

TE Vfgh Erkenntnis 2025/12/9 V218/2025 (V218/2025-14)

JUSLINE Entscheidung

🕒 Veröffentlicht am 09.12.2025

Index

L04 Direkte Demokratie

Norm

B-VG Art15 Abs1

B-VG Art139 Abs1 Z2

B-VG Art141 Abs1 lith

VolksbefragungsG 1989 §16

Krnt Landesverfassung Art7a, Art43

Krnt VolksbefragungsG §1, §2 Abs2, §8, §9, §16, §17

Verordnung der Krnt Landesregierung vom 15.10.2024 betreffend eine Volksbefragung über Windkraftanlagen

Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991

VfGG §7 Abs1

1. B-VG Art. 15 heute
2. B-VG Art. 15 gültig von 19.07.2024 bis 18.07.2024 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 89/2024
3. B-VG Art. 15 gültig ab 19.07.2024 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 41/2026
4. B-VG Art. 15 gültig von 27.02.2024 bis 18.07.2024 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 5/2024
5. B-VG Art. 15 gültig von 01.02.2019 bis 26.02.2024 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 14/2019
6. B-VG Art. 15 gültig von 01.01.2014 bis 31.01.2019 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 51/2012
7. B-VG Art. 15 gültig von 01.09.2012 bis 31.12.2013 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 51/2012
8. B-VG Art. 15 gültig von 01.09.2012 bis 30.06.2012 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 49/2012
9. B-VG Art. 15 gültig von 01.07.2012 bis 31.08.2012 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 51/2012
10. B-VG Art. 15 gültig von 01.10.2011 bis 30.06.2012 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 60/2011
11. B-VG Art. 15 gültig von 01.01.2004 bis 30.09.2011 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 100/2003
12. B-VG Art. 15 gültig von 01.01.1999 bis 31.12.2003 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 8/1999
13. B-VG Art. 15 gültig von 01.07.1983 bis 31.12.1998 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 175/1983
14. B-VG Art. 15 gültig von 28.04.1975 bis 30.06.1983 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 316/1975
15. B-VG Art. 15 gültig von 01.01.1975 bis 27.04.1975 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 444/1974
16. B-VG Art. 15 gültig von 21.07.1962 bis 31.12.1974 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 205/1962
17. B-VG Art. 15 gültig von 18.07.1962 bis 20.07.1962 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 215/1962
18. B-VG Art. 15 gültig von 01.01.1961 bis 17.07.1962 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 148/1960
19. B-VG Art. 15 gültig von 19.12.1945 bis 31.12.1960 zuletzt geändert durch StGBI. Nr. 232/1945
20. B-VG Art. 15 gültig von 03.01.1930 bis 30.06.1934

1. B-VG Art. 139 heute
2. B-VG Art. 139 gültig ab 01.01.2015 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 114/2013
3. B-VG Art. 139 gültig von 01.01.2014 bis 31.12.2014 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 51/2012
4. B-VG Art. 139 gültig von 01.01.2004 bis 31.12.2013 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 100/2003
5. B-VG Art. 139 gültig von 30.11.1996 bis 31.12.2003 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 659/1996
6. B-VG Art. 139 gültig von 01.01.1991 bis 29.11.1996 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 685/1988
7. B-VG Art. 139 gültig von 01.07.1976 bis 31.12.1990 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 302/1975
8. B-VG Art. 139 gültig von 21.07.1962 bis 30.06.1976 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 205/1962
9. B-VG Art. 139 gültig von 19.12.1945 bis 20.07.1962 zuletzt geändert durch StGBI. Nr. 4/1945
10. B-VG Art. 139 gültig von 03.01.1930 bis 30.06.1934

1. B-VG Art. 141 heute
2. B-VG Art. 141 gültig ab 01.01.2017 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 41/2016
3. B-VG Art. 141 gültig von 01.01.2014 bis 31.12.2016 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 115/2013
4. B-VG Art. 141 gültig von 01.01.2014 bis 31.12.2013 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 51/2012
5. B-VG Art. 141 gültig von 01.04.2012 bis 31.12.2013 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 12/2012
6. B-VG Art. 141 gültig von 01.01.2004 bis 31.03.2012 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 100/2003
7. B-VG Art. 141 gültig von 01.01.1995 bis 31.12.2003 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 1013/1994
8. B-VG Art. 141 gültig von 01.07.1989 bis 31.12.1994 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 685/1988
9. B-VG Art. 141 gültig von 01.01.1989 bis 30.06.1989 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 685/1988
10. B-VG Art. 141 gültig von 01.10.1975 bis 31.12.1988 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 409/1975
11. B-VG Art. 141 gültig von 07.02.1958 bis 30.09.1975 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 12/1958
12. B-VG Art. 141 gültig von 19.12.1945 bis 06.02.1958 zuletzt geändert durch StGBI. Nr. 4/1945
13. B-VG Art. 141 gültig von 05.04.1931 bis 30.06.1934 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 103/1931
14. B-VG Art. 141 gültig von 03.01.1930 bis 04.04.1931

1. VfGG § 7 heute
2. VfGG § 7 gültig ab 22.03.2020 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 16/2020
3. VfGG § 7 gültig von 01.01.2015 bis 21.03.2020 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 101/2014
4. VfGG § 7 gültig von 01.01.2015 bis 31.12.2014 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 92/2014
5. VfGG § 7 gültig von 01.03.2013 bis 31.12.2014 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 33/2013
6. VfGG § 7 gültig von 01.07.2008 bis 28.02.2013 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 4/2008
7. VfGG § 7 gültig von 01.01.2004 bis 30.06.2008 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 100/2003
8. VfGG § 7 gültig von 01.10.2002 bis 31.12.2003 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 123/2002
9. VfGG § 7 gültig von 01.01.1991 bis 30.09.2002 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 329/1990
10. VfGG § 7 gültig von 01.07.1976 bis 31.12.1990 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 311/1976

Leitsatz

Gesetzwidrigkeit einer Verordnung der Kärntner Landesregierung betreffend eine Volksbefragung über Windkraftanlagen auf Bergen und Almen wegen einer wertenden Beifügung zur Fragestellung; Verstoß gegen das Krnt VolksbefragungsG durch die Lenkung der Fragestellung in eine bestimmte Richtung auf Grund der selektiven Hervorhebung eines einzelnen Interesses

Spruch

I.römisch eins.

Die Verordnung der Kärntner Landesregierung vom 15. Oktober 2024, ZI 01-W-WAHL-43784/2024-10, über die Ausschreibung einer Volksbefragung, LGBl Nr 79/2024, war gesetzwidrig. Die Verordnung der Kärntner Landesregierung vom 15. Oktober 2024, ZI 01-W-WAHL-43784/2024-10, über die Ausschreibung einer Volksbefragung, Landesgesetzblatt Nr 79 aus 2024,, war gesetzwidrig.

II.römisch zwei.

Die Kärntner Landesregierung ist zur unverzüglichen Kundmachung dieses Ausspruches im Landesgesetzblatt für Kärnten verpflichtet.

Begründung

Entscheidungsgründe

I. Anlassverfahren, Prüfungsbeschluss und Vorverfahrenrömisch eins. Anlassverfahren, Prüfungsbeschluss und Vorverfahren

1. Beim Verfassungsgerichtshof ist zur Zahl VIII/1/2025 eine auf Art 141 Abs 1 lit B-VG gestützte Anfechtung des Ergebnisses einer Volksbefragung anhängig, der folgender Sachverhalt zugrunde liegt:

1.1. Die Kärntner Landesregierung hat – auf Grund eines Verlangens von mindestens einem Drittel der Mitglieder des Kärntner Landtages gemäß § 1 Abs 2 lit b Kärntner Volksbefragungsgesetz (K-VbfrG) – mit Verordnung vom 15. Oktober 2024, LGBI 79/2024, die Durchführung einer Volksbefragung gemäß § 2 K-VbfrG angeordnet. 1.1. Die Kärntner Landesregierung hat – auf Grund eines Verlangens von mindestens einem Drittel der Mitglieder des Kärntner Landtages gemäß § 1 Abs 2 lit b Kärntner Volksbefragungsgesetz (K-VbfrG) – mit Verordnung vom 15. Oktober 2024, Landesgesetzblatt 79 aus 2024,, die Durchführung einer Volksbefragung gemäß § 2 K-VbfrG angeordnet.

1.2. Die Volksbefragung wurde am Sonntag, dem 12. Jänner 2025, durchgeführt. Dabei entfielen von den 148.462 gültig abgegebenen Stimmen 76.527 Stimmen auf JA und 71.935 Stimmen auf NEIN. Dieses Ergebnis wurde im Sinne des § 17 K-VbfrG am 30. Jänner 2025 in der Kärntner Landeszeitung (Jahrgang 75, Nr 5) kundgemacht.

