

## Artikel 43

Einer Volksabstimmung ist jeder Gesetzesbeschluß des Nationalrates nach Beendigung des Verfahrens gemäß Artikel 42, jedoch vor seiner Beurkundung durch den Bundespräsidenten zu unterziehen, wenn der Nationalrat es beschließt oder die Mehrheit der Mitglieder des Nationalrates es verlangt.

BGBI 1920/1 (BlgKNV AB 991); BGBI 1925/268 (BlgNR 2. GP RV 327 AB 422); BGBI 1925/367 (Wv); BGBI 1930/1 (Wv).

## Literatur

- Mayer*, Plebiszitäre Elemente in der staatlichen Willensbildung, FS 75 Jahre B-VG, 1995, 341
- 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
- Welan*, Die einfache Volksgesetzgebung nach Art. 43 B-VG, FS Hellbling, 1981, 419
- derselbe*, Regierungssystem und direkte Demokratie in Österreich, in: Kojas/Storzli (Hrsg), Schweiz – Österreich. Ähnlichkeiten und Kontraste, 1986, 177
- Widder*, Die plebiszitäre Komponente im Gesetzgebungsverfahren, FS 75 Jahre B-VG, 1995, 315

## Judikatur

VfSlg 8370/1978 (Unanfechtbarkeit des Nationalratsbeschlusses über die Durchführung einer Volksabstimmung), 13.839/1994 (Anwendbarkeit von Art 43 B-VG auch auf Verfassungsänderungen; Form des Beschlusses nach Art 43 B-VG).

## Inhaltsübersicht

I. Allgemeines .....	1-10
1. Systematische Stellung und Zusammenhang mit anderen Bestimmungen .....	1-2
2. Entwicklung .....	3-5
3. Rechtliche und politische Bedeutung .....	6-9
4. Praxis .....	10
II. Einzelfragen .....	11-23
1. Gegenstand .....	11-15
2. Auslösung durch die Nationalratsmehrheit .....	16-21
3. Stellung der Volksabstimmung im Gesetzgebungsverfahren .....	22
4. Sonstiges .....	23

## Art 43

## I. Allgemeines

1. Systematische Stellung und Zusammenhang mit anderen Bestimmungen

- 1 Das B-VG sieht Volksabstimmungen über die Wahl des Bundespräsidenten (Art 60 Abs 1 – wenn sich nur ein Kandidat um das Amt bewirbt), über seine Absetzung (Art 60 Abs 6), über Verfassungsänderungen (Art 44 Abs 3) und über einfache Gesetzesbeschlüsse vor. Art 43 B-VG regelt in erster Linie den letztgenannten Fall, das so genannte „fakultative Gesetzesreferendum“, ist aber auch auf Verfassungsänderungen anwendbar (Rz 12).

Mit dem Volksbegehren (Art 41 Abs 2 B-VG) und der Volksbefragung (Art 49b B-VG) gehört die Volksabstimmung über Gesetzesbeschlüsse 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 einräumen.<sup>1</sup>

Wie sich aus der Stellung des Art 43 B-VG im Abschnitt über den „Weg der Bundesgesetzgebung“ ergibt, handelt es sich bei der Volksabstimmung systematisch um einen (unselbständigen) Schritt im Gesetzgebungsverfahren. Mit der Einbeziehung des Volkes ergänzt Art 43 B-VG die Regelung des Art 24 B-VG, die die Gesetzgebung des Bundes dem Nationalrat gemeinsam mit dem Bundesrat überträgt.<sup>2</sup>

- 2 Art 43 B-VG regelt nur den Abstimmungsgegenstand, die Befugnis zur Auslösung der Volksabstimmung und ihren Zeitpunkt. Die für die Durchführung der Volksabstimmung nach Art 43 B-VG (und auch jener nach Art 44 Abs 3 und nach Art 60 Abs 6 B-VG) relevanten Bestimmungen enthalten Art 46 Abs 2 iVm Art 26 Abs 1 und 5 B-VG (Stimmberechtigung in Anknüpfung an das Wahlrecht zum Nationalrat), Art 46 Abs 3 B-VG (Anordnung der Volksabstimmung durch den Bundespräsidenten), Art 26 Abs 6 B-VG (Durchführung und Leitung von Volksabstimmungen durch Wahlbehörden), Art 46 Abs 1 iVm Art 10 Abs 1 Z 1 und Art 26 Abs 6 B-VG (Ermächtigung der Gesetzgebung zur Verfahrensgestaltung, zT unter besonderen Beschlussquoten), Art 45 B-VG (Entscheidungsquorum für die Volksabstimmung und Pflicht zur Verlautbarung des Ergebnisses), Art 141 Abs 3 B-VG (Ermächtigung zur gesetzlichen Regelung der Zuständigkeit des VfGH zur Entscheidung über die Anfechtung des Ergebnisses von Volksabstimmungen) und Art 48 B-VG (Kundmachung von Bundesgesetzen, die auf einer Volksabstimmung beruhen, mit Berufung auf das Ergebnis der Volksabstimmung).

Einfachgesetzliche Ausführungsbestimmungen zu Art 43 B-VG finden sich im Nationalrats-Geschäftsordnungsgesetz.<sup>3</sup>

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 dahinter stehenden Verständnis des Verhältnisses von Demokratie, Volkssouveränität und Parlamentarismus Öhlinger, Repräsentative, direkte und parlamentarische Demokratie, RTh 1982 Beiheft 4, 215.

