VERFASSUNGSGERICHTSHOF
V 218/2025-14
9. Dezember 2025

IM NAMEN DER REPUBLIK!

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des Präsidenten
DDr. Christoph GRABENWARTER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin
Dr. Verena MADNER

und der Mitglieder
Dr. Markus ACHATZ,
Dr. Sieglinde GAHLEITNER,
Dr. Andreas HAUER,
Dr. Christoph HERBST,
Dr. Michael HOLOUBEK,
Dr. Angela JULCHER,
Dr. Georg LIENBACHER,
Dr. Michael MAYRHOFER,
Dr. Stefan PERNER,
Dr. Michael RAMI und
Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

sowie des Ersatzmitgliedes
MMag. Dr. Barbara LEITL-STAUDINGER

als Stimmführer, im Beisein der verfassungsrechtlichen Mitarbeiterin
Mag. Verena EIBENSTEINER-PALMSTORFER, LL.B.
als Schriftführerin,

in dem von Amts wegen eingeleiteten Verfahren zur Prüfung der Gesetzmäßigkeit der Verordnung der Kärntner Landesregierung vom 15. Oktober 2024, Zl. 01-W-WAHL-43784/2024-10, über die Ausschreibung einer Volksbefragung, LGBl. 79/2024, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung gemäß Art. 139 B-VG zu Recht erkannt:

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

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

Entscheidungsgründe

I. Anlassverfahren, Prüfungsbeschluss und Vorverfahren

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

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-VbefrG) – mit Verordnung vom 15. Oktober 2024, LGBl. 79/2024, die Durchführung einer Volksbefragung gemäß § 2 K-VbefrG angeordnet. 2

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-VbefrG am 30. Jänner 2025 in der Kärntner Landeszeitung (Jahrgang 75, Nr. 5) kundgemacht. 3

1.3. Mit ihrer am 5. Februar 2025 eingebrachten, auf Art. 141 Abs. 1 lit. h B-VG gestützten Anfechtung der Volksbefragung beantragen 163 – ihrem Vorbringen 4

nach – bei der Volksbefragung stimmberechtigte Personen, die mit Verordnung der Kärntner Landesregierung vom 15. Oktober 2024, LGBl. 79/2024, 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, Zl. 01-W-WAHL-43784/2024-10, über die Ausschreibung einer Volksbefragung, LGBl. 79/2024, entstanden. Der Verfassungsgerichtshof hat daher am 24. Juni 2025 beschlossen, diese Verordnung von Amts wegen auf ihre Gesetzmäßigkeit zu prüfen. 5

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. 6

2.2. In der Sache hegte der Verfassungsgerichtshof folgende Bedenken: 7

"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-VbefrG 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 u.a. 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 Art. 43 Abs. 1 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 Abs. 1 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 (Art. 43 Abs. 3 K-LVG, § 1 Abs. 3 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 (Art. 43 Abs. 2 K-LVG, § 1 Abs. 2 K-VbefrG).

Gemäß § 2 Abs. 2 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, V 50/2013; 24.6.2025, V 99/2024). Gerade Einrichtungen der direkten Demokratie im Sinne des Art. 141 Abs. 1 lit. h 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, Art. 49b B-VG, in: Korinek/Holoubek et al [Hrsg.], Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 5. Lfg. 2002, Rz 9; Poier, Art. 49b B-VG, in: Kneihs/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 Art. 43 Abs. 1 K-LVG sowie in § 1 Abs. 1 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 Abs. 2 K-VbefrG 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 Abs. 2 K-VbefrG 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: 8

