

.SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis



Stein, Robert/Wenda, Gregor
(2008):

Verfassungsgerichtshof und Wahlangelegenheiten. Jüngste Entscheidungen auf Bundesebene

SIAK-Journal – Zeitschrift für
Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis
(4), 53-64.

doi: 10.7396/2008_4_F

Um auf diesen Artikel als Quelle zu verweisen, verwenden Sie bitte folgende Angaben:

Stein, Robert/Wenda, Gregor (2008). Verfassungsgerichtshof und Wahlangelegenheiten. Jüngste Entscheidungen auf Bundesebene, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (4), 53-64, Online: http://dx.doi.org/10.7396/2008_4_F.

© Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2008

Hinweis: Die gedruckte Ausgabe des Artikels ist in der Print-Version des SIAK-Journals im Verlag NWV (<http://nwv.at>) erschienen.

Online publiziert: 3/2013

Jüngste Entscheidungen auf Bundesebene

Verfassungsgerichtshof und Wahlangelegenheiten

Dem Verfassungsgerichtshof (VfGH) kommt nach Art 141 des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) die exklusive „Wahlgerichtsbarkeit“ in Österreich zu, unter die sich neben der Überprüfung von Wahlen auch die Entscheidungen über Mandatsverluste und über angefochtene Volksbegehren, Volksbefragungen oder Volksabstimmungen subsumieren lassen. Da der Begriff „Wahlen“ relativ weit gezogen ist, unterliegen der Prüfung des VfGH regelmäßig ganz unterschiedliche Wahlereignisse, die ua Wahlen der Landtage, der Gemeinderäte, der Wiener Bezirksvertretungen oder zu satzungsgebenden Organen gesetzlicher beruflicher Vertretungen mit einschließen.¹ Die ständige Wahlrechts-Judikatur des VfGH hat sich daher zu einem beachtlichen Teil auf Grund von Wahlsachen entwickelt, die ihren Ursprung nicht auf Bundesebene genommen hatten. Im vorliegenden Aufsatz sollen die zwei – bis zur Drucklegung – jüngsten „landmark decisions“ des VfGH besprochen werden, die sich demgegenüber auf bundesweite Wahlereignisse beziehen – und zwar insbesondere auf die Wahlarithmetik, auf Volksbegehren und auf die strikte Auslegung nach dem Wortlaut.

I. DIE BETROFFENEN WAHLEREIGNISSE

Das Jahr 2006 war wahlrechtlich durch zwei besondere Ereignisse geprägt: Einerseits durch die Abhaltung der Nationalratswahl am 1. Oktober 2006, andererseits durch die Einbringung eines Antrages auf Einleitung des Verfahrens für das Volksbegehren „Volksabstimmung Türkei-Beitritt“ am 9. März 2006, das von der Bundesministerin für Inneres abgewiesen wurde. In beiden Fällen wurde in der Folge der VfGH angerufen: Hinsichtlich der Nationalratswahl 2006 vermeinte die wahlwerbende Gruppe „Kommunistische Partei Österreichs“ (KPÖ), dass die Vier-Prozent-Hürde des wahlrechtlichen Ermittlungsverfahrens und die bestehende Einteilung in 43 Regionalwahlkreise verfassungswidrig sei; in Bezug auf den Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens bekämpfte der Bevollmächtigte dessen Abweisung. Der VfGH erblickte in den

vorliegenden Fällen keinen Anlass, die Wahl zu wiederholen bzw das Volksbegehren doch durchzuführen. In seinen Begründungen bezog er sich auf die teilweise historisch gewachsene Judikatur und bekräftigte wichtige Rechtsgrundsätze für die Auslegung wahlrechtlicher Normen. Die beiden Anlassfälle für Anfechtungen beim VfGH werden in der Folge ausführlicher dargestellt.

II. ANFECHTUNG DER NATIONALRATSWAHL 2006

1. DIE VERFASSUNGSRECHTLICHE AUSGANGSLAGE

Nach Art 26 Abs 1 B-VG muss der Nationalrat unter anderem nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden. Dabei räumt der Nationalrat dem Bundesgesetzgeber ein, die näheren diesbezüglichen Bestimmungen zu erlassen. In der 1. und in der 2. Republik hat die Umset-



ROBERT STEIN,
Leiter der Abteilung III/6 –
Wahlangelegenheiten im
Bundesministerium für Inneres.



GREGOR WENDA,
Stellvertretender Leiter der
Abteilung III/6 – Wahlangelegen-
heiten im Bundesministerium für
Inneres.

zung dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe zahlreiche Ausgestaltungsvarianten gefunden. Gleiches gilt für Landtagswahlordnungen, die ebenfalls nach dem Prinzip der Verhältniswahl gestaltet sein müssen (Art 95 B-VG). Anders als Kodifikationen auf Bundesebene wurden in Einzelfällen zB Teile von Landtagswahlordnungen vom Verfassungsgerichtshof wegen der implementierten Wahlarithmetik als verfassungswidrig aufgehoben.

Mit der Nationalratswahlordnung 1971 wurde eine Rechtslage geschaffen, bei der in den neun Wahlkreisen (diese entsprechend den neun Bundesländern) zumindest ein sogenanntes Grundmandat zu erzielen war, um im zweiten Ermittlungsverfahren teilzunehmen. Dieses wurde nicht bundesweit, sondern aufgeteilt auf zwei Wahlkreisverbände durchgeführt, wobei es sich um ein Reststimmenverfahren handelte, bei dem das d'Hondt'sche Verfahren unter Heranziehung nur jener Stimmen angewendet wurde, die nicht schon in einem Wahlkreis in ein Grundmandat eingeflossen waren.

Verzerrungseffekte ergaben sich bei dieser Wahlordnung in zweierlei Hinsicht.