1.3. Mit ihrer am 5. Februar 2025 eingebrachten, auf Art 141 Abs 1 lit B-VG gestützten Anfechtung der Volksbefragung beantragen 163 – ihrem Vorbringen nach – bei der Volksbefragung stimmberechtigte Personen, die mit Verordnung der Kärntner Landesregierung vom 15. Oktober 2024, LGBI 79/2024, ausgeschriebene Volksbefragung im vollen Umfang (sohin auch ihr Ergebnis) wegen Rechtswidrigkeit des Verfahrens für nichtig zu erklären. 1.3. Mit ihrer am 5. Februar 2025 eingebrachten, auf Art 141 Abs 1 lit B-VG gestützten Anfechtung der Volksbefragung beantragen 163 – ihrem Vorbringen nach – bei der Volksbefragung stimmberechtigte Personen, die mit Verordnung der Kärntner Landesregierung vom 15. Oktober 2024, Landesgesetzblatt 79 aus 2024,, ausgeschriebene Volksbefragung im vollen Umfang (sohin auch ihr Ergebnis) wegen Rechtswidrigkeit des Verfahrens für nichtig zu erklären.

2. Bei der Behandlung der Anfechtung sind im Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Gesetzmäßigkeit der Verordnung der Kärntner Landesregierung vom 15. Oktober 2024, ZI 01-W-WAHL-43784/2024-10, über die Ausschreibung einer Volksbefragung, LGBI 79/2024, entstanden. Der Verfassungsgerichtshof hat daher am 24. Juni 2025 beschlossen, diese Verordnung von Amts wegen auf ihre Gesetzmäßigkeit zu prüfen. 2. Bei der Behandlung der Anfechtung sind im Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Gesetzmäßigkeit der Verordnung der Kärntner Landesregierung vom 15. Oktober 2024, ZI 01-W-WAHL-43784/2024-10, über die Ausschreibung einer Volksbefragung, Landesgesetzblatt 79 aus 2024,, entstanden. Der Verfassungsgerichtshof hat daher am 24. Juni 2025 beschlossen, diese Verordnung von Amts wegen auf ihre Gesetzmäßigkeit zu prüfen.

2.1. Der Verfassungsgerichtshof ging vorläufig davon aus, dass die Anfechtung zulässig und rechtzeitig sei und er bei seiner Entscheidung darüber die in Prüfung gezogene Verordnung anzuwenden hätte.

2.2. In der Sache hegte der Verfassungsgerichtshof folgende Bedenken:

"2.1. In der Sache hegt der Verfassungsgerichtshof das Bedenken, dass die in Z 2 der Verordnung der Kärntner Landesregierung vom 15. Oktober 2024 festgelegte Fragestellung – im Lichte des aus dem Prinzip der Freiheit der Wahlen abzuleitenden Verbotes von Suggestivfragen – der Bestimmung des § 2 Abs 2 K-VbfrG widerspricht, der zufolge die Frage, die zur Abstimmung gestellt wird, möglichst kurz, sachlich und eindeutig sowie ohne wertende Beifügungen zu formulieren ist.

2.2. Die Fragestellung der Volksbefragung hat folgenden Wortlaut:

'Soll zum Schutz der Kärntner Natur (einschließlich des Landschaftsbildes) die Errichtung weiterer Windkraftanlagen auf Bergen und Almen in Kärnten landesgesetzlich verboten werden?'

2.3. Zu dieser Fragestellung bringen die Anfechtungswerber ua vor, sie sei weder klar noch eindeutig und überdies als unzulässige Suggestivfrage zu qualifizieren. Die in der Fragestellung vorgenommene Verknüpfung zwischen dem – unzweifelhaft wichtigen – Naturschutz bzw den positiv konnotierten Begriffen 'Berg' sowie 'Alm' und der Realisierung von Windkraftanlagen bzw deren Nichterrichtung zum (unterstellten) Schutz der Natur sei geeignet, die Frage zu einer unzulässigen (wertenden) Suggestivfrage zu machen. Hinzu komme, dass an der Stromerzeugung aus erneuerbarer

Energie und den daraus resultierenden positiven Auswirkungen für den Klimaschutz ein langfristiges öffentliches Interesse bestehe und demnach Windparks ebenfalls (zumindest mittelbar) dem Naturschutz dienen würden. Die Fragestellung stelle jedoch die Windkraft als unvereinbar mit dem Naturschutz bzw der Natur dar.

2.4. Gemäß Art43 Abs1 K-LVG kann die Landesregierung zur Erforschung des Willens der Landesbürger über Gegenstände aus dem selbständigen Wirkungsbereich des Landes, die von besonderer Bedeutung sind, durch Verordnung (§1 Abs1 K-VbefrG) eine Volksbefragung anordnen. Von einer Volksbefragung sind diejenigen Gegenstände aus dem selbständigen Wirkungsbereich des Landes ausgeschlossen, die ausschließlich eine individuelle behördliche Entscheidung erfordern (Art43 Abs3 K-LVG, §1 Abs3 K-VbefrG). Eine Volksbefragung ist anzuordnen, wenn dies der Landtag beschließt oder dies mindestens ein Drittel der Mitglieder des Landtages verlangt oder wenn dies mindestens 7.500 zum Landtag wahlberechtigte Personen verlangen (Art43 Abs2 K-LVG, §1 Abs2 K-VbefrG).

Gemäß §2 Abs2 K-VbefrG ist die Frage, die zur Abstimmung gestellt wird, möglichst kurz, sachlich und eindeutig, ohne wertende Beifügungen und so zu formulieren, dass eine Beantwortung entweder mit 'Ja' oder 'Nein' oder die Zustimmung zu einer von höchstens drei zur Wahl gestellten Entscheidungsmöglichkeiten erfolgen kann.

2.5. Der Verfassungsgerichtshof leitet im Zusammenhang mit direkt-demokratischen Verfahren aus dem – auch auf Volksbefragungen übertragbaren (vgl VfSlg 13.839/1994) – Prinzip der 'Reinheit', verstanden im Sinne von 'Freiheit' der Wahlen (vgl VfSlg 20.615/2023 mwN), ein Gebot der Klarheit und Eindeutigkeit der Fragestellung sowie ein Verbot von Suggestivfragen ab (vgl VfSlg 15.816/2000, 19.648/2012, 19.772/2013, 20.591/2023; VfGH 13.9.2013, V50/2013; 24.6.2025, V99/2024). Gerade Einrichtungen der direkten Demokratie im Sinne des Art141 Abs1 lith B-VG erfordern es nach dieser Rechtsprechung, dass das Substrat dessen, was den Wahlberechtigten zur Entscheidung vorgelegt wird, klar und eindeutig sowie frei von suggestiven Formulierungen ist, damit Manipulationen hintangehalten und Missverständnisse soweit wie möglich ausgeschlossen werden können. Diese Anforderung trägt (auch) der (verfassungs-)gesetzlichen Bedeutung (vgl Merli, Art49b B-VG, in: Korinek/Holoubek et al [Hrsg.], Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 5. Lfg. 2002, Rz 9; Poier, Art49b B-VG, in: Kneihls/Lienbacher [Hrsg.], Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 23. Lfg. 2019, Rz 8, 30) derartiger Einrichtungen, welche die Einhaltung und Überprüfbarkeit eines bestimmten Verfahrens voraussetzt, Rechnung. 2.5. Der Verfassungsgerichtshof leitet im Zusammenhang mit direkt-demokratischen Verfahren aus dem – auch auf Volksbefragungen übertragbaren vergleiche VfSlg 13.839 aus 1994,) – Prinzip der 'Reinheit', verstanden im Sinne von 'Freiheit' der Wahlen vergleiche VfSlg 20.615 aus 2023, mwN), ein Gebot der Klarheit und Eindeutigkeit der Fragestellung sowie ein Verbot von Suggestivfragen ab vergleiche VfSlg 15.816 aus 2000,, 19.648 aus 2012,, 19.772 aus 2013,, 20.591 aus 2023,, VfGH 13.9.2013,V50/2013; 24.6.2025, V99/2024). Gerade Einrichtungen der direkten Demokratie im Sinne des Art141 Abs1 lith B-VG erfordern es nach dieser Rechtsprechung, dass das Substrat dessen, was den Wahlberechtigten zur Entscheidung vorgelegt wird, klar und eindeutig sowie frei von suggestiven Formulierungen ist, damit Manipulationen hintangehalten und Missverständnisse soweit wie möglich ausgeschlossen werden können. Diese Anforderung trägt (auch) der (verfassungs-)gesetzlichen Bedeutung vergleiche , Merli, Art49b B-VG, in: Korinek/Holoubek et al [Hrsg.], Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 5. Lfg. 2002, Rz 9; Poier, Art49b B-VG, in: Kneihls/Lienbacher [Hrsg.], Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 23. Lfg. 2019, Rz 8, 30) derartiger Einrichtungen, welche die Einhaltung und Überprüfbarkeit eines bestimmten Verfahrens voraussetzt, Rechnung.