2 Welan, FS Hellbling, 420 f.

3 Geschäftsordnungsgesetz 1975, BGBl 410, zuletzt idF BGBl I 1997/131.

## Art 43

## 2. Entwicklung

Mit der Stamfassung des Art 43 B-VG fand die Volksabstimmung über Gesetzesbeschlüsse erstmals Eingang in das (gesamt)österreichische Verfassungsrecht.<sup>4</sup> Das Koalitionsabkommen vom 17. 10. 1919<sup>5</sup> hatte das Referendum als Form der „unmittelbare[n] Gesetzgebung durch das Volk“ in Aussicht gestellt, und die meisten Vorentwürfe zum B-VG sahen ein Vetoreferendum gegen bereits kundgemachte einfache Gesetze auf Verlangen einer bestimmten Anzahl von Stimmberechtigten vor.<sup>6</sup> In den Beratungen des Unterausschusses des Verfassungsaus-

4 Zur Diskussion in der Monarchie zB Schwarz, Das Volksstimmenhaus, GrünburgZ 1906, 359 (403 ff); Zenker, Der Parlamentarismus, 1914, 110 ff. Zur Ankündigung des Verfassungsreferendums in der Märzverfassung 1919 (Art 1 Abs 2 des Gesetzes über die Volksvertretung, StGBI 1919/179) Merkl, Die Verfassung der Republik Deutschösterreich, 1919, 31, 34; Seipel, Der Kampf um die Verfassung, 1930, 69 f.

5 Wiedergegeben in den Vorbemerkungen zum sogenannten Renner-Mayr-Entwurf, abgedruckt bei Ermacora, Quellen zum Österreichischen Verfassungsrecht (1920), 1967, 190.

6 Vgl in chronologischer Reihenfolge:

- Art 37 Abs 2 lit d des ersten Entwurfs der Christlichsozialen Partei aus dem Mai 1919 (231 BlgKNV, abgedruckt bei Ermacora, Die Entstehung der Bundesverfassung 1920, Die Sammlung der Entwürfe zur Staats- bzw. Bundesverfassung, Bd 4, 1990, 557): auf Initiative von 200.000 Stimmberechtigten oder der Mehrheit der Stimmberechtigten dreier Länder; vgl auch Art 27 Abs 3 zur Volksabstimmung über Gesetzesvorschläge, in denen in den beiden Kammern des Parlaments keine Einigkeit erzielt werden konnte;
- Art XX der Vorentwürfe Kelsens aus dem Sommer 1919 (abgedruckt bei Schmitz, Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung, 1981, 160 f): auf Initiative von 400.000 Stimmberechtigten oder der Mehrheit der Stimmberechtigten dreier Länder;
- Art 36 des „Ministerial“-Entwurfs vom 17. 10. 1919 (abgedruckt bei Ermacora, aaO, 252): wie Kelsen, nur 100.000 und ohne Länderquoten;
- Art XXV des „Falscher-Entwurfs“ vom Dezember 1919 (abgedruckt bei Ermacora, aaO, 517: auf Initiative von 50.000 Bundesbürgern „oder von drei Bundesgliedern“;
- Art 32 des „Privatentwurfs Mayr“ vom Februar 1920 (abgedruckt bei Schmitz, aaO, 161): wie Kelsen, nur 300.000;
- Art 36 des (weiteren) Entwurfs Mayrs vom Februar 1920 (abgedruckt bei Schmitz, aaO, 161); wie der „Ministerial“- Entwurf;
- Art 33 des „Linzer Entwurfs“ vom April 1920 [abgedruckt bei Ermacora (FN 5), 115, und Walter, Die Entscheidung des Bundes-Verfassungsgesetzes 1920 in der Konstituierenden Nationalversammlung, 1984, 115]: wie der „Privatentwurf Mayr“ (die Meinungsverschiedenheiten zur richtigen Fassung des „Linzer Entwurfs“ – vgl Walter, aaO, 12 FN 5 – spielen hier keine Rolle, da beide Fassungen des Art 33 identisch sind). Keine Gesetzesreferenden enthielten:
- der bereits im April 1920 bei der Linzer Länderkonferenz verwendete und am 18. 5. 1920 in die KNV eingebrachte Entwurf der Großdeutschen Vereinigung [842 BlgKN, Art 62, abgedruckt bei Ermacora (FN 5), 95 f]; und
- der ebenfalls bei der Linzer Länderkonferenz bereits vorhandene und am 7. 7. 1920 in die KNV eingebrachte Entwurf der Sozialdemokratischen Partei [904 BlgKNV, abgedruckt bei Ermacora (FN 5), 152]; vgl aber Art 4 zur Volksabstimmung über Länderneugliederungen (aaO, 573).