Zum einen war in der Wahlordnung eine Grundmandatshürde verankert, wobei der „Kaufpreis“ für ein Grundmandat von der Größe des Landes abhängig und recht unterschiedlich war. Zum anderen konnte eine Ergebnisermittlung nach dem Reststimmenverfahren bewirken, dass eine Partei gelegentlich mit etwas weniger Stimmen ein Mandat mehr und mit etwas mehr Stimmen ein Mandat weniger erzielte, weil der Verlust eines Grundmandates oft den Gewinn zweier Restmandate bewirkte.

Die Auswertung der Wahlkarten wurde aus diesem Grund für eine Partei manchmal zu einer Zitterpartie in eine inverse

Richtung. Ein ähnlich gelagertes Phänomen hat der deutsche Bundesverfassungsgerichtshof erst vor kurzem in seinem Erkenntnis vom 3. Juli 2008² für die Bundestagswahlordnung als verfassungswidrig erklärt und angeordnet, dass in der Bundesrepublik Deutschland ein verfassungskonformes Wahlrecht bis zum Jahr 2011 zu schaffen sei.³

In Österreich hingegen wurde die Verfassungskonformität der Nationalrats-Wahlordnung 1971 mehrfach geprüft und jeweils⁴ für verfassungskonform erachtet.

Bei der legislatischen Vorbereitung der Nationalrats-Wahlordnung 1992 (NRWO) war der politische Auftrag an die Autoren des Gesetzes, eine Wahlrechtskodifikation zu konzipieren, die ein verstärktes Persönlichkeitswahlrecht beinhalten sollte. Erzielt wurde dies – nach Prüfung unzähliger Modelle durch die Anwendung neuer Rechenmethoden auf alte Wahlergebnisse – insoweit, als dem bisherigen ersten und zweiten Ermittlungsverfahren ein neues „erstes“ Ermittlungsverfahren vorangestellt wurde, das sich auf die Ebene von – bis dahin nicht existierenden – 43 Regionalwahlkreisen (ursprünglich waren es im Entwurfstadium noch 46) erstreckt.

Bei den drei Ermittlungsverfahren wurde vom Gesetzgeber letztendlich die Anwendung folgender Rechenverfahren beschlossen:

- Für das erste Ermittlungsverfahren wurde eine Rechenmethode „sui generis“ entwickelt, bei der eine Partei so viele Mandate erzielt, wie die im zweiten Ermittlungsverfahren gebildete Wahlzahl (nach Hare) im Parteiergebnis auf der Ebene des Regionalwahlkreises enthalten ist.

- Im zweiten Ermittlungsverfahren findet dann das „Hare’sche Verfahren“ Anwendung, wobei gegenüber fast allen Wahlrechtskodifikationen neu ist, dass das Verfahren gegenüber einem tiefer gelegenen Verfahren nicht als Reststimmverfahren ausgestaltet ist, sondern alle im Gebiet erzielten Stimmen nochmals in die Berechnungsmethode einfließen. Die Summe der in den einzelnen Regionalwahlkreisen von einer Partei erzielten Mandate wird dann von den brutto erzielten Mandaten im Landeswahlkreis zum Abzug gebracht (Mandatssaldierungsverfahren).
- Im dritten Ermittlungsverfahren wird das bundesweite Wahlergebnis das „d’Hondt’sche Höchstzahlenverfahren“ angewendet. Auch hier findet wiederum kein Reststimmverfahren statt, sondern eine Mandatssaldierung.

Die Beschlussfassung der Nationalrats-Wahlordnung 1992 erfolgte zeitgleich mit einer Reform des Art 26 B-VG, mit dem den durch die Wahlrechtsreform geschaffenen Änderungen Rechnung getragen wurde. Bei der legislatischen Vorbereitung der NRW wurde die Verfassungskonformität genau geprüft.

Politische Absicht war es, eine Prozentklausel zu verankern – bei Beibehaltung der Möglichkeit, in einem regional begrenzten Raum ein sogenanntes „Direktmandat“⁶⁵ zu erzielen.

Als Beleg für die Verfassungskonformität der in Rede stehenden Regelungen der zu beschließenden NRW diene insbesondere das Erkenntnis VfSlg 8852/1980. Im erwähnten Erkenntnis wurde die Tiroler Landtagswahlordnung 1975 dahingehend überprüft, ob sie mit Art 95 B-VG, in dem das Verhältniswahlrecht für Landtagswahlen

zwingend verankert ist, in Einklang steht.

In § 65 Abs 3 der Tiroler Landtagswahlordnung 1975 war verankert, dass Anspruch auf Mandate des zweiten Ermittlungsverfahrens nur Wählergruppen hätten, die einen gültigen Landeswahlvorschlag eingebracht haben und entweder im ersten Ermittlungsverfahren ein Grundmandat oder – sofern ihnen ein solches nicht zugefallen ist – in allen Wahlkreisen zusammen mindestens fünf Prozent der insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen erlangt haben. Die Schwellwerte für die Erlangung eines Grundmandates lagen bei dieser Landtagswahlordnung in den einzelnen fünf Wahlkreisen weit über der Fünf-Prozent-Hürde (8,33 Prozent im größten Wahlkreis, 25 Prozent im kleinsten Wahlkreis) und hatten für kleinere Wählergruppen real keine Bedeutung, obschon bei der Grundmandatsregelung dieser Landtagswahlordnung (§ 62 Abs 1) nicht das Hare’sche Verfahren, sondern das kleinere Parteien begünstigende Verfahren nach „Hagenbach-Bischoff“ zur Anwendung gelangte.

Die parlamentarische Behandlung der NRW fand im Rahmen von Beratungen im Verfassungsausschuss sowie in einem speziell eingerichteten Unterausschuss statt.

Wie dem Ausschussbericht zu entnehmen ist, wurde die Frage der Verfassungskonformität der beabsichtigten Wahlarithmetik nicht in Zweifel gezogen. Wäre dies der Fall gewesen, so hätte der Gesetzgeber die beabsichtigte Wahlarithmetik wohl im Rahmen der gleichzeitig abgewickelten Novellierung des Art 26 B-VG verfassungsrechtlich verankert, wie dies andere Neuerungen der NRW ohnedies notwendig gemacht hatten. So wurde zB die Möglichkeit, ein sich auf das ganze Bun-

desgebiet erstreckendes Ermittlungsverfahren durchführen zu können, erst durch eine gleichzeitig mit der NRW verabschiedete Novellierung des B-VG⁶ geschaffen.

