwischen Wahlen und Volksabstimmungen die Stellungnahme der Bundesregierung in VfSlg 13.839/1994, 33.

Art 41/2

(Rz 10, 13) beeinträchtigen und die Freiheit der Initiatoren zur Gewinnung von Unterstützung sowie uU jene der Stimmberechtigten zur Entscheidung für eine Unterstützung verletzen.

45 Der Staat muss schließlich nicht nur die Freiheit der Initiatoren und der Unterstützungswilligen, sondern auch jene der Gegner eines Volksbegehrens und allgemeine demokratische Grundsätze achten. Die Stimmberechtigung aus Art 41 Abs 2 B-VG ist ja nur ein Ausschnitt der für das Volksbegehren relevanten Rechte. Dazu kommen Meinungs-, Presse- und Parteienfreiheit, die nicht nur den Stimmberechtigten zustehen und Befürworter und Gegner eines Volksbegehrens gleichermaßen schützen – freilich nicht generell gegen staatliche Propaganda. Ein spezielles Verbot staatlicher Propaganda ergibt sich jedoch auch und gerade zugunsten der Gegner eines Volksbegehrens aus den im Wahlrecht entwickelten, für alle demokratischen Mitwirkungsformen geltenden Prinzipien der Freiheit der politischen Willensbildung und Betätigung sowie der „Reinheit“ der entsprechenden Verfahren, in deren Ergebnis der wahre Wille der Wählerschaft zum Ausdruck kommen soll.⁹³ Staatliche Propaganda jenseits sachlicher Stellungnahmen verträgt sich nicht mit der Freiheit der politischen Betätigung, und sie kann den wahren Willen der Wählerschaft verfälschen. Sie ist daher nicht nur gegen, sondern auch für ein bestimmtes Volksbegehren unzulässig. Deshalb kann tatsächlich von einer Neutralitätspflicht gesprochen werden.

46 Den Regierungsmitgliedern und allen anderen staatlichen Funktionsträgern bleibt es aber selbstverständlich unbenommen, außerhalb ihres Amtes – als Private oder Parteienvertreter – wie alle anderen Bürger von ihren verfassungsrechtlichen Freiheiten Gebrauch zu machen, für oder gegen Volksbegehren einzutreten und für entsprechende Kampagnen Geld auszugeben.

b. Schutzpflicht des Staates

47 Anders als vom Staat kann von Privaten im Hinblick auf ihre Grundrechte, aber auch wegen der spezifisch für Wahlen und direktdemokratische Mitwirkungsformen geltenden Freiheit der politischen Betätigung selbst, keine Neutralität verlangt werden – ganz im Gegenteil: von ihrem Engagement lebt die Demokratie. Verfassungsrechtlich garantiert ist ihnen aber nur die Möglichkeit, andere Bürger – auch durch Propaganda – zu überzeugen. Einschüchterung, Täuschung, Gewalt oder Ergebnismanipulation würden dagegen die gleiche Freiheit der jeweils anderen, also die Rechte der Initiatoren und Unterstützer eines Volksbegehrens aus Art 41 Abs 2 B-VG oder die Rechte der Gegner eines Volksbegehrens verletzen und die Reinheit des Verfahrens beeinträchtigen. Den Staat trifft die Pflicht, dies zu verhindern.⁹⁴

48 Dem dient schon die Durchführung eines Eintragungsverfahrens unter staatlicher Kontrolle als solche (Rz 12). Spezielle Vorkehrungen enthält vor allem das auf

⁹³ Vgl zum Wahlrecht *Nowak*, 373 ff, 434 ff, mwN; zur Übertragbarkeit der einschlägigen Rechtsprechung auf Volksabstimmungen VfSlg 13.839/1994; die Argumentation des VfGH „allein schon aus Art. 26 Abs. 6 B-VG“ (aaO, 43) ist auch auf Volksbegehren ohne weiteres anwendbar.

⁹⁴ ZB *Nowak*, 195 ff, 374 f, 435, 494 f.

Art 41/2

Volksbegehren anwendbare Wahlstrafrecht und das Sicherheitspolizeigesetz, das die Sicherheitsbehörden zur Abstellung strafrechtswidrigen Verhaltens verpflichtet. Dazu kommen das Verbot der Wahlwerbung und des Waffentragens in der Verbotszone um das Eintragungslokal und die Bestimmungen zur Verhinderung von Störungen im Eintragungslokal.⁹⁵ Werden diese Vorschriften im konkreten Fall auch durchgesetzt, ist im Regelfall ausreichender Schutz gewährleistet.