Gesetzesreferenden nur über Änderungen des Wehrgesetzes sahen unter bestimmten Umständen vor:

schusses der Konstituierenden Nationalversammlung stießen diese Vorschläge jedoch auf den Widerstand der sozialdemokratischen Partei.<sup>7</sup> Als Kompromiss wurde schließlich die heute noch geltende Lösung beschlossen, die die Entscheidung über die Durchführung einer Volksabstimmung der Nationalratsmehrheit überlässt. Außerdem wurde die Volksabstimmung als Verfahrensschritt vor die Beurkundung (und Kundmachung) des Gesetzes gestellt, um die „Verwirrung“ durch die allfällige nachträgliche Aufhebung eines bereits kundgemachten und dann in einer Volksabstimmung abgelehnten Gesetzes zu vermeiden. In den weiteren Beratungen des Unterausschusses und im Plenum kam es nur mehr zu Präzisierungen und Umstellungen des Textes.<sup>8</sup>

- 4 Mit der Verfassungsnovelle BGBl 1925/268 wurde die Wortfolge „nach Beendigung des Verfahrens gemäß Artikel 42, jedoch“ in Art 43 B-VG eingefügt, um eine textliche Übereinstimmung mit Art 44 Abs 2 (heute: Abs 3) B-VG zu erzielen.<sup>9</sup> Mit der Unterbrechung zwischen 1934<sup>10</sup> und 1945 gilt Art 43 B-VG seither in unveränderter Form.
- 5 Keine Verwirklichung fanden Vorschläge, die Volksabstimmung über Gesetzesbeschlüsse auf Verlangen einer Nationalratsminderheit<sup>11</sup> oder des Bundespräsi-

- Art 14 Abs 3 des am 25. 6. 1920 in die KNV eingebrachten zweiten Entwurfs der Christlichsozialen Partei [888 BlgKNV, abgedruckt bei *Ermacora* (FN 5), 143]; und
- Art 56 Abs 2 des Renner-Mayr Entwurfs vom 8. 7. 1920 [abgedruckt bei *Ermacora* (FN 5), 193].

7 Vgl die Äußerungen der Abgeordneten *Danneberg* und *Bauer*, abgedruckt bei *Ermacora* (FN 5), 347 f, und die Stellungnahme *Dannebergs* im Plenum der KNV, StenProtKNV, 3390, abgedruckt bei *Nowak*, 467, in denen von einer Erschütterung der Rechtssicherheit durch eine allfällige nachträgliche Aufhebung eines Gesetzes, einem Eingreifen einer nicht demokratischen Körperschaft in die Gesetzgebung durch Anrufung des Volksentscheids und von einer Überforderung des Volkes bei der Kompliziertheit der heutigen Gesetzgebung die Rede ist. Zu den dahinter stehenden Motiven vgl *Kautsky*, *Der Parlamentarismus, die Volksgesetzgebung und die Sozialdemokratie*, 1893, 120 ff, 126 f, 131 f, 136 („Bevorzugung des reaktionären flachen Landes auf Kosten der revolutionären Großstädte“, Zerstörung des Parteizusammenhalts, „Zersetzung und Verwaschung der Parteien“); *Kelsen/Froeblich/Merkel* (FN 1), 121 („konservative Tendenz der Volksabstimmungen“); weiters *Kostelka*, *Der Kampf um die Demokratie*, in: Matzka (Hrsg), *Sozialdemokratie und Verfassung*, 1985, 209 (225 f); *Mantl*, *Eine frühe Weichenstellung zwischen Parlamentarismus und direkter Demokratie. Die Auseinandersetzung Kautskys mit Rittinghausen im Jahre 1893*, in: Funke ua (Hrsg), *Demokratie und Diktatur. Geist und Gestalt politischer Herrschaft in Europa*, 1987, 534; *Marko*, *Direkte Demokratie im Vergleich: Schweiz – Österreich – Bundesrepublik Deutschland*, in: Marko/Stolz (Hrsg), *Demokratie und Wirtschaft*, 1987, 11 (53 f). Zur allgemeinen Skepsis der Zeit gegen die direkte Demokratie trotz des demokratischen Pathos *Widder*, 330 f, mwN.

8 Protokolle des Unterausschusses, abgedruckt bei *Ermacora* (FN 5), 347 f, 482; StenProtKNV, 3450; vgl *Walter* (FN 6), 116 f; *Welan*, FS Hellbling, 423 f.

9 EB zur RV 327 BlgNR 2. GP, 9.

10 Die Verfassung 1934 sah die Volksabstimmung nur auf Beschluss der Bundesregierung vor; dazu *Merkel*, *Die ständisch-autoritäre Verfassung Österreichs*, 1935, 80 ff; *Rack*, 153.

11 IA 195/A 3. GP von sozialdemokratischen Abgeordneten, abgedruckt bei *Berchtold*, *Die Verfassungsreform von 1929*, Bd 1, 1979, 376 f; dazu *Hasiba*, *Die Zweite Bundes-*

renten<sup>12</sup> durchzuführen oder unabhängig davon Gesetzesvorschläge eines besonders stark unterstützten und/oder vom Nationalrat unzureichend behandelten Volksbegehrens einer Volksabstimmung zu unterziehen.<sup>13</sup>