2. ÜBERPRÜFUNG DER WAHLARITHMETIK

Bis zur Nationalratswahl 2006 kam es nie zu einer Wahl-Anfechtung, die sich auf die Verfassungskonformität der Ermittlungsmodalitäten bezog. Daher war es letztendlich nicht hundertprozentig sicher, ob die in der NRW implementierte Wahlarithmetik tatsächlich verfassungskonform war. Der einfache Gesetzgeber war sich der Möglichkeit einer Anfechtung mit Blick auf die teilweise sehr kleinen Regionalwahlkreise bewusst und verankerte deshalb in der NRW, dass die kleinsten Einheiten, in denen Wahlvorschläge eingebracht werden können, Wahlkreise analog der Wahlkreise der Nationalratswahlordnung 1971 sind und dass das erste Ermittlungsverfahren in „Wahlkreisen“ stattfindet, für die eine separate Kandidatur nicht möglich ist.

Die von der wahlwerbenden Gruppe „Kommunistische Partei Österreichs“ (KPÖ) bei der Nationalratswahl 2006 – formal zulässig – eingebrachte Anfechtung der Ergebnisermittlung bei der Nationalratswahl 2006 hatte – unbeschadet der Gliederungsstruktur des Textes – im Wesentlichen zwei Stoßrichtungen:

Zum einen wurde bezweifelt, dass die in der NRW verankerte Vier-Prozent-Hürde dem Art 26 Abs 1 B-VG tatsächlich entspricht. Die anfechtende wahlwerbende Gruppe hätte ohne diese Prozenzhürde wohl ein Mandat bei der Nationalratswahl 2006 erzielt. Aus Sicht der wahlwerbenden Gruppe bedeutete die normierte Vier-Prozent-Hürde, dass der tatsächliche Wählerwille von vielen wahlberechtigten Personen nicht zum Ausdruck kommen konnte, weil diese Personen letztendlich nicht jener wahlwerbenden Partei die Stimme

geben konnten, die deren Wählerwillen entspräche. Weiters argumentierte die beschwerdeführende Partei, dass es unbestreitbar sei, dass 3,99 % der Wählerstimmen ein äußerst repräsentativer Teil der Wählerschaft seien; da alle wahlwerbenden Parteien, die nicht vier Prozent der Stimmen erreicht hätten, von der Repräsentation im Nationalrat ausgeschlossen seien, komme die Vier-Prozent-Hürde für viele Wahlberechtigte einem gesetzlichen Gebot gleich, nicht nach ihrem Wählerwillen entsprechend zu handeln. Die „vom Verfassungsgerichtshof bekräftigte wahlkreisweise Repräsentation als Verwirklichung des Verhältniswahlrechts werde sohin durch § 100 Abs 1 NRW ‚von außen‘, nämlich durch die verfassungswidrige Vier-Prozent-Hürde, vernichtet.“

Die zweite Stoßrichtung der VfGH-Beschwerde richtete sich gegen die – mit der Nationalrats-Wahlordnung 1992 vom einfachen Gesetzgeber eingerichteten – 43 Regionalwahlkreise. Die anfechtende wahlwerbende Gruppe brachte in diesem Zusammenhang vor allem ins Treffen, dass die Wahlzahl für das erste und für das zweite Ermittlungsverfahren im Landeswahlkreis nach dem Hare'schen Ermittlungsverfahren ermittelt würde. Durch das Ermittlungsverfahren gemäß § 97 NRW würde lediglich die Teilmenge der Gesamtheit der errechneten Mandate ermittelt, die nach Maßgabe der entsprechenden Bestimmungen auch auf die Kandidaten der wahlwerbenden Parteien nach Maßgabe der Regionalwahlkreise vergeben würden. Aus Sicht der anfechtenden wahlwerbenden Gruppe fände daher „ein Verhältniswahlrecht im Regionalwahlkreis (...) nicht statt“. Unter Anwendung von § 4 Abs 5 NRW seien beispielsweise für den Regionalwahlkreis 7E (Osttirol) – nach der Zahl der in diesem Regionalwahlkreis gültigen Stimmen – 86,6 Prozent der gültigen Stimmen für die Errin-

gung eines Mandats erforderlich.

Bereits in der Gegenschrift verwies die Bundeswahlbehörde darauf, dass der Verfassungsgerichtshof in seiner ständigen Rechtsprechung wiederholt festgehalten habe, dass der Gesetzgeber in der Regel das Wahlrecht zwar an den Grundsatz des Verhältniswahlrechts anpasse, in dessen Rahmen aber an kein bestimmtes System gebunden ist.

Dabei wurde ausführlich dargestellt, wieso die in Rede stehende Bestimmung der NRW aus Sicht der Bundeswahlbehörde verfassungskonform sein sollte.

Als Beleg für die Verfassungskonformität diente das schon oben erwähnte Erkenntnis VfSlg 8852/1980. In diesem Erkenntnis wurden entsprechende Regelungen in der Tiroler Landtagswahlordnung 1975 dahingehend überprüft, ob sie mit Art 95 B-VG, in dem das Verhältniswahlrecht für Landtagswahlen verankert ist, im Einklang stünden.⁷

Breiten Raum widmete die Bundeswahlbehörde in ihrer Gegenschrift der Frage der Grundmandatsregelung.