Einer etwas näheren Betrachtung bedarf noch die Rolle der Medien. Die Pressefreiheit schützt grundsätzlich auch tendenziöse Berichterstattung und Kampagnenjournalismus. Das ist für die Durchführung von Volksbegehren und anderen demokratischen Verfahren unschädlich, solange eine ausreichende Medienvielfalt besteht. Der Schutz der freien demokratischen Willensbildung erfordert also zunächst einmal ganz allgemein eine effiziente Konzentrationskontrolle.⁹⁶ Der Rundfunk unterliegt dagegen von vornherein den Geboten der Objektivität und Ausgewogenheit der Berichterstattung und der Berücksichtigung der Meinungsvielfalt.⁹⁷ Das eigentliche Problem tritt nun auf, wenn ein beherrschendes Medium oder ein beherrschender Medienkonzern eine gezielte Kampagne zur Beeinflussung der Stimmberechtigten führt und Maßnahmen der Konzentrationskontrolle oder der Rundfunkaufsicht zu spät kommen würden. Hier griffe es zu kurz, auf die fehlenden Möglichkeiten der Bundesregierung und der anderen verantwortlichen Staatsorgane zur Kontrolle der Berichterstattung zu verweisen und deshalb einen rechtlichen Zusammenhang zwischen Medienverhalten und Volksbegehrenverfahren zu verneinen.⁹⁸ Fehlt, wie hier, aus verfassungsrechtlichen Gründen eine staatliche Eingriffsbefugnis während des laufenden Verfahrens, ist die Schutzpflicht eben durch die Berücksichtigung dieser Umstände bei seiner nachträglichen Kontrolle zu erfüllen.⁹⁹ Nimmt man die Freiheit des demokratischen Prozesses und den Schutz demokratischer Rechte ernst, muss eine massive Desinformations- oder Beeinflussungskampagne durch ein Medium, das für wesentliche Gruppen der Stimmberechtigten die einzige Quelle der innenpolitischen Information darstellt, ebenso zur Rechtswidrigkeit des Verfahrens führen wie potentiell ergebniswirksame (Rz 53) staatliche Propaganda oder private Einschüchterung.

7. Rechtsschutz und gerichtliche Kontrolle

Aus Art 41 Abs 2 B-VG iVm dem VBegG und den übrigen genannten Verfassungsregelungen lassen sich folgende subjektive Rechte ableiten: **50**

⁹⁵ § 261 Abs 2 iVm §§ 262 ff StGB; § 21 Abs 2 iVm § 16 Abs 2 und 3 SPG, BGBl 1991/566, zuletzt idF BGBl I 1997/112; § 13 VBegG iVm §§ 58, 65 NRO. Vgl auch VfSlg 11.100/1986, 11.101/1986, wo die Werbung für das Volksbegehren gegen Abfangjäger während einer Truppenparade bzw -angelobung als Ordnungsstörung betrachtet wurde.

⁹⁶ Vgl dazu oben FN 29.

⁹⁷ Art I Abs 2 BVG über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks, BGBl 1974/396; § 4 RegionalradioG, BGBl 1993/506 idF BGBl I 1997/41; § 2 RundfunkG, BGBl 1984/379, zuletzt idF BGBl I 1998/50.

⁹⁸ So aber VfSlg 13.839/1994 zur Rolle des ORF bei der Volksabstimmung über das EU-BeitrittsVG; die Frage einer Verletzung der Objektivitätspflicht des ORF und ihrer Relevanz wurde daher gar nicht untersucht.

⁹⁹ Vgl *Nowak*, 435.

Art41/2

- das individuelle Recht jedes Stimmberechtigten, der einen Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens vorbereitet, dass seinen Unterstützern von den Gemeinden die notwendigen Bestätigungen ausgestellt werden (§ 4 Abs 2 VBegG) und dass der Staat seine Neutralitäts- und Schutzpflichten (Rz 42 ff) erfüllt;
- das kollektive Recht von 10.000 Stimmberechtigten oder den in § 3 Abs 3 VBegG genannten Abgeordnetengruppen, einen Antrag auf Durchführung eines Eintragungsverfahrens zu stellen (§ 3 Abs 1 VBegG), und auf eine fristgerechte stattgebende Entscheidung über diesen Antrag bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen (§ 5 Abs 1 VBegG);
- im Falle einer stattgebenden Entscheidung über den Einleitungsantrag das kollektive Recht der Antragsteller auf korrekte Vorbereitung und Durchführung des Eintragungs- und Ermittlungsverfahrens (§ 18 VBegG iVm § 70 Abs 1 VerfGG und §§ 5 Abs 2 und 3, 6 ff VBegG) unter Berücksichtigung der staatlichen Neutralitäts- und Schutzpflichten;
- im Falle einer endgültig festgestellten Unterstützung des Volksbegehrens durch mindestens 100.000 Stimmberechtigte (oder je ein Sechstel der Stimmberechtigten dreier Länder) das kollektive Recht der Antragsteller im Einleitungsverfahren und aller Unterstützer im Einleitungs- und Eintragungsverfahren darauf, dass die Bundeswahlbehörde das Volksbegehren dem Nationalrat zur Behandlung vorlegt (§ 19 VBegG);
- das individuelle Recht jedes Stimmberechtigten auf Unterstützung eines von anderen vorgeschlagenen Volksbegehrens, vor allem auf Ausstellung der dazu notwendigen Bestätigung durch die Gemeinde im Einleitungsverfahren (§ 4 Abs 2 VBegG) und auf Ermöglichung der Unterschriftsleistung in den im Eintragungsverfahren vorgesehenen Formen (§§ 7 Abs 3, 10, 13 VBegG iVm den dort zitierten Vorschriften der NRW), sowie allgemein darauf, dass seine Freiheit der Entscheidung für oder gegen die Unterstützung nicht durch unzulässige staatliche oder private Einflussnahme beeinträchtigt wird;
- das jedermann zustehende, individuell oder kollektiv – über Parteien, Vereine oder in Versammlungen – ausübbares Recht auf unbehinderte Werbung für oder gegen ein Volksbegehren.