### 3. Rechtliche und politische Bedeutung

In der Volksabstimmung befinden die stimmberechtigten Bürger, ob ein bestimmtes Gesetz verbindlich werden soll. Anders als das Volksbegehren und die Volksbefragung wirkt die Volksabstimmung nicht empfehlend, sondern entscheidend: Nur wenn sie positiv ausgeht, kann das entsprechende Gesetz beurkundet und kundgemacht werden.<sup>14</sup> Eine Volksabstimmung kann nach dem B-VG allerdings immer nur über einen bereits vom Nationalrat gefassten (und der notwendigen Mitwirkung des Bundesrates unterzogenen) Gesetzesbeschluss stattfinden (Rz 11 ff). Der Inhalt des Gesetzes mag zwar im Einzelfall von den Bürgern durch ein Volksbegehren vorgeschlagen worden sein; ob und in welcher Form er zum Gesetzesbeschluss wird, entscheidet aber auch dann allein der Nationalrat.<sup>15</sup> Ohne Gesetzesbeschluss des Nationalrats gibt es keine Volksabstimmung, und abgestimmt wird immer über vom Nationalrat festgelegte Inhalte. Deshalb ist die Volksabstimmung, auch wenn sie gelegentlich so bezeichnet wird,<sup>16</sup> kein Instrument der Volksgesetzgebung, sondern nur der Mitwirkung des Volkes an der Parlamentsgesetzgebung.<sup>17</sup>

Die den Bürgern mit der Volksabstimmung eingeräumte Mitwirkungsbefugnis ist also reaktiver Natur; sie beschränkt sich darauf, das Inkrafttreten des Gesetzesbeschlusses zu verhindern. Ein solches Volksveto hat grundsätzlich die Funktion, die politische Mehrheit im Parlament zu kontrollieren. In der restriktiven Ausgestaltung durch Art 43 B-VG, die eine Volksabstimmung auf Initiative der Bürger oder anderer Verfassungsorgane nicht zulässt, sondern die Entscheidung über ihre Durchführung der Nationalratsmehrheit selbst vorbehält, scheidet eine echte Kontrollfunktion allerdings aus.<sup>18</sup> Auch dient die Volksabstimmung nach Art 43 B-VG nicht der Entscheidung von Konflikten zwischen Nationalrat und

Verfassungsnovelle 1929, 1976, 55 f; *Nowak*, 471 f; *Pfeifer*, 163 f; *Rill*, 9 ff; *Seipel* (FN 4), 138 ff; *Welan*, in: *Koja/Stourzh*, 190.

12 § 26 der RV zur B-VGNov 1929, 382 BlgNR 3. GP, abgedruckt bei *Berchtold* (FN 1), 287, und *Hasiba* (FN 1), 173; dazu *Nowak*, 473 f; *Strele*, *Rechtsstaat und Demokratie im neuen Österreich*, 1931, 88 f.

13 Dazu *Merli*, Art 41 Abs 2 B-VG, FN 19.

14 Zu den Rechtswirkungen der Volksabstimmung im Einzelnen *Merli*, Art 45, 46 B-VG, Rz 31 ff.

15 *Merli*, Art 41 Abs 2 B-VG, Rz 57.

16 ZB *Métall*, *Probleme der unmittelbaren Demokratie im österreichischen Bundesstaatsrecht*, Gerichtshalle 1930, 245; *Welan*, FS Hellbling, 420, 428, und im Titel seines Beitrags.

17 Vgl zB *Adamovich/Funk/Holzinger*, *Österreichisches Staatsrecht*, Bd 1, 1997, Rz 11.013; *Kelsen/Froeblich/Merkel* (FN 1), 121; *Mayer*, 347; *Ringhofer*, *Die österreichische Bundesverfassung*, 1977, 147; *Thienel*, *Die Rechtswirkungen von Volksabstimmungen nach Art 43 und Art 44 B-VG*, ÖJZ 1988, 673 (677).

18 ZB *Welan*, FS Hellbling, 431.

## Art 43

Bundesrat,<sup>19</sup> weil sie nur und erst stattfinden kann, wenn der Nationalrat nach einem allfälligen Einspruch des Bundesrates einen Beharrungsbeschluss gefasst und damit den Konflikt bereits zu seinen Gunsten entschieden hat; im Sonderfall des Art 15 Abs 6 B-VG kommt bei fehlender Zustimmung des Bundesrates ein volksabstimmungsgeeigneter Gesetzesbeschluss gar nicht zustande (Rz 14).

- 8 Bedeutung hat das Gesetzesreferendum daher nur als Mehrheitsinstrument:<sup>20</sup> vor allem für die Bestätigung und Entlastung der parlamentarischen Regierungsmehrheit in besonders umstrittenen Sachfragen, ganz besonders dann, wenn die Konfliktlinien quer zur Parteienstruktur verlaufen. An einer Bestätigung ihres Willens durch das Volk kann der Mehrheit gelegen sein, um die Diskussionen über ein bestimmtes Gesetzesvorhaben zu beenden oder um dafür einen Legitimationsgewinn zu erzielen. Eine Volksabstimmung eröffnet zugleich der Opposition eine zusätzliche Chance, und deshalb wird die Mehrheit sich idR nur dann dafür entscheiden, wenn sie sich gute Gewinnaussichten ausrechnet. Doch auch bei einem negativen Ausgang kann die Volksabstimmung entlastend und stabilisierend für die Mehrheit wirken, wenn die Abstimmung die konkrete Sachfrage so „erledigt“, dass die Meinungsverschiedenheiten darüber in der nächsten Wahl keine Rolle mehr spielen.
- 9 Allerdings hängt die legitimierende oder befriedende Wirkung einer Volksabstimmung – anders als ihre Entscheidungswirkung – stark vom Ausmaß der Beteiligung und der erzielten Mehrheit ab. Eine Volksabstimmung kann politische Konflikte auch verschärfen, weil sie in der Vorbereitungszeit regelmäßig zu einer Polarisierung der Positionen von Befürwortern und Gegnern führt und weil bei geringer Beteiligung und/oder einem knappen Ergebnis der Abstimmung uU die „Verlierer“ nicht aufgeben und die „Sieger“ nicht mehr kompromissbereit sind. Darüber hinaus kann die Volksabstimmung von Regierung und Parteien auch in eine personelle „Vertrauensfrage“ umfunktioniert und von der Mehrheit zur Ablenkung von anderen Fragen oder zur Diskreditierung legitimer Minderheitenanliegen missbraucht werden. Bei sehr häufigem Gebrauch ließe sich wohl auch von einer Flucht aus der Verantwortung sprechen.