Sie strich hierbei hervor, dass es zwar unbestritten sei, dass die Zugangsbedingungen zum Erzielen eines Direktmandates von Regionalwahlkreis zu Regionalwahlkreis unterschiedlich seien, dass die in jedem Land jeweils niedrigsten Schwellwerte für die Erlangung eines Mandats im Regionalwahlkreis jedoch stets unter 33,3 Prozent liegen, jenem Schwellwert, der sich in einem nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes als verfassungskonform eingestuft „Dreier-Wahlkreis“ (Wahlkreis, in dem nominell

drei Mandate zur Vergabe gelangen) ergibt. Auch die Nationalratswahlordnung 1971 hätte für die Erringung eines Grundmandats erhebliche Verzerrungen beinhaltet, ohne dass die entsprechenden Regelungen in dieser Kodifikation deshalb vom Verfassungsgerichtshof aufgehoben worden wären. Die Bundeswahlbehörde wies auch darauf hin, dass bei der Beurteilung der Frage, ob eine wahlrechtliche Kodifikation bezüglich der Verhältniswahl verfassungskonform sei oder nicht, die Ausgestaltungsmerkmale (Prozent-Hürde, Grundmandatsregelung, Wahlkreiseinteilung), die der Verfassungsgerichtshof den Gesetzgebern (auf Ebene des Bundes oder der Länder) in seiner ständigen Rechtsprechung stets eingeräumt hat, nicht isoliert gesehen werden könnten; sie müssten vielmehr in einer Gesamtschau beurteilt werden.

Eine vom Gesetzgeber vorgenommene Gestaltung des Wahlrechts sei dahin zu prüfen, ob es in seiner Gesamtheit – in seinen einzelnen Komponenten und in dem Zusammenspiel dieser Komponenten (Wahlkreiseinteilung, Zuweisung der Mandate an die Wahlkreise, Zuteilung der Mandate an die Parteien) – in einer Weise geregelt ist, dass dem Grundgedanken des Verhältniswahlrechts entsprochen werde.⁸ Auch durch das VfGH-Erkenntnis VfSlg 14.035/1995 wurde aus Sicht der Bundeswahlbehörde die Auffassung untermauert, dass die Frage der Verfassungskonformität der in der NRW implementierten Wahlordnung in einer Gesamtschau zu beurteilen sei. Eine Regelung, wonach in einer Landtagswahlordnung für ein Mandat in einem bestimmten Wahlkreis im Regelfall mehr als 50 % der abgegebenen Stimmen notwendig gewesen wären, sei deshalb nicht als verfassungskonform bewertet worden, weil diese Eintrittsfälle nicht durch eine alternative Prozentklausel abgeschwächt worden seien.

3. ENTSCHEIDUNG DES VERFASSUNGSGERICHTSHOFES

In seinem Erkenntnis vom 12. Dezember 2006⁹ wies der VfGH hinsichtlich der Frage der Verfassungskonformität der Vier-Prozent-Hürde in einem kurzen Absatz auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Modifizierung des Verhältniswahlsystems durch eine „derartige – alternative, also die durch die Regelung über das ‚Grundmandat‘ bewirkte ‚Eintrittsschwelle‘ abschwächende – Prozentklausel“ hin und bezog sich insbesondere auf die früheren Judikate VfSlg 15.616/1999, VfSlg 8.852/1980 und VfSlg 14.035/1995.

***Dass die Begründung zu
dieser Frage sehr kurz aus-
fallen würde, war zu erwarten.***

Man konnte – wie schon bei der Beschlussfassung 1992 – davon ausgehen, dass der VfGH nicht von seiner früheren Beurteilung einer Fünf-Prozent-Klausel abgehen würde und daher einer Vier-Prozent-Klausel unter Verweis auf die bestehende Judikatur erst recht nicht entgegentreten würde.

Bei der Frage, ob die Größe der Regionalwahlkreise dem im B-VG verankerten Gebot des Verhältniswahlrechts entspricht, beleuchtete der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis zunächst die Entstehungsgeschichte der Norm und stellte fest, dass die in Betracht kommenden Regelungen der NRWO für die Regionalwahlkreise in Art 26 Abs 2 B-VG ihre „verfassungsgesetzliche Grundlage“ fänden. Diese Tatsache leitete der Verfassungsgerichtshof daraus ab, dass – so auch die vorliegenden parlamentarischen Materialien – eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Schaffung von Regionalwahlkreisen dringend empfohlen wurde und es sich bei der zeitgleich beschlossenen Änderung der

NRWO um eine für die das geänderte B-VG „maßgeschneiderte“ Anpassung gehandelt hatte. Im Übrigen verwies der Verfassungsgerichtshof in seiner Begründung auf den Umstand, dass schon im Erkenntnis VfSlg 15.616/1999 die Auffassung vertreten worden sei, dass die „wahlkreisweise Repräsentation“ durch die mit der B-VG-Novelle 1992¹⁰ bewirkte Änderung des Art 26 B-VG, nämlich mit der dadurch geschaffenen Regelung des Abs 2 dritter Satz über das abschließende Ermittlungsverfahren im gesamten Bundesgebiet nach den Grundsätzen der Verhältniswahl, an Bedeutung verloren habe. Wenn auch in diesem Erkenntnis nicht wörtlich ausgesprochen, so lässt sich die in anderen Erkenntnissen des Verfassungsgerichtshofs geforderte „Gesamtschau“ auch aus den Worten „an Bedeutung verloren“ klar ableiten. Nicht durch eine bestimmte, in der Wahlordnung verankerte Rechenregel wird eine Kodifikation verfassungswidrig oder verfassungskonform sein – es wird vielmehr stets auf den Zusammenklang der verschiedenen Komponenten ankommen.

Mit dem vorliegenden Erkenntnis hat der Verfassungsgerichtshof wieder einmal bewiesen, dass dem Gesetzgeber in Österreich – vermutlich anders als in der Bundesrepublik Deutschland – bei der Ausgestaltung des Wahlrechts im Sinn des Verhältniswahlrechts des Art 26 B-VG ein gewisser Handlungsspielraum verbleibt. Dieser Handlungsspielraum erscheint unerlässlich, wenn es darum geht, die Rechenregeln einer Wahlrechtskodifikation beispielsweise in Richtung einer Veränderung der Wahlkreiseinteilung zu verändern.

