

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

W III 2/2024-12

24. Juni 2025

## BESCHLUSS

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. Michael RAMI,

Dr. Johannes SCHNIZER und

Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

sowie des Ersatzmitgliedes

MMag. Dr. Barbara LEITL-STAUDINGER

als Stimmführer, im Beisein des verfassungsrechtlichen Mitarbeiters

Dr. Thomas ZAHRL

als Schriftführer,

über die von \*\*\*, vertreten durch Rechtsanwältin Dr. Sigrid Lebitsch-Buchsteiner, LL.M., Rudolfskai 48, 5020 Salzburg, eingebrachte Anfechtung des Ergebnisses der Volksbefragung vom 10. November 2024, ausgeschrieben durch Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 3. September 2024, LGBl. Nr. 75/2024, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung beschlossen:

- I. Gemäß Art. 139 Abs. 1 Z 2 B-VG wird die Gesetzmäßigkeit der Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 3. September 2024 über die Ausschreibung einer Volksbefragung, LGBl. Nr. 75/2024, von Amts wegen geprüft.
- II. Das Verfahren über die Anfechtung des Ergebnisses der Volksbefragung wird nach Fällung der Entscheidung im Verordnungsprüfungsverfahren fortgesetzt werden.

## **Begründung**

### **I. Sachverhalt, Anfechtung und Vorverfahren**

1. Die Salzburger Landesregierung hat mit Verordnung vom 3. September 2024, LGBl. 75/2024, die Durchführung einer Volksbefragung ausgeschrieben. 1

2. Die Verordnung der Salzburger Landesregierung hat folgenden Wortlaut: 2

"Auf Grund der §§ 3 Abs 1 Z 1 und 9 Abs 1 bis 3 des Salzburger Volksbefragungsgesetzes, LGBl Nr 62/1985, in der geltenden Fassung wird verordnet:

#### § 1

Auf Grund des Beschlusses der Landesregierung vom 3. September 2024 wird eine Volksbefragung nach den näheren Bestimmungen dieser Verordnung durchgeführt.

#### § 2

Die Volksbefragung hat folgende Frage zum Gegenstand:

'Soll das Land Salzburg darauf hinwirken, dass im Interesse der Verkehrsentlastung die Verlängerung der Lokalbahn bis Hallein (S-LINK) als Teil einer Mobilitätslösung, die auch eine Stiegl- und eine Messe-/Flughafenbahn vorsieht, umgesetzt wird?'

### § 3

- (1) Als Abstimmungstag für die Volksbefragung wird der 10. November 2024 festgelegt.  
(2) Als Stichtag für die Volksbefragung wird der 12. September 2024 festgelegt.  
(3) Als Tag der Ausschreibung der Volksbefragung gilt der auf die Kundmachung dieser Verordnung folgende Tag.

### § 4

Abstimmungsgebiet sind die politischen Bezirke Stadt Salzburg, Salzburg-Umgebung und Hallein.

Für die Landesregierung:  
Die Landeshauptmann-Stellvertreterin:  
Svazek"

3. Die Volksbefragung wurde am Sonntag, dem 10. November 2024 durchgeführt. Dabei entfielen von den 104.911 gültig abgegebenen Stimmen 48.974 Stimmen auf JA und 55.937 Stimmen auf NEIN. Dieses Ergebnis wurde im Sinne des § 17 Abs. 1 Salzburger Volksbefragungsgesetz durch Anschlag an der Amtstafel der Salzburger Landesregierung am 13. November 2024 verlautbart. 3

4. Mit seiner am 11. Dezember 2024 eingebrachten, auf Art. 141 Abs. 1 lit. h B-VG gestützten Anfechtung des Ergebnisses der Volksbefragung, der insgesamt 505 Unterstützungserklärungen angeschlossen sind, beantragt der Anfechtungswerber, das Verfahren zur Volksbefragung zur Gänze als nichtig zu erklären und zur Gänze aufzuheben. Er regt überdies u.a. an, die Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 3. September 2024 gemäß Art. 139 Abs. 1 B-VG in Prüfung zu ziehen. Begründend bringt der Anfechtungswerber – auszugsweise – das Folgende vor (Zitat ohne die Hervorhebungen im Original): 4