"Mit Schreiben vom 28. August 2024, gefertigt von 13 Mitgliedern des Kärntner Landtages, wurde nach Art. 43 Abs. 2 Z 2 K-LVG iVm. § 1 Abs. 2 lit. b K-VbefrG 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 Art. 43 Abs. 2 Z 2 und Abs. 2a K-LVG und § 1 Abs. 2 lit. b und Abs. 2b K-VbefrG 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-Geschäftsordnung[4], 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 (Art. 43 Abs. 2 Z 3 K-LVG und § 1 Abs. 2 lit. c iVm. § 3 K-VbefrG) 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 Abs. 3 und § 2 Abs. 2 K-VbefrG 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 Art. 74 Abs. 2 Z 3 des Stmk. Landes-Verfassungsgesetzes 2010 (L-VG), der ausweislich der Materialien zur Kärntner Verfassungs- und Demokratiereform LGBl. Nr. 25/2017 die 'Vorbildregelung' für Art. 43 Abs. 2 Z 2 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, Art. 74 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 Art. 49b 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 Art. 43 Abs. 2 Z 2 und Abs. 2a K-LVG und § 1 Abs. 2 lit. b und Abs. 2b KVbefrG 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 Art. 22 Abs. 1 K-LVG, Immunität nach Art. 96 Abs. 1 B-VG und Art. 24 K-LVG) 'von Verfassungs wegen im Rahmen der Rechtsordnung in ihren Entschließungen 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 Art. 10 Abs. 2 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).

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 u.a. den Anforderungen des § 2 Abs. 2 K-VbefrG entsprechen würde."

4. Die Anfechtungswerber in dem beim Verfassungsgerichtshof zur Zahl W III 1/2025 protokollierten Anlassfall haben eine Äußerung erstattet, in der sie sich der vorläufigen Auffassung des Verfassungsgerichtshofes anschließen. 9

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 W III 1/2025 protokollierten Anlassfall haben darauf repliziert. 10

II. Rechtslage

1. Die Verordnung der Kärntner Landesregierung vom 15. Oktober 2024, Zl. 01-W-WAHL-43784/2024-10, über die Ausschreibung einer Volksbefragung, LGBl. 79/2024, lautet wie folgt (ohne die Hervorhebungen im Original): 11

"Auf Grund der §§ 1 Abs. 2 lit. b und 9 Abs. 1 bis 6 des Kärntner Volksbefragungsgesetzes, LGBl. Nr. 30/1975, zuletzt geändert durch das Gesetz LGBl. Nr. 82/2023, 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. Art. 43 des Landesverfassungsgesetzes vom 11. Juli 1996, mit dem die Verfassung für das Land Kärnten erlassen wird (Kärntner Landesverfassung - K-LVG), LGBl. 85/1996, idF LGBl. 25/2017 lautet wie folgt: 12

"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 Abs. 2 Z 2 unterstützen. Die Mitglieder des Landtages, die die Anordnung einer Volksbefragung gemäß Abs. 2 Z 2 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), LGBl. 30/1975, idF LGBl. 82/2023 lauten: 13

"§ 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 Abs. 2 lit. a hat die Frage im Sinne des § 2 Abs. 2 und das Abstimmungsgebiet im Sinne des § 1 Abs. 4 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 Abs. 2 lit. b unterstützen. Das Verlangen hat die Frage im Sinne des § 2 Abs. 2 und das Abstimmungsgebiet im Sinne des § 1 Abs. 4 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 Abs 4),
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 Abs. 1 lit. c) 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: 14

"§ 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 Abs. 2 bis 4 NRWO enthaltenen Bestimmungen sinngemäß anzuwenden sind.
(2) Auf das Verfahren über solche Anfechtungen sind die Bestimmungen der §§ 68 Abs. 2, 69 Abs. 1 sowie 70 Abs. 1 und 4 des Verfassungsgerichtshofgesetzes 1953

sinngemäß anzuwenden. Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Erkenntnis gegebenenfalls auch die ziffernmäßige Ermittlung der Bundeswahlbehörde richtigzustellen."