III. ANFECHTUNG DES VOLKSBEGEHRENS „VOLKS-ABSTIMMUNG TÜRKEL-BEITRITT“

1. DIE GESETZLICHE AUSGANGSLAGE

Die österreichische Bundesverfassung sieht drei „Instrumente der direkten Demokratie“ vor – die Volksabstimmung, die Volksbefragung und das Volksbegehren. Alle drei Instrumente finden sich im B-VG unter der Überschrift „D. Bundesgesetzgebung“, was die Intention der Mitwirkung individueller Bürger¹¹ im Gesetzgebungsverfahren unterstreicht. Eine Rechtsgrundlage für Volksbegehren fand sich bereits im Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929¹². Es handelt sich dabei um eine Gesetzesinitiative, die von 100.000 Stimmberechtigten¹³ oder je einem Sechstel der Stimmberechtigten dreier Länder im Nationalrat eingebracht werden kann. Das genaue Procedere bezüglich der Voraussetzungen und der Durchführung eines Volksbegehrens regelt das Volksbegehrengesetz 1973, das drei Abschnitte des Verfahrens unterscheidet: das Einleitungsverfahren, das Eintragungsverfahren und das Ermittlungsverfahren.

In der ersten Phase ist gemäß § 3 Abs 1 des Volksbegehrengesetzes 1973 die Einleitung des Verfahrens für ein Volksbegehren beim Bundesminister für Inneres zu beantragen. Das Volksbegehren muss eine durch Bundesgesetz zu regelnde Angelegenheit betreffen und kann in Form eines Gesetzesantrages oder einer Anregung gestellt werden. Die Möglichkeit der Formulierung einer schlichten „Anregung“ wurde mit der B-VG-Novelle 1988¹⁴ geschaffen. Dieses Abgehen von einer strikten Gesetzestextierung entsprach nicht zuletzt Empfehlungen aus der Lehre.¹⁵ Während „Mayer (2007)“¹⁶ Zweifel daran hegt, dass eine Anregung im Falle einer Regelungskompetenz des Bundesverfas-

sungsgesetzgebers zulässig sein kann, ist die Praxis¹⁷ bereits wiederholt der Ansicht von „Öhlinger (2007)“¹⁸ und anderen Vertretern der Lehre¹⁹ gefolgt, dass in einem Volksbegehren auch die Erlassung eines Bundesverfassungsgesetzes beantragbar ist. Der Antrag muss von Personen, die in der Wählerevidenz eingetragen und zum Nationalrat wahlberechtigt sind und die den Hauptwohnsitz im Bundesgebiet haben, im Ausmaß von einem Promille²⁰ der anlässlich der jeweils letzten Volkszählung²¹ für Österreich festgestellten Wohnbevölkerungszahl²² unterstützt sein.

Derzeit werden daher für die Einbringung eines Einleitungsantrages 8.032 Unterstützungserklärungen benötigt.

Die genauen Inhalte des Einleitungsantrages sowie weitere Erfordernisse sind in den §§ 3 und 4 des Volksbegehrengesetzes 1973 ausgeführt. Der Bundesminister für Inneres hat gem § 5 Abs 1 leg cit innerhalb von drei Wochen über den Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens zu entscheiden und dem Antrag dann stattzugeben, wenn die Voraussetzungen für die Einleitung des Verfahrens für ein Volksbegehren (§§ 3, 4 leg cit) erfüllt sind.

2. DER ABGEWIESENE EINLEITUNGSANTRAG

Am 9. März 2006 brachte ein Bevollmächtigter iSd Volksbegehrengesetzes 1973 im Bundesministerium für Inneres den Antrag auf Einleitung des Verfahrens für das Volksbegehren „Volksabstimmung Türkei-Beitritt“ im Beisein von drei ihn begleitenden Personen ein. Der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens mit der Kurzbezeichnung „Volksabstimmung Türkei-Beitritt“ hatte folgenden Wortlaut: „Der Nationalrat möge die Durchführung

einer Volksabstimmung über die Zustimmung Österreichs zur Ausdehnung der Europäischen Union in Teile des asiatischen Raumes, insbesondere durch den Beitritt der Türkei zur EU, beschließen.“ Der Einleitungsantrag und die diesem beizuschließenden Unterlagen wurden im Bundesministerium für Inneres nach einer ersten Formalprüfung in weitere Behandlung genommen.²³

Im Zuge der weiteren Prüfung traten im Bundesministerium für Inneres Zweifel auf, ob es sich bei dem beantragten Volksbegehren tatsächlich um eine durch „Bundesgesetz zu regelnde Angelegenheit“ im Sinne von Art 41 Abs 2 B-VG sowie § 3 Abs 1 letzter Satz des Volksbegehrensgesetzes 1973 handeln könne. Aus diesem Grund wurde das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst (BKA-VD) – wie bei fast allen seit 1991 eingebrachten Volksbegehren – um verfassungsrechtliche Begutachtung des Einleitungsantrages hinsichtlich dieser Frage ersucht. Wegen der im Antrag genannten Forderung auf Abhaltung einer Volksabstimmung erblickte das Bundesministerium für Inneres deutliche Parallelen zu dem im Jahr 1991 – auf Grundlage eines Gutachtens des BKA-VD – abgewiesenen Volksbegehren für eine Volksabstimmung über einen Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum.²⁴ Damals hatte der zuständige Bundesminister den Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens für eine Volksabstimmung über einen Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum abgewiesen, da die Abhaltung einer „Volksabstimmung“ in der angestrebten Form in der Bundesverfassung nicht verankert war und der angeregte Beschluss des Nationalrates keinen Akt der Gesetzgebung darstellte.²⁵ Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst attestierte in seiner Beantwortung keine „unterschiedslose Übertragung“ der im Jahr 1991 getroffenen Feststellungen, stellte aber unter einem