Die kollektiven Rechte begründen eine beschränkte Rechtsfähigkeit ihrer Träger ähnlich jener der wahlwerbenden Parteien.

- 51** Das Rechtsstaatsprinzip verlangt effektiven Rechtsschutz für subjektive Rechte,¹⁰⁰ soweit dies im Rahmen des formenbezogenen verfassungsrechtlichen Rechtsschutzsystems möglich ist. Andererseits kann auch eine nur objektivrechtlich verstandene „Reinheit“ demokratischer Verfahren (Rz 45) ohne gerichtliche Kontrollbefugnisse nicht gewährleistet werden. Schließlich ist für die direktdemokratischen Verfahren Art 141 Abs 3 B-VG zu berücksichtigen. Schon der Wortlaut dieser Bestimmung deutet nicht nur auf eine Ermächtigung der Bundesgesetzgebung (kompetenzrechtlich iVm Art 10 Abs 1 Z 1 B-VG – „Verfassungsgerichtsbarkeit“), sondern auch auf eine Verpflichtung, den VfGH mit der Ent-

Art41/2

scheidung über die Anfechtung des Ergebnisses von Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen zu betrauen: Durch Bundesgesetz geregelt wird nämlich nicht ob, sondern „unter welchen Voraussetzungen“ der VfGH über solche Anfechtungen entscheidet. Umso mehr gilt dies, wenn man die eingangs genannten Grundsätze in Betracht zieht.¹⁰¹

Das VBegG enthält mehrere Ansatzpunkte für die gerichtliche Kontrolle. Der erste liegt in der Entscheidung des Bundesministers für Inneres über den Einleitungsantrag. Sie ist mit Bescheid zu treffen,¹⁰² sodass Rechtsschutz grundsätzlich eröffnet ist. Da es sich bei den vom VBegG eingeräumten Bürgerrechten nur um Konkretisierungen der verfassungsgesetzlichen Stimmberechtigung (Rz 30) handelt, ihre Verletzung also jedenfalls eine Verletzung in einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht bewirkt,¹⁰³ ist eine Bescheidbeschwerde an den VfGH nach Art 144 B-VG zulässig;¹⁰⁴ die Zuständigkeit des VwGH wird durch Art 133 Z 1 B-VG dagegen ausgeschlossen.¹⁰⁵ Beschwerdelegitimiert sind die Antragsteller (Rz 37) – unabhängig von der Beurteilung der Gültigkeit ihrer Unterstützungserklärungen durch den Bundesminister für Inneres.¹⁰⁶ Sie müssen gemeinsam auftreten (was praktisch nur bei Abgeordneten anträgen möglich ist) oder sich durch den Bevollmächtigten vertreten lassen; eine Beschwerde durch einzelne Bürger oder Abgeordnete ist nicht möglich,¹⁰⁷ auch wenn gerade ihre Unterschrift oder Unterstützungserklärung nicht als gültig anerkannt wurde und selbst wenn es auf diese eine Stimme ankommt.

¹⁰¹ Im Ergebnis ebenso für die Anfechtungsfrist bei Volksbegehren VfSlg 9234/1981: „Vorerst ist festzustellen, daß Art. 141 Abs. 3 B-VG seinem Wortlaut nach zwar (nur) eine Ermächtigung an den Gesetzgeber enthält, seinem Inhalt nach aber (auch) vorsieht, daß das Recht auf Anfechtung von Volksbegehren und Volksabstimmungen so zu gestalten ist, daß die Ausübung dieses Rechts auch tatsächlich ermöglicht wird.“ Fast gleichlautend VfSlg 13.839/1994, 38, für Volksabstimmungen.

¹⁰² Merli, 92; Neisser/Handstanger/Schick, 374; Nowak, 492; Pfeifer, 203; Walter/Mayer (FN 65), Rz 444.

¹⁰³ Zweifelhaft ist, ob das auch für die Abgeordnetenrechte gelten kann. In VfSlg 13.224/1992 musste die Frage nicht beantwortet werden, da die Abgeordnetenbeschwerde ohnehin aus anderen Gründen unzulässig war; dazu gleich unten.

¹⁰⁴ Der im Wahlrecht geltende Grundsatz, dass Bescheide im Wahlverfahren nicht gesondert nach Art 144 B-VG, sondern nur im Rahmen einer Anfechtung des Wahlergebnisses nach Art 141 B-VG bekämpft werden können (zB VfSlg 9162/1981, 13.163/1992), ist zwar im Allgemeinen auch auf das Volksbegehren, nicht jedoch auf eine negative Entscheidung des Bundesministers für Inneres übertragbar, weil es in diesem Fall zu keinem Eintragungsverfahren und damit zu keiner Feststellung des Ergebnisses des Volksbegehrens kommt, der negative Bescheid also kein unselbständiger Teilakt eines Verfahrens ist, sondern es beendet.