"2.1.1. Der Verfassungsgerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung die Anforderungen an die Fragestellung im Zusammenhang mit direkt-demokratischen Verfahren formuliert. Gerade Einrichtungen der direkten Demokratie erfordern es, dass das Substrat dessen, was den Wahlberechtigten zur Entscheidung vorgelegt wird (und zwar unabhängig davon, ob es sich um einen Gesetzesantrag, einen Gesetzesbeschluss oder eine Frage an die Wahlberechtigten handelt), 'klar und eindeutig ist, damit Manipulationen hintangehalten und Missverständnisse, soweit wie möglich ausgeschlossen werden können'. Im Fall von Volksbefragungen bedeutet dies, dass die Eindeutigkeit der Fragestellung 'essentiell' ist und unabhängig davon, wie intensiv die zu entscheidende Frage im Vorfeld diskutiert wurde (vgl zB VfGH 01.03.2023, E 3130/2022).

Diese Rechtsprechung hat der Verfassungsgerichtshof sowohl zu Verfahren auf Gemeindeebene nach den jeweiligen gemeinde- und landesrechtlichen Vorschriften entwickelt, als auch auf Volksbefragungen nach dem Volksbefragungsgesetz 1989 des Bundes angewendet. Das Gebot der Klarheit wurde vom Verfassungsgerichtshof aus dem auch auf Volksbefragungen gemäß Art 49b B-VG übertragbaren 'Prinzip der Reinheit von Wahlen' abgeleitet (siehe VfGH 28.06.2013, W III 2/2013, unter Hinweis auf VfSlg 13.839/1994 zum Prinzip 'Reinheit von Wahlen').

Die Fragestellung darf sohin weder suggestiv, noch irreführend sein. Die Frage muss mit 'Ja' oder 'Nein' zu beantworten sein, kann auch aus zwei alternativen Lösungsvorschlägen bestehen, welche aber in einem so engen Zusammenhang stehen müssen, dass die Fragestellung gleichsam auf einen Gegenstand hinausläuft, über den eine eindeutige Willensbildung möglich ist (VfGH 28.06.2013, W III 2/2013, nach dem Wortlaut des Art 49b Abs 2 S 2 B-VG).

2.1.2. Der Verfassungsgerichtshof hat die Anforderungen an die Eindeutigkeit der Fragestellung aber nicht nur in Bezug auf die von den Wahlberechtigten zu beantwortende Entscheidungsfrage formuliert, sondern auch in Bezug auf eine erforderliche Überprüfbarkeit, ob alle Anforderungen an den Gegenstand der Volksbefragung nach dem jeweiligen Gesetz erfüllt sind. So wurde im Fall von Volks- oder Bürgerbefragungen auf Gemeindeebene gefordert, dass sich aus der Fragestellung ableiten lassen muss, ob bzw um welche Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde es sich handelt (VfGH 01.03.2023, E 3130/2022; aber auch schon VfGH 13.09.2013, V 50/2013, W III 1/2013.) Beispielsweise war bei der Fragestellung 'Sollen im Gemeindegebiet Grabern Windkraftanlagen errichtet werden?' nicht erkennbar, ob der Gegenstand der Volksbefragung in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde fällt bzw um welche Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches es sich handelt: zB Umwidmung von Flächen, um die Errichtung von Windkraftanlagen zu ermöglichen oder um die Errichtung von Windkraftanlagen durch die Gemeinde selbst. Diese Verordnung zur Ausschreibung der Volksbefragung wurde vom Verfassungsgerichtshof ebenso als gesetzeswidrig festgestellt wie eine vergleichbare in einer anderen nÖ Gemeinde - der Gegenstand ('Errichtung von Windkraftanlagen') könnte sowohl dem hoheitlichen Vollzugsbereich der Gemeinde (Flächenwidmung, individuelle Verwaltungsakte) als auch der Privatwirtschaftsverwaltung zugeordnet werden, sodass sich eben nicht ableiten ließ, dass nur die Frage der Flächenwidmung Gegenstand der Volksbefragung sein sollte.