III. 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. 15

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, V 50/2013; 24.6.2025, V 99/2024); er hat daher die Verordnung der Kärntner Landesregierung vom 15. Oktober 2024, Zl. 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 Abs. 1 K-VbefrG mit der Festlegung des Wortlautes der Fragestellung gemäß § 2 Abs. 2 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, V 99/2024). 16

1.3. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen gegeben sind, ist das Verordnungsprüfungsverfahren zulässig. 17

2. In der Sache

2.1. Die im Prüfungsbeschluss dargelegten Bedenken des Verfassungsgerichtshofes konnten im Verordnungsprüfungsverfahren nicht zerstreut werden: 18

2.2. Die Fragestellung der Volksbefragung hat folgenden Wortlaut: 19

"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 Abs. 2 K-VbefrG – 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. 20

2.4. Die Kärntner Landesregierung bzw. die Landeswahlbehörde traten diesen Bedenken in der Sache nicht entgegen. 21

2.5. Gemäß Art. 43 Abs. 1 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 Abs. 1 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 (Art. 43 Abs. 3 K-LVG, § 1 Abs. 3 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 (Art. 43 Abs. 2 K-LVG, § 1 Abs. 2 K-VbefrG). 22

Gemäß § 2 Abs. 2 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. 23

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, V 99/2024) – Prinzip der "Reinheit", verstanden im Sinne von "Freiheit" der Wahlen (vgl. VfSlg. 20.615/2023 mwN), ein Gebot 24

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, V 50/2013; 24.6.2025, V 99/2024). Gerade Einrichtungen der direkten Demokratie im Sinne des Art. 141 Abs. 1 lit. h 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*, Art. 49b B-VG, in: Korinek/Holoubek et al [Hrsg.], Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 5. Lfg. 2002, Rz 9; *Poier*, Art. 49b B-VG, in: Kneihs/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, V 99/2024).

Mit dem – in Art. 43 Abs. 1 K-LVG sowie in § 1 Abs. 1 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; VfGH 24.6.2025, V 99/2024) – 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 Abs. 2 K-VbefrG ausdrücklich an, dass die Frage, die zur Abstimmung gestellt wird, ohne wertende Beifügungen zu formulieren ist. 25

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: 26

2.7.1. Ein Verbot von Windkraftanlagen "auf Bergen und Almen in Kärnten" kann zweifellos dem Natur- und Landschaftsschutz dienen. Dieser Umstand alleine ist 27

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 Abs. 2 Z 8 und § 7 Abs. 4 Z 3 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.

2.7.2. 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 Art. 7a Abs. 2 Z 4 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, V 50/2013). 28

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 Art. 43 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, V 50/2013; 24.6.2025, V 99/2024). 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 Art. 15 Abs. 1 B-VG – um eine Angelegenheit der Landesgesetzgebung und sohin des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes handeln kann. Im Übrigen trägt die Beifügung, wonach 29

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 Abs. 2 K-VbefrG, wonach wertende Beifügungen in der Fragestellung unzulässig sind. 30

2.9. Aus den dargestellten Gründen erweist sich die Verordnung der Kärntner Landesregierung vom 15. Oktober 2024, Zl. 01-W-WAHL-43784/2024-10, über die Ausschreibung einer Volksbefragung, LGBl. 79/2024, wegen Verstoßes gegen § 2 Abs. 2 K-VbefrG als gesetzwidrig. 31

IV. Ergebnis

1. Die Verordnung der Kärntner Landesregierung vom 15. Oktober 2024, Zl. 01-W-WAHL-43784/2024-10, über die Ausschreibung einer Volksbefragung, LGBl. 79/2024, war gesetzwidrig. 32

2. Die Verpflichtung zur unverzüglichen Kundmachung dieser Feststellung erfließt aus Art. 139 Abs. 5 erster und zweiter Satz B-VG und § 59 Abs. 2 (iVm § 61 Z 2) VfGG und § 2 Abs. 1 Z 8 K-KMG. 33

3. Diese Entscheidung konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden. 34

Wien, am 9. Dezember 2025
Der Präsident:
DDr. GRABENWARTER

Schriftführerin:
Mag. EIBENSTEINER-PALMSTORFER, LL.B.