## 4. Praxis

- 10 In der bisher einzigen Volksabstimmung über ein einfaches Bundesgesetz<sup>21</sup> wurde am 5. 11. 1978 der Gesetzesbeschluss „über die friedliche Nutzung der

19 In diese Richtung aber *Hartwig*, Volksbegehren und Volksentscheid im deutschen und österreichischen Staatsrecht, 1930, 93.

20 Vgl zum Folgenden *Hartwig* (FN 19), 93; *Marko* (FN 7), 29, 49 f, 51 f; *Nowak*, 502; *derselbe*, Rechtswirkungen einer Volksabstimmung, *ÖJZ* 1980, 36 (38); *Pernthaler*, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, 1986, 210; *Rack*, Weiterentwicklung direktdemokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten in Österreich, *Die Verwaltung* 1984, 208 (216); *Rill*, 7, 11; *Strele* (FN 12) 45 f; *Welan*, FS Hellbling, 430 ff; *derselbe*, in: *Kojal/Steurzsh*, 191 f.

21 Die Volksabstimmung vom 12. 6. 1994 über das EU- BeitrittsVG (BGBl 1994/744) wurde von der Nationalratsmehrheit verlangt, betraf aber eine Gesamtänderung der Verfassung und beruhte daher auch auf Art 44 Abs 3 B-VG; vgl Rz 12. Zu den – nicht auf das

## Art 43

Kernenergie in Österreich (Inbetriebnahme des Kraftwerkes Zwentendorf)“ mit ganz knapper Mehrheit abgelehnt.<sup>22</sup>

## II. Einzelfragen

## 1. Gegenstand

Gegenstand der Volksabstimmung nach Art 43 B-VG ist ein bestimmter Gesetzesbeschluss des Nationalrates, also ein Beschluss über die Erlassung eines neuen oder über die Änderung oder Aufhebung eines geltenden Bundesgesetzes. Ausnahmen für bestimmte Materien – etwa Abgabengesetze – bestehen nicht. Akte anderer Organe – zB Gesetzesvorschläge – und andere Akte des Nationalrates – zB die Genehmigung von Staatsverträgen, aber auch die Ablehnung eines Gesetzesvorschlags – können der Volksabstimmung nach Art 43 B-VG dagegen nicht unterworfen werden.<sup>23</sup>

Art 43 B-VG spricht von „jedem Gesetzesbeschluss“. Allerdings trifft Art 44 Abs 3 B-VG eigene Regelungen für die Volksabstimmung über Beschlüsse über Verfassungsänderungen. Daraus könnte man ableiten, dass Art 43 B-VG nur für Beschlüsse über einfache Bundesgesetze gilt.<sup>24</sup> Die beiden Bestimmungen sind jedoch nicht miteinander unvereinbar, sodass immer nur eine von ihnen zur Anwendung kommen könnte. Art 44 Abs 3 B-VG enthält Bedingungen, unter denen eine Volksabstimmung über Verfassungsänderungen auch ohne Mehrheitsbeschluss oder -verlangen gem Art 43 B-VG durchgeführt werden muss,<sup>25</sup> und die Voraussetzungen des Art 43 B-VG können wiederum auch bei Verfassungsänderungen erfüllt werden. Daher spricht nichts dagegen, Art 43 B-VG tatsächlich auf jeden Gesetzesbeschluss unabhängig von seinem Rang anzuwenden. Beschließt oder verlangt also die Nationalratsmehrheit eine Volksabstimmung, dann ist es unerheblich, ob es sich bei dem betreffenden Gesetzesbeschluss um ein einfaches Gesetz oder um eine möglicherweise gem Art 44 Abs 3 B-VG volksabstimmungspflichtige Verfassungsänderung handelt, denn die Volks-

B-VG gestützten – Volksabstimmungen zur Festlegung der Staatsgrenzen nach dem Ersten Weltkrieg und über die „Wiedervereinigung mit dem Deutschen Reich“ am 10. 4. 1938 *Nowak*, 468 ff, 476 f, mwN; zu Letzterer auch *Morscher*, 804, mwN.