fest, dass die endgültige Beurteilung der Frage, ob der nunmehrige Einleitungsantrag ein zulässiger im Sinne des § 3 des Volksbegehrensgesetzes 1973 sei, allein dem Bundesministerium für Inneres obliege. Nach nochmaliger gründlicher Prüfung der Rechtslage kam die Bundesministerin für Inneres daher zu der Auffassung, dass der Einleitungsantrag – trotz nicht völliger Deckungsgleichheit mit dem 1991 abgewiesenen Volksbegehren – nicht den Anforderungen des § 3 Abs 1 des Volksbegehrensgesetzes 1973 entspreche und wies am 30. März 2006 den Antrag auf Einleitung des gegenständlichen Volksbegehrens ab, da die Anregung nicht auf einen Akt der Gesetzgebung abzielte. Begründend wurde im Bescheid insbesondere ausgeführt, dass die in Art 43 B-VG normierte Volksabstimmung keinen Akt der Gesetzgebung, sondern vielmehr einen unselbständigen Schritt im Gesetzgebungsverfahren darstellte. Diese Abweisung stellte eine Entscheidung mit Bescheidcharakter dar.

3. ANFECHTUNG DER ABWEISUNG

Der Bevollmächtigte des abgewiesenen Einleitungsantrages erhob am 12. Mai 2006 Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof. Er gab an, dass durch den angefochtenen Bescheid der Bundesministerin für Inneres – unter anderem – das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz und das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf ein Volksbegehren verletzt worden seien. Er monierte, dass das Bundesministerium für Inneres außer Acht gelassen habe, dass bei der Prüfung der Zulässigkeit eines Volksbegehrens darauf Bedacht zu nehmen sei, dass dieses auch als Anregung formuliert sein könne. Es sei also nicht auf den reinen Wortlaut des Volksbegehrens abzustellen, vielmehr reiche es aus, dass sich aus dem gesamten

Antrag – einschließlich seiner Begründung – erkennen lasse, ob es sich um eine Angelegenheit der Gesetzgebung handle. Zudem sei Willkür wegen unsachlicher Benachteiligung geübt worden, da im Volksbegehren „Österreich bleib frei“²⁶, ebenso wie vom Beschwerdeführer, die Abhaltung einer Volksabstimmung vor einem Beitritt der Türkei zur Europäischen Union beantragt und in dem Fall die Einleitung des Volksbegehrens genehmigt worden sei. Die Begründung des angefochtenen Bescheides habe keine sachlichen Gründe für diese Differenzierung erkennen lassen; auch andere Volksbegehren mit ähnlichen Anregungen seien zugelassen worden. Art 41 B-VG eröffne den Bürgern die Möglichkeit der direkten Einflussnahme auf die Gesetzgebung; dieses Recht müsse auch von nicht mit Details des Gesetzgebungsverfahrens vertrauten Bürgern in Anspruch genommen werden können. Das Volksbegehren habe der Bevollmächtigte „als Privatperson und ohne Unterstützung durch Parteien und Verbände“ eingebracht und es sei ihm – in Verkennung der Verfassungsrechtslage – die Einleitung des „Volksbegehrens einer Privatperson“ verweigert worden.

Das Bundesministerium für Inneres als belangte Behörde führte in seiner Gegenschrift aus, dass sich in einem Volksbegehren – auch wenn die Ermöglichung der Formulierung einer reinen Anregung das Instrument der direkten Demokratie vereinfachen sollte – auch weiterhin ein „Bürgerwunsch nach gesetzlichen Maßnahmen unabhängig von vorausgehenden Schritten staatlicher, durch politische Parteien dominierter Organe und ohne Beschränkung auf vorgegebene Themen äußern“ sollte.²⁷ Der Gegenstand des Volksbegehrens sei also ein Gesetzgebungsakt des Nationalrates, wobei es sich hierbei lediglich um einen unverbindlichen Vorschlag handle. Akte anderer

Organe oder andere Akte des Nationalrates – etwa Beschlüsse zur Abhaltung von Volksabstimmungen²⁸ – könnten nicht direkt verlangt werden.

Das Volksbegehren müsse darauf abzielen, den Gesetzgeber zu veranlassen, diejenigen Wünsche, die in dem Volksbegehren zum Ausdruck gebracht werden, durch die Erlassung eines Bundesgesetzes zu erfüllen.

Gegenstand des Volksbegehrens könne dagegen nicht ein Akt der Mitwirkung an der Vollziehung oder die Forderung nach einem tatsächlichen Verhalten, sei es des Nationalrates oder eines anderen Staatsorganes, sein.²⁹

Des Weiteren verwies das Bundesministerium für Inneres darauf, dass die behauptete unsachliche Benachteiligung des Beschwerdeführers in keiner Weise begründet sei, da sich der Staat gegenüber Volksbegehren neutral zu verhalten habe und verschiedene Volksbegehren grundsätzlich gleich zu behandeln seien.³⁰ Alle in der Anfechtung zum Vergleich angeführten Volksbegehren hätten, anders als das Volksbegehren „Volksabstimmung Türkei-Beitritt“, die materiellen Erfordernisse des Art 41 Abs 2 iVm § 3 des Volksbegehrensgesetzes 1973 erfüllt. Die jeweiligen Formulierungen entsprachen nämlich stets Gesetzesanträgen bzw der Anregung (verfassungs)gesetzlicher Maßnahmen.³¹

4. ENTSCHEIDUNG DES VERFASSUNGSGERICHTSHOFES

In seinem Erkenntnis vom 6. Dezember 2006³² hielt der Verfassungsgerichtshof fest, dass er keine Bedenken gegen den angefochtenen Bescheid des Bundesministeriums für Inneres hege und auch keine