Mit dem – in Art43 Abs1 K-LVG sowie in§1 Abs1 K-VbefrG für Volksbefragungen in Kärnten festgelegten – Zweck einer Volksbefragung, den Willen der stimmberechtigten Bürger über einen bestimmten Gegenstand zu erforschen, ist – im Lichte des auch auf Volksbefragungen übertragbaren Prinzips der Freiheit der Wahlen (vgl VfSlg 19.772/2013 mwN) – eine Fragestellung, mit der versucht wird, die Antwort in eine bestimmte Richtung zu lenken, unvereinbar (vgl VfSlg 15.816/2000). Eine derartige Fragestellung kann nämlich bewirken, dass in einem Ergebnis der Volksbefragung nicht der wahre Wille der Stimmberechtigten zum Ausdruck kommt (vgl VfSlg 19.772/2013 sowie in diesem Sinne zu Wahlen VfSlg 2037/1950, 13.839/1994, 19.820/2013, 20.273/2018). In diesem Sinne ordnet§2 Abs2 K-VbefrG ausdrücklich an, dass die Frage, die zur Abstimmung gestellt wird, ohne wertende Beifügungen zu formulieren ist.Mit dem – in Art43 Abs1 K-LVG sowie in §1 Abs1 K-VbefrG für Volksbefragungen in Kärnten festgelegten – Zweck einer Volksbefragung, den Willen der stimmberechtigten Bürger über einen bestimmten Gegenstand zu erforschen, ist – im Lichte des auch auf Volksbefragungen übertragbaren Prinzips der Freiheit der Wahlen vergleiche VfSlg 19.772 aus 2013, mwN) – eine Fragestellung, mit der versucht wird, die Antwort in eine bestimmte Richtung zu lenken, unvereinbar vergleiche VfSlg 15.816 aus 2000,). Eine derartige Fragestellung kann nämlich bewirken, dass in einem

Ergebnis der Volksbefragung nicht der wahre Wille der Stimmberechtigten zum Ausdruck kommt vergleiche VfSlg 19.772 aus 2013, sowie in diesem Sinne zu Wahlen VfSlg 2037 aus 1950,, 13.839 aus 1994,, 19.820 aus 2013,, 20.273 aus 2018,). In diesem Sinne ordnet §2 Abs2 K-VbfrG ausdrücklich an, dass die Frage, die zur Abstimmung gestellt wird, ohne wertende Beifügungen zu formulieren ist.

2.6. Nach der vorläufigen Auffassung des Verfassungsgerichtshofes dürfte die Wendung 'zum Schutz der Kärntner Natur (einschließlich des Landschaftsbildes)' der in Prüfung stehenden Fragestellung eine solche wertende Beifügung enthalten. Die lediglich selektive Hervorhebung eines einzelnen – mit dem Verbot von Windkraftanlagen verbundenen – Interesses dürfte damit geeignet sein, die Antwort auf die Fragestellung in eine bestimmte Richtung zu lenken.

2.7. Aus diesen Gründen hegt der Verfassungsgerichtshof das Bedenken, dass die in Prüfung gezogene Verordnung der Kärntner Landesregierung vom 15. Oktober 2024 den Anforderungen des §2 Abs2 K-VbfrG an die Formulierung der Fragestellung einer Volksbefragung widerspricht."

3. Die Kärntner Landesregierung hat die Akten betreffend das Zustandekommen der in Prüfung gezogenen Verordnung vorgelegt und eine Äußerung erstattet, in der sie Folgendes ausführt:

"Mit Schreiben vom 28. August 2024, gefertigt von 13 Mitgliedern des Kärntner Landtages, wurde nach Art43 Abs2 Z2 K-LVG iVm. §1 Abs2 litb K-VbfrG an die Kärntner Landesregierung das Verlangen auf Durchführung einer Volksbefragung für das ganze Gebiet des Landes Kärnten zu folgender Fragestellung gerichtet: 'Soll zum Schutz der Kärntner Natur (einschließlich des Landschaftsbildes) die Errichtung weiterer Windkraftanlagen auf Bergen und Almen in Kärnten landesgesetzlich verboten werden?'"Mit Schreiben vom 28. August 2024, gefertigt von 13 Mitgliedern des Kärntner Landtages, wurde nach Art43 Abs2 Z2 K-LVG in Verbindung mit §1 Abs2 litb K-VbfrG an die Kärntner Landesregierung das Verlangen auf Durchführung einer Volksbefragung für das ganze Gebiet des Landes Kärnten zu folgender Fragestellung gerichtet: 'Soll zum Schutz der Kärntner Natur (einschließlich des Landschaftsbildes) die Errichtung weiterer Windkraftanlagen auf Bergen und Almen in Kärnten landesgesetzlich verboten werden?'

Nach Art43 Abs2 Z2 und Abs2a K-LVG und §1 Abs2 litb und Abs2b K-VbfrG hat die Landesregierung aufgrund des Verlangens von mindestens einem Drittel der Mitglieder des Landtages mit Verordnung eine Volksbefragung anzuordnen. Hierbei ist die Landesregierung in ihrem Handeln rechtlich gebunden: Einem Verlangen – als Initiative einer Gruppe von Abgeordneten, die keines Beschlusses des Landtages bedarf (vgl zu solchen Initiativen analog Zögernitz, Nationalrat-Geschäftsordnung⁴, 2020, 444 ff.) – hat die Landesregierung bei Erfüllung der (verfassungs-)gesetzlichen Voraussetzungen zu entsprechen. Bei Vorliegen des Tatbestandes „Verlangen“ hat die Landesregierung die normierte Rechtsfolge – Anordnung der Volksbefragung – anzuwenden. Im Unterschied zu einem Antrag auf Anordnung einer Volksbefragung aufgrund eines von mindestens 7.500 zum Landtag wahlberechtigten Personen unterstützten Verlangens (Art43 Abs2 Z3 K-LVG und §1 Abs2 litc iVm. §3 K-VbfrG) besteht im Fall des Verlangens von Abgeordneten keine Entscheidungsbefugnis der Landeswahlbehörde, ob sich die Frage auf einen Gegenstand aus dem selbständigen Wirkungsbereich des Landes bezieht und ob die sonstigen Voraussetzungen nach §1 Abs3 und §2 Abs2 K-VbfrG erfüllt sind. Zur Frage, ob der Landesregierung wegen allfälliger inhaltlicher Unzulässigkeit der von Abgeordneten in ihrem Verlangen formulierten Fragestellung ein spezifischer Fehlerkalkül zukommt, wird davon ausgegangen, dass die Landesregierung gesetzlich nicht befugt ist, die eigene Bewertung an die Stelle der von den verlangenden Abgeordneten verfolgten Intention zu setzen oder auf die Gestaltung der im Verlangen formulierten Frage Einfluss zu nehmen bzw diese abzuändern (vgl VfSlg 15.816/2000 zur fehlenden Möglichkeit der Abänderung nach dem Steiermärkischen Volksrechtegesetz) oder sonst inhaltlich zu zensurieren. Zu Art74 Abs2 Z3 des Stmk Landes-Verfassungsgesetzes 2010 (L-VG), der ausweislich der Materialien zur Kärntner Verfassungs- und Demokratiereform LGBI Nr 25/2017 die 'Vorbildregelung' für Art43 Abs2 Z2 K-LVG dargestellt hat (vgl die dem Selbständigen Antrag zu Ldtgs.Zl 14-22/31 angeschlossenen Erläuterungen, zu Zl 01-VD-LG-1626/27-2017, 8), wird in der Kommentarliteratur ein Fehlerkalkül in materieller Hinsicht verneint: Der Landesregierung komme keine Prüfungsbefugnis hinsichtlich der inhaltlichen Rechtmäßigkeit von Verlangen eines Drittels der Mitglieder des Landtages zu; sollte ein solches Verlangen inhaltlich nicht den landesverfassungsgesetzlichen Vorgaben entsprechen, müsse die Landesregierung trotzdem die Durchführung einer Volksbefragung anordnen, allerdings stünde als Korrektiv die Anfechtung des Ergebnisses der Volksbefragung vor dem Verfassungsgerichtshof offen (vgl Ebner-Vogl, in: Grabenwarter [Hrsg.], Steiermärkische Landesverfassung, 2013, Art74 Rz. 13; auf eben diese Literaturstelle wird in den zit. Materialien zur Kärntner Verfassungs- und Demokratiereform ausdrücklich verwiesen; beachte ferner Merli in: Korinek/Holoubek et alii, [Hrsg.], Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 2002, Rz. 36 zu Art49b B-VG, hinsichtlich