22 Entschließung des Bundespräsidenten BGBl 1978/493; Ergebniskundmachung BGBl 1978/628; dazu und zu den Reaktionen die Dokumentation bei *Rauchenberger* (Hrsg), Stichwort Demokratie, 1994, 987 ff; ferner *Marko* (FN 7), 49 f; *Morscher*, 803; *Nowak*, 484; *Rack* (FN 16), 215 f; *Welan*, in: *Kojal/Steurzsh*, 190 f; *derselbe*, *Volksgesetz und Verfassungsgesetz*, Stb 1978, 69.

23 ZB *Hartwig* (FN 19), 94; *Kelsen/Froeblich/Merkl* (FN 1), 121; *Ringhofer* (FN 17), 148; *Welan*, FS Hellbling, 421, 422, 428.

24 So *Ringhofer* (FN 17), 147; ähnlich *Kelsen/Froeblich/Merkl* (FN 1), 120; *Matyer*, B-VG<sup>3</sup>, 1997, 179; *Neisser/Handstanger/Schick*, 347; *Welan*, FS Hellbling, 426.

25 Dass allerdings die „Durchführung einer Volksabstimmung ... auch bei Verfassungsnormen – abgesehen bei einer Teil- oder Gesamtänderung der Bundesverfassung – nur im Wege des Art 43 B-VG veranlaßt werden [kann]“ – so *Neisser/Handstanger/Schick*, 350 (Hervorhebung nicht im Original) – könnte nur zutreffen, wenn Art 44 Abs 3 B-VG mit „Bundesverfassung“ allein das B-VG (und mit „Änderung“ nicht auch „Ergänzung“) meinte.

## Art 43

abstimmung hat dann schon allein wegen Art 43 B-VG stattzufinden.<sup>26</sup> Dies vereinfacht die Entscheidung des Bundespräsidenten über die Anordnung der Volksabstimmung und die Prüfung des Volksabstimmungsverfahrens durch den VfGH.<sup>27</sup>

- 13** Ein Gesetzesbeschluss iSd Art 43 B-VG kann nur als Ganzes zum Gegenstand der Volksabstimmung werden. Eine Abstimmung über einzelne Teile daraus wäre unzulässig, weil sich der Beschluss eben auf das gesamte Gesetz bezieht und bei einem negativen Ausgang der Volksabstimmung über den einzelnen Teil der kundzumachende oder inzwischen schon kundgemachte Rest des Gesetzes für sich genommen dem Willen der Parlamentsmehrheit uU nicht entspräche. Bedeutung hat dies vor allem für einfache Bundesgesetze, die einzelne Verfassungsbestimmungen enthalten. Sie müssen als Ganzes der Volksabstimmung unterzogen werden, wenn entweder die Voraussetzungen des Art 43 oder jene des Art 44 Abs 3 B-VG erfüllt sind, wobei im letzteren Fall das ganze Gesetz als Verfassungsänderung zu betrachten ist. Eine Volksabstimmung über die Verfassungsbestimmung(en) allein ist dagegen weder nach der einen noch nach der anderen Bestimmung möglich – es sei denn, der Nationalrat fasst von vornherein getrennte Gesetzesbeschlüsse, die dann auch im weiteren Verfahren bis zur Kundmachung getrennt zu behandeln sind.
- 14** Die Volksabstimmung findet nach Art 43 B-VG „nach Beendigung des Verfahrens gemäß Artikel 42“ statt. Aus dem Wortlaut dieser Wendung folgt jedenfalls, dass zunächst die Mitwirkung des Bundesrates, soweit sie erforderlich ist, abzuwarten ist (Rz 22), aber nicht notwendigerweise, dass im Falle eines Einspruches des Bundesrates vor der Volksabstimmung auch noch ein Beharrungsbeschluss gefasst werden muss, denn das Verfahren nach Art 42 B-VG ist auch dann zu Ende, wenn ein solcher Beschluss ausbleibt.<sup>28</sup> Allerdings ist die Volksabstimmung nach dem B-VG durchwegs nicht als alternativer Weg der Gesetzgebung, sondern nur als zusätzlicher Schritt des Gesetzgebungsverfahrens gestaltet, und deshalb kann sie einen Beharrungsbeschluss nicht ersetzen. Dasselbe gilt für die Zustimmung des Bundesrates im Sonderfall des Art 15 Abs 6 B-VG, weil auch sie als Teil des Verfahrens gem Art 42 B-VG verstanden werden kann. Fehlt also ein Beharrungsbeschluss oder die Zustimmung des Bundesrates, fehlt es auch an einem beurkundungs- und veröffentlichungsreifen und damit volksabstimmungsfähigen Gesetzesbeschluss.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> So auch VfSlg 13.839/1994,40, für die Volksabstimmung über das EU-BeitrittsBVG; für Teiländerungen der Verfassung *Atzwanger/Kobzina/Zögernitz*, Nationalrat-Geschäftsordnung<sup>2</sup>, 1990, 265.

<sup>27</sup> Dazu *Merli*, Art 45, 46 B-VG, Rz 10 ff, 28.

<sup>28</sup> *Walter/Mayer*, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts<sup>8</sup>, 1996, Rz 462.

<sup>29</sup> So im Ergebnis auch *Barfuß*, Die verfassungsrechtliche Bedeutung von Volksabstimmungen, ZfV 1987, 425; *Berchtold*, Der Bundespräsident, 1969, 183; *Ringhofer* (FN 17), 146, 148; und die Praxis im Fall *Zwentendorf* (FN 22); der Einspruch des Bundesrates und der Ausschussantrag auf Fassung des Beharrungsbeschlusses, 986 und 990 BlgNR 14. GP, sind bei *Rauchenberger* (FN 22), 990 ff, abgedruckt.