¹⁰⁵ Merli, 93; Nowak, 492; derselbe (FN 3), 104; dort jeweils auch zu den Parallelen zu dieser ausschließlichen Zuständigkeit des VfGH im Vereins- und Versammlungs- und im Wahlrecht (bei der Anfechtung von Entscheidungen über die Eintragung in die Wählerverzeichnis oder in das Wählerverzeichnis); aA Neisser/Handstanger/Schick, 374; Pfeifer, 203 (der die Zuständigkeit des VwGH nur wegen der Organisation der damals zuständigen Hauptwahlbehörde unter Berufung auf Art 133 Z 4 B-VG verneint).

¹⁰⁶ Vgl für das Wahlverfahren VfSlg 13.349/1993 mwN.

¹⁰⁷ VfSlg 13.224/1992.

¹⁰⁰ Allgemein mwN zB Adamovich/Funk/Holzinger (FN 23), Rz 14.014; Öhlinger (FN 3), 58 f; Raschauer (FN 86), Rz 853 ff; für Wahlverfahren VfSlg 14.702/1996.

Art41/2

Beschwerdegegenstand ist der Bescheid des Bundesministers für Inneres. Da wegen des insofern zu engen Wortlauts des § 5 Abs 1 VBegG die rechtswidrige Verweigerung der Bestätigung von Unterstützungserklärungen durch die Gemeinden für die Entscheidung des Bundesministers für Inneres keine Rolle spielen kann,¹⁰⁸ kann die Verweigerung auch nicht im Bescheidbeschwerdeverfahren vor dem VfGH geltend gemacht werden; dasselbe gilt für Verletzungen der staatlichen Neutralitäts- und Schutzpflicht im Einleitungsverfahren (siehe aber Rz 53 f). Entscheidet der Bundesminister für Inneres nicht fristgerecht, steht die Säumnisbeschwerde zum VwGH offen; die Zuständigkeitsregelung des Art 133 Z 1 B-VG steht dem nicht entgegen.¹⁰⁹

- 53 Zweiter zentraler Ansatzpunkt ist die Anfechtung des Ergebnisses des Volksbegehrens. Die entsprechende Bestimmung des § 18 VBegG enthält (iVm mit den dort für sinngemäß anwendbar erklärten Bestimmungen des VerfGG) die Ausführungsregelungen zu Art 141 Abs 3 B-VG.

Anfechtungsberechtigt sind der Bevollmächtigte des Einleitungsantrags und vier Abgeordnete des Nationalrats oder eines Landtags. Der Text lässt offen, ob die Abgeordneten zu den Antragstellern im Einleitungsverfahren gehören müssen, und die Systematik legt eine verneinende Antwort nahe, da sonst die Regelung überflüssig wäre, weil Abgeordnetengruppen, die einen Einleitungsantrag gestellt haben, eine Anfechtung ohnehin durch ihren Bevollmächtigten einbringen können. Der Sinn einer Anfechtungsbefugnis unbeteiligter Abgeordnetengruppen könnte – angesichts der Beschränkung der verfassungsgerichtlichen Kontrolle auf in der Anfechtung behauptete Rechtswidrigkeiten (dazu gleich unten) – im Schutz der Gegner eines Volksbegehrens liegen.¹¹⁰ Trotzdem dürfte letztlich die andere Lösung vorzuziehen sein,¹¹¹ weil die Anfechtungsbefugnis andernfalls dazu missbraucht werden könnte, um einem politisch missliebigen Volksbegehren den Schwung zu nehmen und diese Gefahr wohl schwerer wiegt als eine unzulässige Bevorzugung eines Volksbegehrens, das ja nur als unverbindlicher Vorschlag wirkt, den die Regierungsparteien idR auch ohne Volksbegehren verwirklichen können. Die Anfechtungsfrist beträgt vier Wochen.¹¹²

Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Kontrolle ist die Rechtmäßigkeit des Volksbegehrensverfahrens, nicht jedoch die Verfassungskonformität des mit dem Volksbegehren vorgelegten Gesetzesvorschlages.¹¹³ Das überprüfbare Verfahren beginnt spätestens mit der Zustellung des Bescheides, mit dem dem Einleitungsantrag stattgegeben wurde (Rz 37). Aus Rechtsschutzgründen spricht viel dafür, auch die Einleitungsphase davor einzubeziehen, soweit sie nicht Gegenstand des Bescheides des Bundesministers für Inneres sein konnte (Rz 52); auf diese Weise kann dann zB die Verweigerung der Ausstellung von Bestätigungen gegenüber

108 Anders noch Merli, 90.

109 VfSlg 14.555/1996.

110 In diesem Sinn noch Merli, 95.

111 Vgl Nowak, 497; ebenso Neisser/Handstanger/Schick, 386.

112 § 18 Abs 1 VBegG. Die entsprechende Regelung des VBegG 1963, die eine Frist von einer Woche vorsah, wurde mit VfSlg 9234/1981 aufgehoben, da sie die Ausübung des Anfechtungsrechts praktisch unmöglich machen konnte; vgl oben FN 101.