der Frage der Prüfungsbefugnis des Bundespräsidenten in Bezug auf einen Beschluss des Nationalrates betreffend eine Bundesvolksbefragung). Für die Ansicht, im Fall eines Verlangens gemäß Art43 Abs2 Z2 und Abs2a K-LVG und §1 Abs2 litb und Abs2b KVbfrG einen Fehlerkalkül der Landesregierung zum Aspekt der inhaltlichen Rechtmäßigkeit zu verneinen, spricht der Grundsatz der Gewaltentrennung und in diesem Zusammenhang der Umstand, dass Mitgliedern des Landtages, die in Ausübung ihres Berufes tätig werden, Organstellung zukommt und ihre Akte der Gesetzgebung zuzurechnen sind (siehe VfSlg 19.112/2010, Pkt. 5.3.3.; vgl dazu Wiederin, Die Rechtsstellung der Abgeordneten, JBl 2020, 601 [607]); überdies ist zu beachten, dass Abgeordnete im Hinblick auf ihren rechtlichen Status (Prinzip des freien Mandats nach Art22 Abs1 K-LVG, Immunität nach Art96 Abs1 B-VG und Art24 K-LVG) 'von Verfassungs wegen im Rahmen der Rechtsordnung in ihren Entschlüssen frei sind'; dies 'schließt [...] jegliche Möglichkeit einer Bindung ihres Verhaltens aus' (so VfSlg 4126/1961). Zudem kommt nach der Rechtsprechung des EGMR der Meinungsäußerungsfreiheit im Zusammenhang mit dem freien Spiel der politischen Debatte – gerade durch gewählte Volksvertreter bzw durch die Opposition – höchste Bedeutung zu, weshalb nach Art10 Abs2 EMRK kaum Raum für Einschränkungen der Meinungsäußerungsfreiheit im Bereich des politischen Diskurses besteht ((vgl insbesondere EGMR 9.7.2019, 8732/11, Selahattin Demirtaş gg. Türkei (Nr 3); EGMR 11.1.2022, 78873/13, Freitas Rangel gg. Portugal; EGMR 29.8.2024, 12767/21, Lefebvre gg. Frankreich; EGMR 22.5.2025, 35846/23, Tondelier gg. Frankreich). Unter diesen Prämissen wird angenommen, dass ein von Abgeordneten gestelltes Verlangen, sofern es die formellen Mindestvoraussetzungen erfüllt, mit der darin enthaltenen Fragestellung grundsätzlich zur Anordnung einer Volksbefragung verpflichtet. Die Landesregierung könnte allenfalls wohl nur unter den Voraussetzungen der Gravität und Evidenz einer inhaltlich fehlerhaft formulierten Fragestellung das Verlangen als unbeachtlich qualifizieren und daher von der Anordnung einer Volksbefragung Abstand nehmen (vgl analog die Überlegungen von Morscher, Die parlamentarische Interpellation, 1973, 445 f., und Morscher, Absolute Nichtigkeit von Staatsakten, FS Winkler, 1997, 645 (661 f., 677 f.); beachte zu Bundesvolksbefragungen Merli, a.a.O., zur Annahme einer Verweigerungskompetenz des Bundespräsidenten – als Betätigung einer 'Notbremse' – im Fall einer offensichtlichen und schwerwiegenden Verfassungswidrigkeit eines Nationalratsbeschlusses). Nach Art43 Abs2 Z2 und Abs2a K-LVG und §1 Abs2 litb und Abs2b K-VbfrG hat die Landesregierung aufgrund des Verlangens von mindestens einem Drittel der Mitglieder des Landtages mit Verordnung eine Volksbefragung anzuordnen. Hierbei ist die Landesregierung in ihrem Handeln rechtlich gebunden: Einem Verlangen – als Initiative einer Gruppe von Abgeordneten, die keines Beschlusses des Landtages bedarf vergleiche zu solchen Initiativen analog Zögernitz, Nationalrat-Geschäftsordnung⁴, 2020, 444 ff.) – hat die Landesregierung bei Erfüllung der (verfassungs-)gesetzlichen Voraussetzungen zu entsprechen. Bei Vorliegen des Tatbestandes „Verlangen“ hat die Landesregierung die normierte Rechtsfolge – Anordnung der Volksbefragung – anzuwenden. Im Unterschied zu einem Antrag auf Anordnung einer Volksbefragung aufgrund eines von mindestens 7.500 zum Landtag wahlberechtigten Personen unterstützten Verlangens (Art43 Abs2 Z3 K-LVG und §1 Abs2 litc in Verbindung mit §3 K-VbfrG) besteht im Fall des Verlangens von Abgeordneten keine Entscheidungsbefugnis der Landeswahlbehörde, ob sich die Frage auf einen Gegenstand aus dem selbständigen Wirkungsbereich des Landes bezieht und ob die sonstigen Voraussetzungen nach §1 Abs3 und §2 Abs2 K-VbfrG erfüllt sind. Zur Frage, ob der Landesregierung wegen allfälliger inhaltlicher Unzulässigkeit der von Abgeordneten in ihrem Verlangen formulierten Fragestellung ein spezifischer Fehlerkalkül zukommt, wird davon ausgegangen, dass die Landesregierung gesetzlich nicht befugt ist, die eigene Bewertung an die Stelle der von den verlangenden Abgeordneten verfolgten Intention zu setzen oder auf die Gestaltung der im Verlangen formulierten Frage Einfluss zu nehmen bzw diese abzuändern vergleiche VfSlg 15.816 aus 2000, zur fehlenden Möglichkeit der Abänderung nach dem Steiermärkischen Volksrechtsgesetz) oder sonst inhaltlich zu zensurieren. Zu Art74 Abs2 Z3 des Stmk Landes-Verfassungsgesetzes 2010 (L-VG), der ausweislich der Materialien zur Kärntner Verfassungs- und Demokratiereform Landesgesetzblatt Nr 25 aus 2017, die 'Vorbildregelung' für Art43 Abs2 Z2 K-LVG dargestellt hat vergleiche die dem Selbständigen Antrag zu Ldtgs.Zl 14-22/31 angeschlossenen Erläuterungen, zu Zl 01-VD-LG-1626/27-2017, 8), wird in der Kommentarliteratur ein Fehlerkalkül in materieller Hinsicht verneint: Der Landesregierung komme keine Prüfungsbefugnis hinsichtlich der inhaltlichen Rechtmäßigkeit von Verlangen eines Drittels der Mitglieder des Landtages zu; sollte ein solches Verlangen inhaltlich nicht den landesverfassungsgesetzlichen Vorgaben entsprechen, müsse die Landesregierung trotzdem die Durchführung einer Volksbefragung anordnen, allerdings stünde als Korrektiv die Anfechtung des Ergebnisses der Volksbefragung vor dem Verfassungsgerichtshof offen vergleiche Ebner-Vogl, in: Grabenwarter [Hrsg.], Steiermärkische Landesverfassung, 2013, Art74 Rz. 13; auf eben diese Literaturstelle wird in den zit. Materialien zur Kärntner Verfassungs- und Demokratiereform ausdrücklich verwiesen; beachte ferner Merli in: Korinek/Holoubek et

alii, [Hrsg.], Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 2002, Rz. 36 zu Art49b B-VG, hinsichtlich der Frage der Prüfungsbefugnis des Bundespräsidenten in Bezug auf einen Beschluss des Nationalrates betreffend eine Bundesvolksbefragung). Für die Ansicht, im Fall eines Verlangens gemäß Art43 Abs2 Z2 und Abs2a K-LVG und §1 Abs2 litb und Abs2b KVbetrG einen Fehlerkalkül der Landesregierung zum Aspekt der inhaltlichen Rechtmäßigkeit zu verneinen, spricht der Grundsatz der Gewaltentrennung und in diesem Zusammenhang der Umstand, dass Mitgliedern des Landtages, die in Ausübung ihres Berufes tätig werden, Organstellung zukommt und ihre Akte der Gesetzgebung zuzurechnen sind (siehe VfSlg 19.112 aus 2010,, Pkt. 5.3.3.; vergleiche dazu Wiederin, Die Rechtsstellung der Abgeordneten, JBl 2020, 601 [607]); überdies ist zu beachten, dass Abgeordnete im Hinblick auf ihren rechtlichen Status (Prinzip des freien Mandats nach Art22 Abs1 K-LVG, Immunität nach Art96 Abs1 B-VG und Art24 K-LVG) 'von Verfassungs wegen im Rahmen der Rechtsordnung in ihren Entschlüssen frei sind'; dies 'schließt [...] jegliche Möglichkeit einer Bindung ihres Verhaltens aus' (so VfSlg 4126 aus 1961,). Zudem kommt nach der Rechtsprechung des EGMR der Meinungsäußerungsfreiheit im Zusammenhang mit dem freien Spiel der politischen Debatte – gerade durch gewählte Volksvertreter bzw durch die Opposition – höchste Bedeutung zu, weshalb nach Art10 Abs2 EMRK kaum Raum für Einschränkungen der Meinungsäußerungsfreiheit im Bereich des politischen Diskurses besteht vergleiche insbesondere EGMR 9.7.2019, 8732/11, Selahattin Demirtaş gg. Türkei (Nr 3); EGMR 11.1.2022, 78873/13, Freitas Rangel gg. Portugal; EGMR 29.8.2024, 12767/21, Lefebvre gg. Frankreich; EGMR 22.5.2025, 35846/23, Tondelier gg. Frankreich). Unter diesen Prämissen wird angenommen, dass ein von Abgeordneten gestelltes Verlangen, sofern es die formellen Mindestvoraussetzungen erfüllt, mit der darin enthaltenen Fragestellung grundsätzlich zur Anordnung einer Volksbefragung verpflichtet. Die Landesregierung könnte allenfalls wohl nur unter den Voraussetzungen der Gravität und Evidenz einer inhaltlich fehlerhaft formulierten Fragestellung das Verlangen als unbeachtlich qualifizieren und daher von der Anordnung einer Volksbefragung Abstand nehmen vergleiche analog die Überlegungen von Morscher, Die parlamentarische Interpellation, 1973, 445 f., und Morscher, Absolute Nichtigkeit von Staatsakten, FS Winkler, 1997, 645 (661 f., 677 f.); beachte zu Bundesvolksbefragungen Merli, a.a.O., zur Annahme einer Verweigerungskompetenz des Bundespräsidenten – als Betätigung einer 'Notbremse' – im Fall einer offensichtlichen und schwerwiegenden Verfassungswidrigkeit eines Nationalratsbeschlusses).