Willkür erblickt werden könne. Der VfGH bekräftigte die Ansicht, dass ein Volksbegehren – auch im Falle einer Anregung – ausschließlich auf die Fassung eines Gesetzesbeschlusses durch den Nationalrat gerichtet sein könne. Dem Einwand des Beschwerdeführers, dass er in der dem Einleitungsantrag beigegebenen Begründung ohnedies gesetzliche Maßnahmen zur Festschreibung der angeregten Volksabstimmung verlangt habe, wurde vom VfGH entgegen gehalten, dass „bereits der Antrag bzw die Anregung selbst das Beantworte so präzise erkennen lassen“ müsse, „dass sich beurteilen lässt, ob es sich um eine Angelegenheit der Bundesgesetzgebung handelt“³³. Mit Blick auf die Bestimmung des § 3 Abs 5 des Volksbegehrensgesetzes 1973, wonach dem Einleitungsantrag unter anderem die Begründung des Volksbegehrens samt etwaigen Unterlagen anzuschließen ist, ging der Verfassungsgerichtshof davon aus, dass die Begründung nicht Teil des Einleitungsantrages ist und dass bei Beurteilung der Frage, ob der Antrag erkennbar auf die Erlassung eines Gesetzes gerichtet ist, ausschließlich auf den Wortlaut des Einleitungsantrages (§ 3 Abs 3 leg cit), nicht aber auf die davon zu unterscheidende Begründung (§ 3 Abs 5 Z 2 leg cit) des Volksbegehrens abgestellt werden muss. Es reicht nach Ansicht des VfGH nicht aus, wenn „die auf die Erlassung eines Bundes(verfassungs)gesetzes gerichtete Anregung nur aus der Begründung erschließbar ist.“

Mit dieser Feststellung betonte der Verfassungsgerichtshof, neben einer wichtigen Bekräftigung der im Gesetz klargestellten Erfordernisse von Volksbegehren, einmal mehr die Bedeutung der strikten Wortinterpretation bei der Auslegung wahlrechtlicher Normen und machte unter einem deutlich, dass deren Anwendung nicht nur bei der Interpretation von Wahlord-

nungen im engeren Sinn, sondern auch des Volksbegehrensgesetzes unerlässlich ist.

Das Gebot, dass Wahlvorschriften strikt nach ihrem Wortlaut auszulegen sind, ist Gegenstand einer inzwischen jahrzehntelangen Judikatur³⁴ des VfGH.

Wahlbehörden sind demnach durch die Formalvorschriften des Wahlrechts streng gebunden; die Bestimmungen der Wahlgesetze müssen strikt nach ihrem Wortlaut ausgelegt werden, soll nicht „der Willkür Tür und Tor“³⁵ geöffnet werden“³⁶. Durch die im Erkenntnis verwendete Formulierung des VfGH, dass ein Volksbegehren nicht nur in Form eines Gesetzesantrages, sondern auch in Form einer Anregung, ein Gesetz zu erlassen, eingeleitet werden könne, allerdings „auch eine derartige ‚Anregung‘ erkennbar auf die Erlassung eines Bundes(verfassungs)gesetzes gerichtet sein und dessen Inhalt zumindest grob umschreiben“ müsse, ist zudem deutlich ablesbar, dass das Höchstgericht die Ansicht der herrschenden Lehre und Praxis teilt, nach der auch Bundesverfassungsgesetze Inhalt einer Anregung sein können.

IV. ZUSAMMENFASSUNG

Zwei „landmark decisions“ des Verfassungsgerichtshofes aus dem Jahr 2006 haben das Wahlrecht auf Bundesebene geprägt. Im Fall der Anfechtung der Nationalratswahl 2006 wurde die in der Nationalrats-Wahlordnung 1992 verankerte Wahlarithmetik nach einer langen Zeitspanne³⁷ vom Verfassungsgerichtshof erstmals einer Überprüfung unterzogen und letztendlich als verfassungskonform bestätigt. Seit dem Erkenntnis des VfGH vom 12. Dezember 2006 steht fest, dass sich insbesondere § 97 NRWO, in dem die

Mandatsvergabe im ersten Ermittlungsverfahren geregelt ist in Zusammenhalt mit § 100 NRWO, in dem die Vier-Prozent-Klausel normiert ist, mit Art 26 B-VG³⁸ im Einklang befindet. Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes vom 6. Dezember 2006, dass die Abweisung des Einleitungsantrages zum Volksbegehren „Volksabstimmung Türkei-Beitritt“ zu Recht erfolgte, zeigte deutlich das unbedingte Erfordernis einer strengen

Auslegung von wahlrechtlichen Normen nach dem Wortlaut („strikte Wortinterpretation“), die auch bei einem Volksbegehren zur Anwendung kommt. Zudem wurde die unbedingte Notwendigkeit, bereits im Einleitungsantrag zu einem Volksbegehren einen Akt der Gesetzgebung bzw der Bundesverfassungsgesetzgebung – zumindest in Form einer Anregung – zu verlangen, bekräftigt.

¹ Vgl Holzinger, *Die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes in Wahlsachen*, in *BM.I (Hrsg), 100 Jahre Wahlrecht, Schriftenreihe BM.I (in Druck)*.

² GZ: 2 BvC 1/07 und 2 BvC 7/07 des deutschen Bundesverfassungsgerichts.

³ Zum Hintergrund vgl zB *Der Spiegel* 2008/27, 32 und *Der Spiegel* 2008/28, 50.

⁴ Zum Beispiel durch das Erkenntnis VfSlg 6563/1971.

⁵ Das Direktmandat wird oft auch als „Grundmandat“ bezeichnet.

⁶ BGBl 1992/470.

⁷ Auch in der Tiroler Landtagswahlordnung 1975 wird alternativ zum Überschreiten einer Fünf-Prozent-Hürde das Erzielen eines Grundmandats vorausgesetzt, wobei die Hürde für das Grundmandat wesentlich höher liegt, als der „Kaufpreis“ für ein Grundmandat im größten Wahlkreis (8,33 Prozent).

⁸ VfSlg 1502/1982.

⁹ GZ: WI-5/06-9, VfSlg 18036/2006.

¹⁰ BGBl 1992/470.

¹¹ Dazu genauer zB Merli, *Rechtspro-*

bleme des Volksbegehrens in Bundes- und Landesgesetzgebung, JBl 1988, 85 ff.

¹² Vgl Art 41 Abs 2 iVm Art 46 Abs 1 B-VG in der Fassung von 1929 in Thanner, *Das Recht der direkten Demokratie* (2007) 15.