## Art 43

Dass der Gesetzesbeschluss auch sonstigen verfahrensrechtlichen oder gar inhaltlichen Anforderungen der Verfassung zu entsprechen hat, um volksabstimmungsfähig zu sein, ergibt sich aus Art 43 B-VG und auch aus Art 46 Abs 3 B-VG<sup>30</sup> nicht. Obwohl das als Verschwendung von Ressourcen erscheinen mag, muss daher auch ein verfassungswidriges Gesetz der Volksabstimmung unterzogen werden, wenn die Nationalratsmehrheit es so will.<sup>31</sup> Allerdings kann auch der positive Ausgang einer Volksabstimmung Verfassungswidrigkeiten nicht sanieren. Ein auf einer Volksabstimmung beruhendes (nicht gesamtänderndes) Gesetz kann vom VfGH aufgehoben werden wie jedes andere auch.<sup>32</sup>

## 2. Auslösung durch die Nationalratsmehrheit

Die Volksabstimmung hat stattzufinden, wenn der Nationalrat es beschließt oder die Mehrheit der Mitglieder des Nationalrates es verlangt. Weil Art 43 B-VG die Durchführung einer Volksabstimmung von der Entscheidung der Nationalratsmehrheit abhängig macht und weil diese Entscheidung rechtlich nicht gebunden wird und daher nach politischer Zweckmäßigkeit getroffen werden kann,<sup>33</sup> handelt es sich um ein fakultatives Referendum.

Die Nationalratsmehrheit kann diese Entscheidung in zwei Grundformen treffen:<sup>34</sup> durch einen förmlichen Beschluss im Rahmen einer Sitzung oder durch ein Verlangen auch außerhalb der Sitzung. Der Beschluss über die Volksabstimmung kann ein eigener Akt des Nationalrates sein, aber auch (nur) im Text des beschlossenen Gesetzes zum Ausdruck gebracht werden.<sup>35</sup> Für einen selbständigen Beschluss gelten mangels Sonderregelungen die Quoren des Art 31 B-VG, sodass im Extremfall bei 183 Abgeordneten die „Mehrheit“ schon mit 31 Stimmen erzielt werden könnte. Das Verlangen muss dagegen von der Mehrheit der Mitglieder, also von mindestens 92 Abgeordneten gestellt werden.

Die Entscheidung muss einen bestimmten Gesetzesbeschluss betreffen und kann daher zwar früher beantragt, aber erst dann getroffen werden, wenn der Gesetzesbeschluss in seiner endgültigen Fassung vorliegt.<sup>36</sup> Bedarf der Gesetzesbeschluss noch der Mitwirkung des Bundesrates, kann die Entscheidung nur wirksam werden, wenn das Verfahren tatsächlich zu einem beurkundungs- und

<sup>30</sup> Dazu *Merli*, Art 45, 46 B-VG, Rz 10 ff.

<sup>31</sup> AA offenbar *Welan*, Stb 1978 (FN 22); *derselbe*, FS Hellbling, 426, 427 f, mit Hinblick auf den als Gesetz verkleideten *Zwentendorf*-Genehmigungsbeschluss, der noch dazu widersprüchliche Regelungen enthielt und sich daher schlecht für eine Abstimmung mit „ja“ oder „nein“ eignete; zu diesen – verfassungspolitisch berechtigten – Bedenken auch *Barfuß* (FN 29), 427.

<sup>32</sup> *Merli*, Art 45, 46 B-VG, Rz 33.

<sup>33</sup> *Mayer* (FN 24), 181.

<sup>34</sup> Vgl zB *Berchtold* (FN 32), 183 f; *Hartwig* (FN 19), 94; *Kelsen/Froehlich/Merkel* (FN 1), 120 f; *Klinghoffer*, Die Verankerung des Referendums in den europäischen Nachkriegsverfassungen, AÖR 14, 1928, 1 (47 FN 85).

<sup>35</sup> Vgl die Einleitung des Art I EU-BeitrittsBVG (BGBl 1994/744): „Mit der Zustimmung des Bundesvolkes zu diesem Bundesverfassungsgesetz ...“; und die Auslegung dieser Wendung durch VfSlg 13.839/1994, 40.

<sup>36</sup> Vgl *Ringhofer* (FN 17), 148.