Vor diesem Hintergrund hat das Amt der Kärntner Landesregierung nach Maßgabe der gesetzlichen Voraussetzungen auf der Grundlage des besagten Verlangens den Entwurf der verfahrensgegenständlichen Verordnung zur Beratung und Beschlussfassung durch das Regierungskollegium vorbereitet. Dabei ist das Amt der Kärntner Landesregierung aufgrund der von ihm getroffenen Feststellungen im Ergebnis davon ausgegangen, dass der Verordnungsentwurf ua den Anforderungen des §2 Abs2 K-VbetrG entsprechen würde."

4. Die Anfechtungswerber in dem beim Verfassungsgerichtshof zur Zahl VIII/2025 protokollierten Anlassfall haben eine Äußerung erstattet, in der sie sich der vorläufigen Auffassung des Verfassungsgerichtshofes anschließen.

5. Überdies haben "Abgeordnete des Freiheitlichen Landtagsklubs in Kärnten", die jeweils nicht Parteien im Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof sind, gemeinsam einen als "Antragstellung/Anregung" bezeichneten Schriftsatz eingebracht. Die Anfechtungswerber in dem beim Verfassungsgerichtshof zur Zahl VIII/2025 protokollierten Anlassfall haben darauf repliziert.

II. Rechtslager römisch zwei. Rechtslage

1. Die Verordnung der Kärntner Landesregierung vom 15. Oktober 2024, ZI 01-W-WAHL-43784/2024-10, über die Ausschreibung einer Volksbefragung, LGBl 79/2024, lautet wie folgt (ohne die Hervorhebungen im Original):1. Die Verordnung der Kärntner Landesregierung vom 15. Oktober 2024, ZI 01-W-WAHL-43784/2024-10, über die Ausschreibung einer Volksbefragung, Landesgesetzblatt 79 aus 2024,, lautet wie folgt (ohne die Hervorhebungen im Original):

"Auf Grund der §§1 Abs2 litb und 9 Abs1 bis 6 des Kärntner Volksbefragungsgesetzes, LGBl Nr 30/1975, zuletzt geändert durch das Gesetz LGBl Nr 82/2023, wird verordnet:"Auf Grund der §§1 Abs2 litb und 9 Abs1 bis 6 des Kärntner Volksbefragungsgesetzes, Landesgesetzblatt Nr 30 aus 1975,, zuletzt geändert durch das Gesetz Landesgesetzblatt Nr 82 aus 2023,, wird verordnet:

1. Für Sonntag, den 12. Jänner 2025, wird eine Volksbefragung angeordnet.

2. Die Volksbefragung hat folgende Frage zum Gegenstand:

'Soll zum Schutz der Kärntner Natur (einschließlich des Landschaftsbildes) die Errichtung weiterer Windkraftanlagen auf Bergen und Almen in Kärnten landesgesetzlich verboten werden?'

3. Als Abstimmungsgebiet wird das ganze Bundesland Kärnten festgelegt.

4. Als Stichtag für die Volksbefragung wird der 22. Oktober 2024 festgelegt.

Für die Kärntner Landesregierung:

Der Landeshauptmann:

Mag. Dr. Kaiser"

2. Art43 des Landesverfassungsgesetzes vom 11. Juli 1996, mit dem die Verfassung für das Land Kärnten erlassen wird (Kärntner Landesverfassung - K-LVG), LGBI 85/1996, idF LGBI 25/2017 lautet wie folgt:2. Art43 des Landesverfassungsgesetzes vom 11. Juli 1996, mit dem die Verfassung für das Land Kärnten erlassen wird (Kärntner Landesverfassung - K-LVG), Landesgesetzblatt 85 aus 1996,, in der Fassung Landesgesetzblatt 25 aus 2017, lautet wie folgt:

"Artikel 43

(1) Zur Erforschung des Willens der Landesbürger über Gegenstände aus dem selbständigen Wirkungsbereich des Landes, die von besonderer Bedeutung sind, kann die Landesregierung eine Volksbefragung anordnen.

(2) Eine Volksbefragung ist anzuordnen, wenn dies

1. der Landtag beschließt oder

2. mindestens ein Drittel der Mitglieder des Landtages verlangt oder

3. mindestens 7.500 zum Landtag wahlberechtigte Personen verlangen.

(2a) Jedes Mitglied des Landtages darf pro Gesetzgebungsperiode nur ein Verlangen gemäß Abs2 Z2 unterstützen. Die Mitglieder des Landtages, die die Anordnung einer Volksbefragung gemäß Abs2 Z2 verlangen, haben gleichzeitig mit der Einbringung des Verlangens den Präsidenten des Landtages hievon zu informieren.

(3) Von einer Volksbefragung sind diejenigen Gegenstände aus dem selbständigen Wirkungsbereich des Landes ausgeschlossen, die ausschließlich eine individuelle behördliche Entscheidung erfordern.

(4) Eine Volksbefragung kann je nach der regionalen Bedeutung des Gegenstandes für das ganze Land oder für Teile des Landes, mindestens aber für den Bereich einer Gemeinde angeordnet werden.

(5) Das Verfahren für die Volksbefragung ist durch Landesgesetz zu regeln."

3. Die maßgeblichen Bestimmungen des Gesetzes vom 19. Dezember 1974 über das Verfahren bei der Durchführung von Volksbefragungen (Kärntner Volksbefragungsgesetz - K-VbefrG), LGBI 30/1975, idF LGBI 82/2023 lauten:3. Die maßgeblichen Bestimmungen des Gesetzes vom 19. Dezember 1974 über das Verfahren bei der Durchführung von Volksbefragungen (Kärntner Volksbefragungsgesetz - K-VbefrG), Landesgesetzblatt 30 aus 1975,, in der Fassung Landesgesetzblatt 82 aus 2023, lauten:

"§1

Volksbefragungen

(1) Zur Erforschung des Willens der Landesbürger über Gegenstände aus dem selbständigen Wirkungsbereich des Landes, die von besonderer Bedeutung sind, kann die Landesregierung durch Verordnung eine Volksbefragung anordnen.

(2) Eine Volksbefragung ist anzuordnen, wenn dies

a) der Landtag beschließt oder

b) mindestens ein Drittel der Mitglieder des Landtages verlangt oder

c) mindestens 7.500 zum Landtag wahlberechtigte Personen verlangen.

(2a) Der Beschluss des Landtages gemäß Abs2 lit a hat die Frage im Sinne des §2 Abs2 und das Abstimmungsgebiet im Sinne des §1 Abs4 zu enthalten und ist vom Präsidenten des Landtages unverzüglich der Landesregierung zu

übermitteln.

(2b) Jedes Mitglied des Landtages darf pro Gesetzgebungsperiode nur ein Verlangen gemäß Abs2 litb unterstützen. Das Verlangen hat die Frage im Sinne des §2 Abs2 und das Abstimmungsgebiet im Sinne des §1 Abs4 zu enthalten und ist von allen Mitgliedern des Landtages, die es unterstützen, eigenhändig zu unterschreiben. Wird kein Bevollmächtigter namhaft gemacht, so gilt der an erster Stelle Unterzeichnete als Bevollmächtigter.

(3) Von einer Volksbefragung sind diejenigen Gegenstände aus dem selbständigen Wirkungsbereich des Landes ausgeschlossen, die ausschließlich eine individuelle behördliche Entscheidung erfordern.

(4) Eine Volksbefragung kann je nach der regionalen Bedeutung des Gegenstandes für das ganze Land oder für Teile des Landes, mindestens aber für den Bereich einer Gemeinde angeordnet werden.