¹³ Bei der Stimmberechtigung handelt es sich um die Wahlberechtigung iSd § 21 NRWO.

¹⁴ BGBl 1988/685.

¹⁵ Vgl Korinek/Holoubek (Hrsg), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht* (1999) Rz 5.

¹⁶ Vgl Mayer, *Das österreichische Bundesverfassungsrecht* (2007) 217.

¹⁷ So insbesondere die Rechtsmeinung des Bundeskanzleramt-Verfassungsdienstes seit 1991.

¹⁸ Öhlinger, *Verfassungsrecht* (2007) Rz 452.

¹⁹ Zum Beispiel Merli, in Korinek/Holoubek (Hrsg), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht* (1999) Rz 15, der zutreffend ausführt, dass bei „Erfüllung der übrigen Voraussetzungen (...) Volksbegehren auf Erlassung von (Verfassungs-

)Gesetzen, die derartige Akte, etwa den Beschluss einer Volksabstimmung oder einer Volksbefragung zu einem bestimmten Thema abzuhalten, ersetzen“, zulässig sind. Diese Schlussfolgerung ergibt sich aus den Erfahrungen mit den beiden „Volksbegehren für eine Volksabstimmung über einen Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum“ aus dem Jahr 1991.

²⁰ Bis Ende 1998 musste ein Einleitungsantrag entweder von mindestens acht Abgeordneten zum Nationalrat oder von jeweils vier Abgeordneten dreier Landtage unterschrieben sein, oder es mussten mindestens 10.000 Unterstützungserklärungen vorliegen.

²¹ Registerzählungsgesetz, BGBl I 33/2006.

²² § 7 Abs 4 des Registerzählungsgesetzes.

²³ Eine gründliche Überprüfung der Unterstützungserklärungen bis 30. März 2006 ergab im Bundesministerium für Inneres, dass insgesamt 9.732 gültige und 202 ungültige Erklärungen eingebracht worden waren. Die in § 3 Abs 2 des Volksbegehrensgesetzes 1973 geforderte An-

zahl von einem Promille der österreichischen Wohnbevölkerungszahl war daher – ungeachtet der nachfolgenden Entscheidung – jedenfalls erfüllt worden.

²⁴ Am 26. Juli 1991 war dem Bundesminister für Inneres ein Antrag auf Einleitung eines „Volksbegehrens für eine Volksabstimmung über einen Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum“ übergeben worden. Dieses Volksbegehren hatte den Wortlaut: „Volksbegehren für eine Volksabstimmung über einen Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum – Der Beitritt Österreichs zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) bedeutet die tiefgreifendste Veränderung der Verfassung und der politischen Verhältnisse Österreichs seit Abschluss des Staatsvertrages 1955. Daher wird der Nationalrat aufgefordert, den EWR-Vertrag einer Volksabstimmung zu unterziehen.“

²⁵ Die Begründung der Abweisung des (ersten) „EWR-Volksbegehrens“ wurde in einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes vom 14. Oktober 1992 (VfSlg 13.224/1991) in derselben Sache aufgenommen. Da das Volksbegehren in der Folge mit einem korrigierten Antrag nochmals eingebracht worden war (dies war bis 1998 durch die Zulässigkeit der

Unterstützungserklärungen von Nationalrats- oder Landtagsabgeordneten leichter möglich) und tatsächlich durchgeführt wurde, wies der VfGH die Beschwerde der Proponenten des ersten Volksbegehrens mangels Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers als unzulässig zurück.

²⁶ Die Bundesministerin für Inneres hatte am 22. Dezember 2005 einen Antrag auf Einleitung des Verfahrens für ein Volksbegehren mit der Bezeichnung „Österreich bleib frei!“ stattgegeben. Der Eintragszeitraum dieses Volksbegehrens war von 6. bis 13. März 2006 (vgl http://www.bmi.gv.at/wahlen/VB_bleibfrei.asp, 01.09.2008).

²⁷ Vgl Korinek/Holoubek (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1999) Rz 9.

²⁸ Ergänzend sei angemerkt, dass es sich bei dem im Einleitungsantrag verwendeten Terminus „Volksabstimmung“ offensichtlich nicht um eine Volksabstimmung iSd B-VG gehandelt hätte, sondern vielmehr um eine „Volksabstimmung sui generis“, für die es keine verfassungsrechtliche Grundlage gegeben hätte. Dogmatisch würde eine solche Abstimmung einer Volksbefragung nahe kommen, da das Bundesvolk über ein bevorstehendes Han-

deln der Exekutive befragt werden sollte.

²⁹ Vgl Merli, Rechtsprobleme des Volksbegehrens in Bundes- und Landesgesetzgebung, JBl 1988, 85 ff.

³⁰ Vgl Korinek/Holoubek (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1999) Rz 42 f.

³¹ Vgl http://www.bmi.gv.at/wahlen/volksbegehren_historisches.asp (01.09.2008).

³² GZ: B894/06, VfSlg 18.029/2006.

³³ Vgl Bußjäger, Art 41 B-VG, in Rill/Schäffer (Hrsg) BVR Komm (2004) Rz 52.

³⁴ ZB VfSlg 5861/1968, 6750/1972, 7435/1974, 8848/1980, 14.375/1998, 15.375/1998, 16.034/2000, 17.951/2006.

³⁵ Vgl zu dieser Formulierung zB VfSlg 15.375/1998 mwH oder VfGH W I-2/04 (JBl 2005, 505).

³⁶ Siehe dazu auch Hollaender, Bestimmtheitsgebot und Fahrlässigkeitsdelikt – eine Vertiefung, in AnwBl 2004/9, 454 f.

³⁷ Immerhin haben zwischen dem Inkrafttreten der Wahlrechtsreform des Jahres 1992 und dem nunmehr vorliegenden Erkenntnis fünf Nationalratswahlen stattgefunden.

³⁸ Dort ist das Wahlrecht in Grundzügen verankert.