## Art 43

kundmachungreifen Gesetz führt (Rz 14). Die Entscheidung kann auch nach der Beschlussfassung über das Gesetz bis zu dessen Beurkundung durch den Bundespräsidenten fallen.<sup>37</sup>

- 19** Die konkrete Ausgestaltung der Willensbildung überlässt die Verfassung der Geschäftsordnung des Nationalrates.<sup>38</sup> § 84 Abs 2 GOGNR sieht vor, dass ein Antrag auf die Fassung eines Beschlusses über die Durchführung einer Volksabstimmung als Ausschussantrag oder als Zusatzantrag in der zweiten Lesung gestellt werden kann, aber erst nach der dritten Lesung zur Abstimmung kommt. Darüber hinaus kann die Beschlussfassung auch nach den allgemeinen Regelungen über selbständige Anträge von Abgeordneten (§ 26 GOGNR) beantragt werden.<sup>39</sup> Gem § 106 GOGNR sind Verlangen auf Durchführung einer Volksabstimmung schriftlich mit den eigenhändigen Unterschriften der Abgeordneten an den Präsidenten des Nationalrates zur weiteren verfassungsmäßigen Behandlung zu richten. Der Nationalratspräsident hat gem § 83 GOGNR die Zustellung des Beschlusses oder des Verlangens an die Bundesregierung zu verfügen, damit diese mit dem Vorschlag der Anordnung der Volksabstimmung durch den Bundespräsidenten (Art 46 Abs 3 iVm Art 67 Abs 1 B-VG) den nächsten Verfahrensschritt setzen kann.
- 20** Jedenfalls danach kann die Entscheidung des Nationalrates nicht mehr zurückgenommen werden, weil ihm im weiteren Gesetzgebungsverfahren keine Zuständigkeit mehr zukommt.<sup>40</sup> Das gilt auch und gerade für einen inzwischen neugewählten Nationalrat; der Ablauf der Gesetzgebungsperiode und die Neuwahl haben auf das weitere Verfahren keinen Einfluss.<sup>41</sup>
- 21** Als unselbständiger Schritt des Gesetzgebungsverfahrens ist die Entscheidung des Nationalrates nicht gesondert beim VfGH anfechtbar.<sup>42</sup>

### 3. Stellung der Volksabstimmung im Gesetzgebungsverfahren

- 22** Dass der Gesetzesbeschluss nach Art 43 B-VG der Volksabstimmung „nach Beendigung des Verfahrens gemäß Artikel 42, jedoch vor seiner Beurkundung durch den Bundespräsidenten“ zu unterziehen ist, macht deutlich, an welcher Stelle im Gesetzgebungsverfahren die Volksabstimmung als zusätzlicher Schritt eingeschoben wird. Die Volksabstimmung kann freilich nicht unmittelbar nach dem Abschluss des Verfahrens gem Art 42 B-VG stattfinden, denn vorher sind,

<sup>37</sup> Neisser/Handstanger/Schick, 348.

<sup>38</sup> Allgemein Art 30 Abs 2 B-VG; speziell zum Verlangen nach einer Volksabstimmung vgl die Protokolle des Unterausschusses des Verfassungsausschusses der KNV, abgedruckt bei Ermacora (FN 5), 348. Die verfassungsrechtlichen Bedenken von Atzwanger/Kobzina/Zögernitz (FN 26), 331, erscheinen daher unbegründet.

<sup>39</sup> Atzwanger/Kobzina/Zögernitz (FN 26), 265.

<sup>40</sup> Welan, iS Hellbling, 429.

<sup>41</sup> Vgl für das Landesrecht, aber mit allgemeiner Begründung Widder, Volksabstimmung und parlamentarische Gesetzgebung. Zu Problemen der direkten Demokratie dargestellt am Beispiel des Burgenländischen Volksabstimmungsgesetzes, 1987, 20 ff.

<sup>42</sup> VfSlg 8370/1978; zur Kontrolle im Rahmen der Anfechtung der Volksabstimmung Merli, Art 45, 46 B-VG, Rz 28.

## Art 43

wie angedeutet (Rz 19), noch einige vorbereitende Schritte anderer Organe erforderlich. Der zweite Teil der zitierten Wendung verbietet nicht nur eine Volksabstimmung nach der Beurkundung, sondern auch und vor allem eine Beurkundung vor der Volksabstimmung. Daraus folgt, dass ein Gesetz, das trotz eines entsprechenden Beschlusses oder Verlangens des Nationalrates keiner Volksabstimmung unterzogen, aber dennoch beurkundet (und kundgemacht) wird, verfassungswidrig ist. Zugleich liegt darin ein Hinweis auf die rechtliche Wirkung einer durchgeführten Volksabstimmung.<sup>43</sup>

### 4. Sonstiges

Die Stimmberechtigung, das Verfahren, der Rechtsschutz und die gerichtliche Kontrolle von Volksabstimmungen richten sich nach Art 45 und 46 B-VG und den dazu ergangenen einfachgesetzlichen Ausführungsbestimmungen. Da diese Vorschriften auch für Volksabstimmungen nach Art 44 Abs 3 (und 60 Abs 6) B-VG gelten, werden sie nicht hier behandelt. Auch für die Rechtswirkungen von Volksabstimmungen sei auf die (gemeinsame) Kommentierung der Art 45 und 46 B-VG verwiesen. **23**

<sup>43</sup> Zu den Verfahrensschritten, der Frage, ob sich aus Art 43 iVm Art 46 Abs 2 B-VG auch ein Recht der Stimmberechtigten auf Durchführung der Volksabstimmung nach einer entsprechenden Willensäußerung der Nationalratsmehrheit ableiten lässt, und zu den Rechtswirkungen des Ergebnisses einer Volksabstimmung Merli, Art 45, 46 B-VG, Rz 7, 10 ff, 31 ff.

# Österreichisches Bundesverfassungsrecht

Textsammlung und Kommentar

Herausgegeben von  
Karl Korinek und Michael Holoubek

Redaktion:  
Andrea Martin

SpringerWienNewYork

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