113 Vgl VfSlg 13.839/1994, 39 f, für Volksabstimmungen.

Art41/2

Unterstützungswilligen im Eintragungsverfahren geltend gemacht werden. Das überprüfbare Verfahren endet mit der Verlautbarung des Ergebnisses des Volksbegehrens (§ 16 Abs 3 VBegG); die – ja erst nach dem Abschluss der verfassungsgerichtlichen Kontrolle vorgesehene – Vorlage des Volksbegehrens an den Nationalrat (§ 19 VBegG) gehört nicht mehr dazu.

Relevant sind grundsätzlich alle Rechtswidrigkeiten des Verfahrens, neben Zählfehlern auch etwa die Nichtzulassung einzelner Stimmberechtigter zur Eintragung,¹¹⁴ Verletzungen der verfahrensbegleitenden Neutralitäts- und Schutzpflichten des Staates (Rz 42 ff) und Verfassungswidrigkeiten der im Verfahren angewendeten gesetzlichen Grundlagen¹¹⁵ – allerdings immer nur dann, wenn sie in der Anfechtungsschrift auch (substantiiert¹¹⁶) vorgebracht wurden.¹¹⁷ Erwiesene Rechtswidrigkeiten führen zur Nichtigerklärung der Ergebnisfeststellung der Bundeswahlbehörde und (Teil-)Aufhebung und Wiederholung des Verfahrens, wenn sie auf das Ergebnis von Einfluss waren¹¹⁸ oder sein konnten.¹¹⁹ „Ergebnis“ ist dabei jedenfalls die Feststellung (§ 16 Abs 2 VBegG), ob ein Volksbegehren mit der verfassungsrechtlich geforderten Mindestunterstützung vorliegt.¹²⁰ Darüber hinaus muss als „Ergebnis“ trotz der diesbezüglichen Offenheit des Art 141 Abs 3 B-VG und der Unklarheit des VBegG¹²¹ auch das unge-

114 Nowak, 498. Fraglich ist allerdings, ob auch die Nichtzulassung einer in die Wählererevidenz rechtswidrig nicht eingetragenen Person geltend gemacht werden kann. Im Rahmen von Wahlanfechtungen ist auf eine rechtswidrige Eintragung in das Wählerverzeichnis nicht einzugehen (VfSlg 14.556/1996, 721), doch bestehen im Wahlverfahren anders als beim Volksbegehren eben besondere Einspruchsmöglichkeiten gegen die Nichtaufnahme in das entscheidende Verzeichnis; vgl dazu oben Rz 38.

115 Für die Wahlanfechtung zB VfSlg 10.178/1984.

116 Für Wahlanfechtungen zB VfSlg 12.938/1991.

117 Implizit VfSlg 9296/1981; ausdrücklich für Wahlanfechtungen zB VfSlg 12.289/1990, 12.938/1991; für die Anfechtung des Ergebnisses von Volksabstimmungen VfSlg 13.839/1994, 37 f. Die Argumentation stützt sich jeweils auf § 70 Abs 1 VerfGG, wonach einer Wahlanfechtung stattzugeben ist, wenn die behauptete Rechtswidrigkeit des Wahlverfahrens erwiesen wurde (und ergebnisrelevant war); diese Bestimmung gilt auch für die Anfechtung von Volksbegehren sinngemäß (§ 18 Abs 2 VBegG).

118 § 18 Abs 2 VBegG iVm § 70 Abs 1 VerfGG; VfSlg 9296/1981.

119 Vgl für das Wahlverfahren zB VfSlg 6424/1971, 11.738/1988.

120 Vgl VfSlg 9296/1981.

121 Anfechtungsgegenstand ist nach § 18 Abs 1 Satz 1 VBegG „das von der Bundeswahlbehörde festgestellte Ergebnis des Volksbegehrens“; zum „Ergebnis ihrer Ermittlung“ zählt nach § 16 Abs 3 VBegG iVm Abs 1 auch die Zahl der gültigen Eintragungen und Unterstützungen. Andererseits hat nach § 18 Abs 1 Satz 2 VBegG die Anfechtung den begründeten Antrag auf Nichtigerklärung „der Feststellung der Bundeswahlbehörde“ zu enthalten, was sich auch nur auf die Feststellung über das Vorliegen eines ausreichend unterstützten Volksbegehrens gem § 16 Abs 2 VBegG beziehen könnte. Schließlich hat der VfGH nach § 18 Abs 2 VBegG „gegebenfalls auch die ziffermäßige Ermittlung der Bundeswahlbehörde richtigzustellen“, was zumindest nahe legt, dass ein Antrag auf Nichtigerklärung „der Feststellung der Bundeswahlbehörde“ auch die Feststellung des Unterstützungsausmaßes betreffen kann. Eindeutig war dagegen die Bestimmung des § 19 VBegG 1931, BGBl 181, die keine Anfechtung der ziffermäßigen Ermittlung vorsah, um den VfGH „nicht mit öden Streitigkeiten um Zahlen, insofern sie rechtlich ohne Belang sind, zu belasten“ (so die EB zur RV 83 BlgNR 4. GP, 7).