(5) Ein Gesetzesvorschlag, der den Untergang einer Gemeinde als Gebietskörperschaft vorsieht, darf als Vorlage der Landesregierung im Landtag erst dann eingebracht werden, wenn vor der Beschlußfassung in der Landesregierung darüber in den betroffenen Gemeinden eine Volksbefragung durchgeführt worden ist.

§2

Anordnung der Volksbefragung

(1) Die Verordnung, mit der die Volksbefragung angeordnet wird, hat zu enthalten: a) die Frage,

b) das Abstimmungsgebiet (§1 Abs4),

c) den Tag der Abstimmung,

d) den Stichtag.

(2) Die Frage ist möglichst kurz, sachlich und eindeutig, ohne wertende Beifügungen und so zu formulieren, daß eine Beantwortung entweder mit 'Ja' oder 'Nein' oder die Zustimmung zu einer von höchstens drei zur Wahl gestellten Entscheidungsmöglichkeiten erfolgen kann.

(3) Der Tag der Abstimmung ist auf einen Sonntag oder Feiertag festzusetzen. Die Durchführung einer Volksbefragung darf nicht auf einen Tag festgelegt werden, an dem eine Wahl in einen allgemeinen Vertretungskörper stattfindet.

(4) Der Stichtag darf nicht vor dem Tag der Anordnung der Volksbefragung liegen.

(5) Für den gleichen Abstimmungstag kann die Durchführung mehrerer Volksbefragungen angeordnet werden.

(6) Die Verordnung der Landesregierung über die Anordnung der Volksbefragung ist außer im Landesgesetzblatt auch vom Bürgermeister spätestens sechs Wochen vor dem Abstimmungstag ortsüblich, jedenfalls aber durch öffentlichen Anschlag an der Amtstafel der Gemeinde, kundzumachen.

[...]

§8

Stimmrecht

(1) Stimmberechtigt sind alle Personen, die am Tag der Abstimmung (§2 Abs1 litc) zum Landtag wahlberechtigt sind.

(2) Jeder Stimmberechtigte darf in den Stimmverzeichnissen (§9) nur einmal eingetragen sein.

(3) Für die Teilnahme an der Volksbefragung und die Ausübung des Stimmrechtes mittels Stimmkarten gelten die §§34 bis 38 K-LTWO sinngemäß.

[...]

§16

Ergebnis

(1) Die Landeswahlbehörde hat auf Grund der vorgelegten Niederschriften sämtlicher Gemeindewahlbehörden etwaige Irrtümer in den zahlenmäßigen Ergebnissen zu berichtigen, das Gesamtergebnis der Volksbefragung festzustellen und in einer Niederschrift zu beurkunden. Eine Ausfertigung der Niederschrift ist ohne unnötigen Aufschub der Landesregierung zu übermitteln.

(2) Die Niederschriften der Gemeindewahlbehörden und der Sprengelwahlbehörden sind der Landesregierung über ihr Verlangen zu übermitteln.

§17

Kundmachung des Ergebnisses

Die Landesregierung hat das Ergebnis der Volksbefragung unter Angabe der Zahl der für jede Entscheidungsmöglichkeit abgegebenen gültigen Stimmen in der Kärntner Landeszeitung kundzumachen."

4. §16 Volksbefragungsgesetz 1989, BGBl 356/1989 idF BGBl 339/1993, lautet: §16 Volksbefragungsgesetz 1989, Bundesgesetzblatt 356 aus 1989, in der Fassung Bundesgesetzblatt 339 aus 1993,, lautet:

"§16. (1) Innerhalb von vier Wochen vom Tag dieser Verlautbarung an kann die Feststellung der Bundeswahlbehörde wegen Rechtswidrigkeit des Verfahrens beim Verfassungsgerichtshof angefochten werden. Eine solche Anfechtung muß in den Landeswahlkreisen Burgenland und Vorarlberg von je 100, in den Landeswahlkreisen Kärnten, Salzburg und Tirol von je 200, in den Landeswahlkreisen Oberösterreich und Steiermark von je 400 und in den Landeswahlkreisen Niederösterreich und Wien von je 500 Personen, die in der Stimmliste einer Gemeinde des Landeswahlkreises eingetragen waren, unterstützt sein. Der Anfechtung, in der auch ein bevollmächtigter Vertreter namhaft zu machen ist, sind eigenhändig unterfertigte Unterstützungserklärungen anzuschließen, für die die im §42 Abs2 bis 4 NRWO enthaltenen Bestimmungen sinngemäß anzuwenden sind.

(2) Auf das Verfahren über solche Anfechtungen sind die Bestimmungen der §§68 Abs2, 69 Abs1 sowie 70 Abs1 und 4 des Verfassungsgerichtshofgesetzes 1953 sinngemäß anzuwenden. Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Erkenntnis gegebenenfalls auch die ziffernmäßige Ermittlung der Bundeswahlbehörde richtigzustellen."

III. Erwägungen römisch drei. Erwägungen

1. Zur Zulässigkeit

1.1. Der Verfassungsgerichtshof hält an seiner im Prüfungsbeschluss vertretenen Auffassung fest, dass die – rechtzeitige – Anfechtung des Ergebnisses der Volksbefragung am 12. Jänner 2025 durch 163 bei der Volksbefragung stimmberechtigte Personen – deren Legitimation im Verordnungsprüfungsverfahren nicht (mehr) bestritten wurde – zulässig ist.

1.2. Zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Volksbefragung hat der Verfassungsgerichtshof auch die – in der Anfechtung bestrittene – Rechtmäßigkeit der Fragestellung zu überprüfen (vgl VfSlg 19.648/2012; VfGH 13.9.2013, V50/2013; 24.6.2025, V99/2024); er hat daher die Verordnung der Kärntner Landesregierung vom 15. Oktober 2024, ZI 01-W-WAHL-43784/2024-10, über die Ausschreibung einer Volksbefragung, LGBl 79/2024, anzuwenden, weil die Fragestellung, deren Rechtmäßigkeit in Zweifel gezogen wird, durch diese Verordnung festgelegt wurde. Da die Anordnung der Volksbefragung gemäß §2 Abs1 K-VbetrG mit der Festlegung des Wortlautes der Fragestellung gemäß §2 Abs2 leg. cit. in einem untrennbaren Zusammenhang steht, ist die in Prüfung stehende Verordnung der Kärntner Landesregierung vom 15. Oktober 2024 im Anlassverfahren zur Gänze präjudiziell (vgl VfGH 24.6.2025, V99/2024). 1.2. Zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Volksbefragung hat der Verfassungsgerichtshof auch die – in der Anfechtung bestrittene – Rechtmäßigkeit der Fragestellung zu überprüfen vergleiche VfSlg 19.648 aus 2012,; VfGH 13.9.2013, V50/2013; 24.6.2025, V99/2024); er hat daher die Verordnung der Kärntner Landesregierung vom 15. Oktober 2024, ZI 01-W-WAHL-43784/2024-10, über die Ausschreibung einer Volksbefragung, Landesgesetzblatt 79 aus 2024,, anzuwenden, weil die Fragestellung, deren Rechtmäßigkeit in Zweifel gezogen wird, durch diese Verordnung festgelegt wurde. Da die Anordnung der Volksbefragung gemäß §2 Abs1 K-VbetrG mit der Festlegung des Wortlautes der Fragestellung gemäß §2 Abs2 leg. cit. in einem untrennbaren Zusammenhang steht, ist die in Prüfung stehende Verordnung der Kärntner Landesregierung vom 15. Oktober 2024 im Anlassverfahren zur Gänze präjudiziell vergleiche VfGH 24.6.2025, V99/2024).

1.3. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen gegeben sind, ist das Verordnungsprüfungsverfahren zulässig.

2. In der Sache

2.1. Die im Prüfungsbeschluss dargelegten Bedenken des Verfassungsgerichtshofes konnten im Verordnungsprüfungsverfahren nicht zerstreut werden:

2.2. Die Fragestellung der Volksbefragung hat folgenden Wortlaut:

"Soll zum Schutz der Kärntner Natur (einschließlich des Landschaftsbildes) die Errichtung weiterer Windkraftanlagen auf Bergen und Almen in Kärnten landesgesetzlich verboten werden?"

2.3. Der Verfassungsgerichtshof hegte in seinem Prüfungsbeschluss – vor dem Hintergrund des Verbotes von Suggestivfragen bei Volksbefragungen und der Anforderungen an die Formulierung einer Fragestellung gemäß §2 Abs2 K-VbfrG – das Bedenken, dass die Wendung "zum Schutz der Kärntner Natur (einschließlich des Landschaftsbildes)" eine unzulässige wertende Beifügung zur Fragestellung sei. Die lediglich selektive Hervorhebung eines einzelnen – mit dem Verbot von Windkraftanlagen verbundenen – Interesses dürfte nämlich geeignet sein, die Antwort auf die Fragestellung in eine bestimmte Richtung zu lenken.

2.4. Die Kärntner Landesregierung bzw die Landeswahlbehörde traten diesen Bedenken in der Sache nicht entgegen.

2.5. Gemäß Art43 Abs1 K-LVG kann die Landesregierung zur Erforschung des Willens der Landesbürger über Gegenstände aus dem selbständigen Wirkungsbereich des Landes, die von besonderer Bedeutung sind, durch Verordnung (§1 Abs1 K-VbfrG) eine Volksbefragung anordnen. Von einer Volksbefragung sind diejenigen Gegenstände aus dem selbständigen Wirkungsbereich des Landes ausgeschlossen, die ausschließlich eine individuelle behördliche Entscheidung erfordern (Art43 Abs3 K-LVG, §1 Abs3 K-VbfrG). Eine Volksbefragung ist anzuordnen, wenn dies der Landtag beschließt oder dies mindestens ein Drittel der Mitglieder des Landtages verlangt oder wenn dies mindestens 7.500 zum Landtag wahlberechtigte Personen verlangen (Art43 Abs2 K-LVG, §1 Abs2 K-VbfrG).

Gemäß §2 Abs2 K-VbfrG ist die Frage, die zur Abstimmung gestellt wird, möglichst kurz, sachlich und eindeutig, ohne wertende Beifügungen und so zu formulieren, dass eine Beantwortung entweder mit "Ja" oder "Nein" oder die Zustimmung zu einer von höchstens drei zur Wahl gestellten Entscheidungsmöglichkeiten erfolgen kann.

2.6. Der Verfassungsgerichtshof leitet im Zusammenhang mit direkt-demokratischen Verfahren aus dem – auch auf Volksbefragungen übertragbaren (vgl VfSlg 13.839/1994; VfGH 24.6.2025, V99/2024) – Prinzip der "Reinheit", verstanden im Sinne von "Freiheit" der Wahlen (vgl VfSlg 20.615/2023 mwN), ein Gebot der Klarheit und Eindeutigkeit der Fragestellung sowie ein Verbot von Suggestivfragen ab (vgl VfSlg 15.816/2000, 19.648/2012, 19.772/2013, 20.591/2023; VfGH 13.9.2013, V50/2013; 24.6.2025, V99/2024). Gerade Einrichtungen der direkten Demokratie im Sinne des Art141 Abs1 lith B-VG erfordern es nach dieser Rechtsprechung, dass das Substrat dessen, was den Wahlberechtigten zur Entscheidung vorgelegt wird, klar und eindeutig sowie frei von suggestiven Formulierungen ist, damit Manipulationen hintangehalten und Missverständnisse soweit wie möglich ausgeschlossen werden können. Diese Anforderung trägt (auch) der (verfassungs-)gesetzlichen Bedeutung (vgl Merli, Art49b B-VG, in: Korinek/Holoubek et al [Hrsg.], Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 5. Lfg. 2002, Rz 9; Poier, Art49b B-VG, in: Kneihls/Lienbacher [Hrsg.], Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 23. Lfg. 2019, Rz 8, 30) derartiger Einrichtungen, welche die Einhaltung und Überprüfbarkeit eines bestimmten Verfahrens voraussetzt, Rechnung (vgl VfGH 24.6.2025, V99/2024).

2.6. Der Verfassungsgerichtshof leitet im Zusammenhang mit direkt-demokratischen Verfahren aus dem – auch auf Volksbefragungen übertragbaren vergleiche VfSlg 13.839 aus 1994,; VfGH 24.6.2025, V99/2024) – Prinzip der "Reinheit", verstanden im Sinne von "Freiheit" der Wahlen vergleiche VfSlg 20.615 aus 2023, mwN), ein Gebot der Klarheit und Eindeutigkeit der Fragestellung sowie ein Verbot von Suggestivfragen ab vergleiche VfSlg 15.816 aus 2000,, 19.648 aus 2012,, 19.772 aus 2013,, 20.591 aus 2023,; VfGH 13.9.2013, V50/2013; 24.6.2025, V99/2024). Gerade Einrichtungen der direkten Demokratie im Sinne des Art141 Abs1 lith B-VG erfordern es nach dieser Rechtsprechung, dass das Substrat dessen, was den Wahlberechtigten zur Entscheidung vorgelegt wird, klar und eindeutig sowie frei von suggestiven Formulierungen ist, damit Manipulationen hintangehalten und Missverständnisse soweit wie möglich ausgeschlossen werden können. Diese Anforderung trägt (auch) der (verfassungs-)gesetzlichen Bedeutung vergleiche Merli, Art49b B-VG, in: Korinek/Holoubek et al [Hrsg.], Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 5. Lfg. 2002, Rz 9; Poier, Art49b B-VG, in: Kneihls/Lienbacher [Hrsg.], Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 23. Lfg. 2019, Rz 8, 30) derartiger Einrichtungen, welche die Einhaltung und Überprüfbarkeit eines bestimmten Verfahrens voraussetzt, Rechnung vergleiche VfGH 24.6.2025, V99/2024).

Mit dem – in Art43 Abs1 K-LVG sowie in §1 Abs1 K-VbfrG für Volksbefragungen in Kärnten festgelegten – Zweck einer Volksbefragung, den Willen der stimmberechtigten Bürger über einen bestimmten Gegenstand zu erforschen, ist – im Lichte des auch auf Volksbefragungen übertragbaren Prinzips der Freiheit der Wahlen (vgl VfSlg 19.772/2013 mwN; VfGH 24.6.2025, V99/2024) – eine Fragestellung, mit der versucht wird, die Antwort in eine bestimmte Richtung zu

lenken, unvereinbar (vgl VfSlg 15.816/2000). Eine derartige Fragestellung kann nämlich bewirken, dass in einem Ergebnis der Volksbefragung nicht der wahre Wille der Stimmberechtigten zum Ausdruck kommt (vgl VfSlg 19.772/2013 sowie in diesem Sinne zu Wahlen VfSlg 2037/1950, 19.820/2013, 20.273/2018). In diesem Sinne ordnet §2 Abs2 K-VbetrG ausdrücklich an, dass die Frage, die zur Abstimmung gestellt wird, ohne wertende Beifügungen zu formulieren ist. Mit dem – in Art43 Abs1 K-LVG sowie in §1 Abs1 K-VbetrG für Volksbefragungen in Kärnten festgelegten – Zweck einer Volksbefragung, den Willen der stimmberechtigten Bürger über einen bestimmten Gegenstand zu erforschen, ist – im Lichte des auch auf Volksbefragungen übertragbaren Prinzips der Freiheit der Wahlen vergleiche VfSlg 19.772 aus 2013, mwN; VfGH 24.6.2025, V99/2024) – eine Fragestellung, mit der versucht wird, die Antwort in eine bestimmte Richtung zu lenken, unvereinbar (vergleiche VfSlg 15.816 aus 2000,). Eine derartige Fragestellung kann nämlich bewirken, dass in einem Ergebnis der Volksbefragung nicht der wahre Wille der Stimmberechtigten zum Ausdruck kommt (vergleiche VfSlg 19.772 aus 2013, sowie in diesem Sinne zu Wahlen VfSlg 2037 aus 1950, 19.820 aus 2013, 20.273 aus 2018,). In diesem Sinne ordnet §2 Abs2 K-VbetrG ausdrücklich an, dass die Frage, die zur Abstimmung gestellt wird, ohne wertende Beifügungen zu formulieren ist.

2.7. Der Verfassungsgerichtshof hält an seiner im Prüfungsbeschluss dargelegten Ansicht fest, dass die Wendung "zum Schutz der Kärntner Natur (einschließlich des Landschaftsbildes)" in der in Prüfung stehenden Fragestellung eine solche wertende Beifügung enthält:

2.7.1. Ein Verbot von Windkraftanlagen "auf Bergen und Almen in Kärnten" kann zweifellos dem Natur- und Landschaftsschutz dienen. Dieser Umstand alleine ist jedoch im vorliegenden Fall – im Lichte der unter Punkt 2.6. angestellten Erwägungen – nicht entscheidend, weil die in Frage stehende Maßnahme – das landesgesetzliche Verbot von Windkraftanlagen – darüber hinaus unterschiedliche weitere Interessen – etwa an einer autarken bzw regionalen Energieversorgung (vgl zB §2 Abs2 Z8 und §7 Abs4 Z3 K-ROG 2021, LGBl 59/2021 idF LGBl 55/2024, sowie §2 K-ElWOG, LGBl 10/2012 idF LGBl 55/2024) – berühren bzw diesen zuwiderlaufen kann. Die damit lediglich selektive Hervorhebung eines einzelnen – mit dem Verbot von Windkraftanlagen verbundenen – Interesses ist geeignet, die Antwort auf die Fragestellung in eine bestimmte Richtung zu lenken. 2.7.1. Ein Verbot von Windkraftanlagen "auf Bergen und Almen in Kärnten" kann zweifellos dem Natur- und Landschaftsschutz dienen. Dieser Umstand alleine ist jedoch im vorliegenden Fall – im Lichte der unter Punkt 2.6. angestellten Erwägungen – nicht entscheidend, weil die in Frage stehende Maßnahme – das landesgesetzliche Verbot von Windkraftanlagen – darüber hinaus unterschiedliche weitere Interessen – etwa an einer autarken bzw regionalen Energieversorgung (vergleiche zB §2 Abs2 Z8 und §7 Abs4 Z3 K-ROG 2021, Landesgesetzblatt 59 aus 2021, in der Fassung Landesgesetzblatt 55 aus 2024, sowie §2 K-ElWOG, Landesgesetzblatt 10 aus 2012, in der Fassung Landesgesetzblatt 55 aus 2024,) – berühren bzw diesen zuwiderlaufen kann. Die damit lediglich selektive Hervorhebung eines einzelnen – mit dem Verbot von Windkraftanlagen verbundenen – Interesses ist geeignet, die Antwort auf die Fragestellung in eine bestimmte Richtung zu lenken.