Art 41/2

fähre Ausmaß der Unterstützung jenseits der erforderlichen 100.000 betrachtet werden, denn es macht einen entscheidenden Unterschied, ob ein Volksbegehren etwa von 150.000 oder von 800.000 Stimmberechtigten unterschrieben wird. Eine Ab- oder gar Zurückweisung einer entsprechenden Anfechtung und die dadurch bewirkte Sanktionslosigkeit auch größter Rechtswidrigkeiten im Verfahren über ein Volksbegehren, das die notwendige Mindestunterstützung erreicht hat, würde weder der verfassungsrechtlichen Funktion des Volksbegehrens als Messinstrument für die Intensität eines Bürgerwunsches (Rz 10) noch den Verfassungsgeboten effizienten Rechtsschutzes und der Gewährleistung der Reinheit demokratischer Verfahren (Rz 51) gerecht. Reine Zählfehler hat der VfGH richtig zu stellen (§ 18 Abs 2 VBegG).¹²²

54 Die Verweigerung der Ausstellung einer Bestätigung für Unterstützungserklärungen im Einleitungsverfahren ist – anders als die Ausstellung selbst – aus rechtsstaatlichen Gründen als Bescheid der Gemeinde zu deuten.¹²³ Da eine rechtswidrige Verweigerung nicht nur den unterstützungswilligen Stimmberechtigten, sondern auch die Initiatoren eines Volksbegehrens in ihren Rechten verletzt (Rz 30, 50), müsste sie auch von Letzteren angefochten werden können, wenn kein Eintragungsverfahren stattfindet und daher eine Geltendmachung in der Ergebnisanfechtung nicht möglich ist. Der Instanzenzug endet beim Landeshauptmann (Art 103 Abs 4 B-VG; vgl Rz 41). Für die Zuständigkeit von VfGH und VwGH gilt dasselbe wie für die Anfechtung der Entscheidung des Bundesministers für Inneres (Rz 52). Zum allgemeinen Problem der Rechtzeitigkeit des Rechtsschutzes und zur Sonderfrage der Eintragung in der Wählerevidenz als Voraussetzung für die Ausstellung der Bestätigung oben Rz 37.

55 Die Nichtzulassung von Stimmberechtigten zur Unterschriftsleistung im Eintragungsverfahren könnte eine Maßnahme unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt oder ein Bescheid sein. Der VfGH hat zwar den vergleichbaren Fall der Nichtzulassung zur Stimmabgabe im Wahlverfahren als Maßnahme gedeutet,¹²⁴ für Zweites spricht aber, dass § 10 Abs 3 VBegG „ordentliche Rechtsmittel“ gegen die „Entscheidung“ ausschließt, was sich nur auf Bescheide beziehen kann,¹²⁵ und dass der Entscheidung ein – wenngleich kurzes – Ermittlungsverfahren vorausgeht (vgl § 10 Abs 1, 2 und 3 Satz 1 VBegG). Wiederum (vgl Rz 52) ist eine Beschwerde vor dem VfGH,¹²⁶ nicht aber vor dem

¹²² Zum Verhältnis von Richtigstellung und Aufhebung des Verfahrens *Nowak*, 498; seine Einordnung der rechtswidrigen Nichtzulassung von Stimmberechtigten zur Eintragung als richtig zu stellender Fehler der „ziffernmäßigen Ermittlung der Bundeswahlbehörde“ trifft mE nicht zu; das erklärt auch das Vorgehen in VfSlg 9296/1981.

¹²³ Vgl zB VfSlg 13.223/1992 und *Raschauer* (FN 86), Rz 901, 908.

¹²⁴ VfSlg 7823/1976.

¹²⁵ § 10 Abs 3 VBegG war schon in der Stammfassung des VBegG, BGBl 1963/197, enthalten; damals konnten Maßnahmen nur als „faktische Amtshandlungen“ vor dem VfGH bekämpft werden; um ein „ordentliches Rechtsmittel“ handelte es sich dabei jedenfalls nicht.

¹²⁶ So auch *Neisser/Handstanger/Schick*, 381; *Nowak*, 493 f; *derselbe* (FN 3), 104; wobei aber jeweils unklar bleibt, ob eine Bescheidbeschwerde oder eine – damals noch an den VfGH zu richtende – Maßnahmenbeschwerde gemeint ist. Deutet man die Nichtzulassung

Art 41/2

VwGH zulässig. Beschwerdelegitimiert ist allerdings nur der einzelne Stimmberechtigte, da die Betreiber des Volksbegehrens diese Rechtswidrigkeiten im Rahmen der Anfechtung geltend machen können.¹²⁷ Die Verweigerung der Ausstellung einer Stimmkarte durch die Gemeinde ist auch ein Bescheid¹²⁸ und daher ebenso zu behandeln, doch steht hier vorher noch die Berufung an den Landeshauptmann offen.¹²⁹

Rechtsschutzlücken betreffen im Wesentlichen¹³⁰ vier Fälle:

- Wenn es mangels ausreichender Unterstützung nicht zu einem Eintragungsverfahren kommt, sind Verletzungen der staatlichen Neutralitäts- und der Schutzpflichten, die nicht in einer der rechtsschutzauslösenden Handlungsformen erfolgen, von den Initiatoren eines Volksbegehrens nicht bekämpfbar (Rz 52).
- Die Gegner eines Volksbegehrens können sich mangels Beschwerdelegitimation und Anfechtungsbefugnis (Rz 52, 53) gegen derartige Verstöße gar nicht wehren.
- Die Unterlassung der Durchführung eines Eintragungsverfahrens trotz eines stattgebenden Bescheides über den Einleitungsantrag ist nur anfechtbar, wenn man einen äußerst weiten Maßnahmenbegriff¹³¹ vertritt.
- Dasselbe gilt für die Unterlassung der Vorlage eines erfolgreichen Volksbegehrens an den Nationalrat.

8. Rechtswirkungen

Art 41 Abs 2 B-VG ordnet an, dass ein ausreichend unterstütztes Volksbegehren dem Nationalrat „zur Behandlung“ vorzulegen ist, sagt aber nicht ausdrücklich, was dieser damit zu tun hat. Klar ist zunächst, dass der Nationalrat weder einen dem Volksbegehren entsprechenden Gesetzesbeschluss fassen muss noch an der Erlassung von Gesetzen gehindert ist, die den Intentionen des Volksbegehrens widersprechen.¹³² Im Übrigen werden drei Positionen vertreten: Nach der ersten trifft den Nationalrat überhaupt keine verfassungsrechtliche Pflicht; er muss daher das Volksbegehren nicht einmal behandeln.¹³³ Dies wird allerdings dem

sung als Maßnahme, wären Beschwerden nunmehr an die UVS zu richten (Art 129a Abs 1 Z 2 B-VG).

¹²⁷ Vgl FN 104.

¹²⁸ Vgl FN 123 und die (gem § 7 Abs 3 VBegG für das Volksbegehren sinngemäß geltende) Bestimmung des § 39 Abs 1 NRW, in der von einem „Antrag“ auf Ausstellung die Rede ist.

¹²⁹ Zur Anfechtbarkeit des Nichterscheins einer „fliegenden Stimmkommission“ (§ 13 VBegG iVm § 70 NRW) *Nowak*, 382; vgl auch FN 131.

¹³⁰ Vgl auch oben Rz 37 f zur Eintragung in die Wählerevidenz.

¹³¹ Allgemein ablehnend zB *Raschauer* (FN 86), Rz 1006, 1043; anders *Grof*, Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt durch Untätigkeit der Behörde?, JBl 1984, 348.

¹³² ZB *Hellbling*, Die plebiszitäre Demokratie, insbesondere nach dem B-VG, FS Klecatsky, Bd 1, 1980, 313 (325); *Mayer*, B-VG², 1997, 179; *Morscher*, 801; *Rill*, 6; *Ringhofer* (FN 24), 140 f; *Schambeck*, 19; vgl auch oben Rz 10.

¹³³ *Adamovich*, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts⁶, 1971, 349; *Aléttal* (FN 24), 246.

Art 41/2

Sinn des Volksbegehrens nicht gerecht, und die Wendung „zur Behandlung“ in Art 41 Abs 2 B-VG wäre dann überflüssig. Nach der zweiten Position muss der Nationalrat das Volksbegehren nicht nur behandeln, sondern auch darüber abstimmen.¹³⁴ Dafür gibt es jedoch keine Textgrundlage in der Verfassung, und eine solche Verpflichtung wird auch für andere Gesetzesinitiativen nicht angenommen. Einleuchtend ist daher die dritte Position, die eine formale Behandlung verlangt.¹³⁵ Verfassungspolitisch wäre allerdings eine Pflicht des Nationalrats, gegebenenfalls einen förmlichen Ablehnungsbeschluss zu fassen, wünschenswert,¹³⁶ um die politische Verantwortung der Abgeordneten und Parteien klarzustellen. Gerichtlich durchsetzbar wäre sie freilich nicht.

- 58 Wie ein Volksbegehren im Einzelnen vom Nationalrat zu behandeln ist, bleibt damit der Ausgestaltung durch das Geschäftsordnungsgesetz gem Art 30 Abs 2 B-VG überlassen. Von Verfassungs wegen muss es irgendeine, wenn auch nicht notwendig spezielle, Regelung treffen,¹³⁷ und es ist auch kein sachlicher Grund ersichtlich, der es erlauben würde, Volksbegehren schlechter zu behandeln als andere Gesetzesvorschläge.
- 59 Das Geschäftsordnungsgesetz (Rz 2) enthält einige Sonderregelungen für Volksbegehren.¹³⁸ Vor allem haben Volksbegehren bei der Festsetzung der Tagesordnung Vorrang vor allen übrigen Gegenständen; die Vorberatung eines Volksbegehrens hat innerhalb eines Monats nach Zuweisung an den Ausschuss zu beginnen; der Bevollmächtigte des Volksbegehrens hat das Recht, an den Beratungen des Ausschusses oder Unterausschusses teilzunehmen; nach weiteren sechs Monaten ist dem Plenum jedenfalls ein Bericht zu erstatten; darin hat der Berichterstatter auch eine persönliche Stellungnahme des Bevollmächtigten des Volksbegehrens zu berücksichtigen, soweit sie vom Hauptbericht abweicht (§§ 24, 35 Abs 7, 37 Abs 3, 42 Abs 1 GOGNR). Ein formelle Beschlussfassungspflicht des Plenums ist auch einfachgesetzlich nicht vorgesehen.¹³⁹
- 60 Im Übrigen gelten die allgemeinen Bestimmungen der Verfassung und des GOGNR über Gesetzesvorschläge auch für Volksbegehren. Daraus folgt ua die öffentliche Zugänglichkeit des Volksbegehrenstexts und seiner (gem § 19 VBEG dem Nationalrat ebenfalls vorzulegenden) Begründung in den Beilagen zu den Stenographischen Protokollen (§ 52 GOGNR) und ihr Schutz durch die sachliche Immunität (Art 33 B-VG iVm § 22 GOGNR).¹⁴⁰ Aus den Sonderbestim-