2.7.2. Die Bedeutung bzw das Gewicht der einzelnen Interessen kann in diesem Zusammenhang keine Rolle spielen, zumal es (ausschließlich) darauf ankommt, dass die Fragestellung ohne irgendeine, d.h. auch ohne eine sachlich begründete Bewertung der zur Frage gestellten Maßnahme formuliert ist. So wäre beispielsweise die Antwort auf die Frage, ob das Interesse am Schutz der Natur auf Grund des Übereinkommens zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention), BGBl 477/1995, oder kraft Art7a Abs2 Z4 K-LVG anderen Interessen – aus rechtlichen und/oder faktischen Gründen – überwiegt, für die Rechtmäßigkeit der Fragestellung irrelevant. Die Fragestellung einer Volksbefragung ist nämlich nicht der Ort, um – in zwangsläufig wertender Weise – einen einzelnen von mehreren Gesichtspunkten herauszustellen, mag dieser auch von besonderer Bedeutung sein. Der Diskussion der einzelnen Gesichtspunkte einer Maßnahme dient vielmehr (insbesondere auch) der Zeitraum zwischen der Anordnung der Volksbefragung und der Volksbefragung selbst (vgl VfSlg 15.816/2000; VfGH 13.9.2013, V50/2013). 2.7.2. Die Bedeutung bzw das Gewicht der einzelnen Interessen kann in diesem Zusammenhang keine Rolle spielen, zumal es (ausschließlich) darauf ankommt, dass die Fragestellung ohne irgendeine, d.h. auch ohne eine sachlich begründete Bewertung der zur Frage gestellten Maßnahme formuliert ist. So wäre beispielsweise die Antwort auf die Frage, ob das Interesse am Schutz der Natur auf Grund des Übereinkommens zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention), Bundesgesetzblatt 477 aus 1995, oder kraft Art7a Abs2 Z4 K-LVG anderen Interessen – aus rechtlichen und/oder faktischen Gründen – überwiegt, für die Rechtmäßigkeit der Fragestellung irrelevant. Die Fragestellung einer Volksbefragung ist nämlich nicht der Ort, um – in zwangsläufig wertender Weise – einen einzelnen von mehreren

Gesichtspunkten herauszustellen, mag dieser auch von besonderer Bedeutung sein. Der Diskussion der einzelnen Gesichtspunkte einer Maßnahme dient vielmehr (insbesondere auch) der Zeitraum zwischen der Anordnung der Volksbefragung und der Volksbefragung selbst vergleiche VfSlg 15.816 aus 2000,; VfGH 13.9.2013, V50/2013).

2.7.3. Der konkrete Wortlaut der Fragestellung ist schließlich nicht erforderlich, um überprüfen zu können, ob alle Anforderungen an den Gegenstand der Volksbefragung gemäß Art43 K-LVG sowie §§1 und 2 K-VbefrG erfüllt sind, also insbesondere auch, ob eine bzw welche Angelegenheit des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes Kärnten vorliegt (vgl VfSlg 20.591/2023; VfGH 13.9.2013, V50/2013; 24.6.2025, V99/2024). Diesem Erfordernis hätte im vorliegenden Fall schon die Bezeichnung der zur Frage gestellten Maßnahme ("landesgesetzliches Verbot für Windkraftanlagen auf Bergen und Almen in Kärnten") Rechnung getragen, zumal es sich bei dieser – vor dem Hintergrund des Art15 Abs1 B-VG – um eine Angelegenheit der Landesgesetzgebung und sohin des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes handeln kann. Im Übrigen trägt die Beifügung, wonach das gesetzliche Verbot zum Schutz der Natur und des Landschaftsbildes erlassen werden solle, in kompetenzrechtlicher Hinsicht zu keiner Spezifizierung bei, weil dieses Interesse im Rahmen verschiedener Kompetenzen des Landesgesetzgebers (zB im Baurecht, Energierecht oder Naturschutzrecht) verfolgt werden könnte. 2.7.3. Der konkrete Wortlaut der Fragestellung ist schließlich nicht erforderlich, um überprüfen zu können, ob alle Anforderungen an den Gegenstand der Volksbefragung gemäß Art43 K-LVG sowie §§1 und 2 K-VbefrG erfüllt sind, also insbesondere auch, ob eine bzw welche Angelegenheit des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes Kärnten vorliegt vergleiche VfSlg 20.591 aus 2023,; VfGH 13.9.2013, V50/2013; 24.6.2025, V99/2024). Diesem Erfordernis hätte im vorliegenden Fall schon die Bezeichnung der zur Frage gestellten Maßnahme ("landesgesetzliches Verbot für Windkraftanlagen auf Bergen und Almen in Kärnten") Rechnung getragen, zumal es sich bei dieser – vor dem Hintergrund des Art15 Abs1 B-VG – um eine Angelegenheit der Landesgesetzgebung und sohin des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes handeln kann. Im Übrigen trägt die Beifügung, wonach das gesetzliche Verbot zum Schutz der Natur und des Landschaftsbildes erlassen werden solle, in kompetenzrechtlicher Hinsicht zu keiner Spezifizierung bei, weil dieses Interesse im Rahmen verschiedener Kompetenzen des Landesgesetzgebers (zB im Baurecht, Energierecht oder Naturschutzrecht) verfolgt werden könnte.

2.8. Die in Prüfung stehende Fragestellung steht daher im Widerspruch zu §2 Abs2 K-VbefrG, wonach wertende Beifügungen in der Fragestellung unzulässig sind.

2.9. Aus den dargestellten Gründen erweist sich die Verordnung der Kärntner Landesregierung vom 15. Oktober 2024, ZI 01-W-WAHL-43784/2024-10, über die Ausschreibung einer Volksbefragung, LGBl 79/2024, wegen Verstoßes gegen §2 Abs2 K-VbefrG als gesetzwidrig. 2.9. Aus den dargestellten Gründen erweist sich die Verordnung der Kärntner Landesregierung vom 15. Oktober 2024, ZI 01-W-WAHL-43784/2024-10, über die Ausschreibung einer Volksbefragung, Landesgesetzblatt 79 aus 2024,, wegen Verstoßes gegen §2 Abs2 K-VbefrG als gesetzwidrig.

IV. Ergebnisrömisch vier. Ergebnis

1. Die Verordnung der Kärntner Landesregierung vom 15. Oktober 2024, ZI 01-W-WAHL-43784/2024-10, über die Ausschreibung einer Volksbefragung, LGBl 79/2024, war gesetzwidrig. 1. Die Verordnung der Kärntner Landesregierung vom 15. Oktober 2024, ZI 01-W-WAHL-43784/2024-10, über die Ausschreibung einer Volksbefragung, Landesgesetzblatt 79 aus 2024,, war gesetzwidrig.

2. Die Verpflichtung zur unverzüglichen Kundmachung dieser Feststellung erfließt aus Art139 Abs5 erster und zweiter Satz B-VG und §59 Abs2 (iVm §61 Z2) VfGG und §2 Abs1 Z8 K-KMG. 2. Die Verpflichtung zur unverzüglichen Kundmachung dieser Feststellung erfließt aus Art139 Abs5 erster und zweiter Satz B-VG und §59 Abs2 in Verbindung mit §61 Z2) VfGG und §2 Abs1 Z8 K-KMG.

3. Diese Entscheidung konnte gemäß §19 Abs4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden.

Schlagworte

Volksbefragung, Verordnung Kundmachung, Wahlrecht freies, Energierecht, Umweltschutz, Naturschutz, Wirkungsbereich eigener

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VFGH:2025:V218.2025

Zuletzt aktualisiert am

12.01.2026

Quelle: Verfassungsgerichtshof VfGH, <http://www.vfgh.gv.at>

© 2026 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.

www.jusline.at