134 Hartwig (FN 19), 91; Nowak, 500; Pfeifer, 162.

135 ZB Barfuß, Die verfassungsrechtliche Bedeutung von Volksabstimmungen, ZfV 1986, 425 (431); Mayer (FN 132), 179; Nowak (FN 3), 104; Ringhofer (FN 24), 140; Welan, Die einfache Volksgesetzgebung nach Art. 43 B-VG, FS Hellbling, 1981, 419 (420 FN 5); Rack, 151.

136 Mayer, FS 75 Jahre B-VG, 350; Rill, 8; Welan, 190; zu weitergehenden Vorschlägen Rz 8.

137 Vgl Nowak, 499.

138 Dazu Mayer, FS 75 Jahre B-VG, 349; Nowak, 499 f; Widder, 323 f.

139 Vgl Atzwanger/Kobzina/Zögerntz, Nationalrats-Geschäftsordnung², 1990, 103 f, 174; Czerny/Fischer, Kommentar zur Geschäftsordnung des Nationalrates², 1982, 157; Mayer, FS 75 Jahre B-VG, 350; zur Praxis Rz 14.

140 Widder, 324.

Art 41/2

mungen über die Möglichkeit der Zurückziehung von Regierungsvorlagen und von Initiativanträgen von Abgeordneten (§§ 25, 26 Abs 8 GOGNR), aber auch aus der gesamten Konstruktion des Volksbegehrens, das ja nicht ein Antrag seines Bevollmächtigten, sondern aller Unterstützer ist, kann geschlossen werden, dass Volksbegehren nicht zurückgezogen werden können.

Wendet man allgemeine parlamentarische Grundsätze auf das Volksbegehren an, verfällt es mit Ablauf der Gesetzgebungsperiode der Diskontinuität.¹⁴¹ Das ist angesichts des Aufwandes, den ein Volksbegehren Betreibern, Staat und Unterstützern verursacht, ein unsinniges Ergebnis, das durch eine Sonderbestimmung beseitigt werden sollte.

Volksbegehren, die nicht die notwendige Mindestunterstützung erhalten haben, sind, inhaltlich und systematisch gesehen, „normale“ Petitionen an den Nationalrat.¹⁴² Das GOGNR enthält in seinen §§ 100 ff Sonderbestimmungen über die Behandlung parlamentarischer Petitionen und parlamentarischer Bürgerinitiativen. Wegen der Einbringungsmodalitäten und der Anforderungen an den Nachweis der Unterstützung von Bürgerinitiativen (die Feststellungen der Wahlbehörden nicht berücksichtigen) passen diese Vorschriften aber nicht recht für gescheiterte Volksbegehren. Im VBEG fehlen wiederum Vorkehrungen (etwa über die Rückgabe von Unterstützungserklärungen), die ihren Betreibern eine Einbringung als Bürgerinitiative nach den Vorschriften des GOGNR ermöglichen. Ein im Einleitungsverfahren gescheitertes oder im Eintragungsverfahren nicht ausreichend unterstütztes Volksbegehren wird daher schlechter behandelt als eine normale Petition, obwohl es regelmäßig von mehr Stimmberechtigten unterschrieben sein wird als diese. Eine bessere Abstimmung der beiden Gesetze könnte daher durch Art 11 StGG und den Gleichheitssatz sogar verfassungsrechtlich geboten sein; sinnvoll wäre sie allemal.

141 Deshalb wurde ein dem in der 10. GP unerledigt gebliebenen Rundfunkvolksbegehren entsprechender Gesetzesvorschlag im neuen Nationalrat als Initiativantrag (1/A 11. GP) eingebracht. Zur Diskontinuität vgl Widder, Volksabstimmung und parlamentarische Gesetzgebung. Zu Problemen der direkten Demokratie dargestellt am Beispiel des Burgenländischen Volksabstimmungsgesetzes, 1987, 32, mwN.

142 Schambeck, 19; vgl auch Rz 1.

Österreichisches Bundesverfassungsrecht

Textsammlung und Kommentar

Herausgegeben von
Karl Korinek und Michael Holoubek

Redaktion:
Andrea Martin

SpringerWienNewYork