[...]

2.3. Gesetzeswidrigkeit der Fragestellung gemäß Verordnung LGBl Nr 75/2024:

Nach der Verordnung hatte die Volksbefragung folgende Frage zum Gegenstand:

'Soll das Land Salzburg darauf hinwirken, dass im Interesse der Verkehrsentlastung die Verlängerung der Lokalbahn bis Hallein (S-LINK) als Teil einer Mobilitätslösung, die auch eine Stiegl- und eine Messe-/Flughafenbahn vorsieht, umgesetzt wird?'

### 2.3.1. Keine Eindeutigkeit der Fragestellung:

Diese Fragestellung genügt schon nicht den Anforderungen, welche der Verfassungsgerichtshof in seiner ständigen Rechtsprechung in Bezug auf das Gebot der Eindeutigkeit der Fragestellung aufgestellt hat:

#### Suggestivelement:

Es handelt sich zwar um eine Entscheidungsfrage, die Fragestellung enthält jedoch schon ein Suggestivelement, in dem suggeriert wird, dass der 'S-Link' in jedem Fall 'im Interesse der Verkehrsentlastung' gelegen ist, sodass die Bejahung der Frage nahegelegt wird. Auch bleibt unklar, ob das Land sodann Maßnahmen zur Umsetzung des S-LINK nur setzen würde, wenn es zu Überzeugung gelangt ist, dass die Umsetzung 'im Interesse der Verkehrsentlastung' liegt. Sollte sich aber herausstellen, dass die bezeichnete 'Mobilitätslösung', die ihrem Inhalt nach unbestimmt ist (siehe dazu weiter unten), nicht im Interesse der Verkehrsentlastung gelegen ist, dann würde das Land gegebenenfalls nicht hinwirken sollen?

#### Unbestimmtheit des 'Hinwirkens' in Bezug auf beabsichtigte bzw auch mögliche Maßnahmen:

Das Wort 'Hinwirken' bedeutet nach dem Duden 'Anstrengungen unternehmen, sich einsetzen, um etwas zu veranlassen'. Es wurde demgemäß die Frage gestellt wird, ob das Land Salzburg Anstrengungen unternehmen bzw sich einsetzen soll, dass der S-LINK (beschrieben als Verlängerung der Lokalbahn bis Hallein) umgesetzt wird. Dies allerdings wiederum nur im Interesse der Verkehrsentlastung.

Offen bleibt, in welcher Form, auf welche Art und Weise, mit welchen Maßnahmen das Land 'hinwirken' gegebenenfalls sollte, dass der S-Link umgesetzt wird. Mit anderen Worten: Der Stimmberechtigte weiß bzw wusste nicht, welche Maßnahmen das Land zu setzen beabsichtigt bzw welche Maßnahmen zur Umsetzung vom Land Salzburg gesetzt werden würden oder überhaupt konnten. Kurzum: Der Stimmberechtigte wird bzw wurde über die konkreten Maßnahmen des 'Hinwirkens' durch das Land Salzburg im Unklaren gelassen.

#### 'S-LINK als Verlängerung der Lokalbahn bis Hallein sowie als Teil einer Mobilitätslösung, die auch eine Stiegl- und Messe-/Flughafenbahn umfasst' — Unbestimmtheit der Mobilitätslösung:

Die konkrete Trassenführung des 'S-LINK' wird in der Fragestellung nicht bestimmt, der 'S-LINK' wird jedoch als Verlängerung der Lokalbahn bis Hallein spezifiziert.

Allerdings sind hier zwei Fragestellungen enthalten, welche zu Missverständnissen führen können: Der Abschnitt der Verlängerung der Lokalbahn bis zum Mirabellplatz ist von der Landesregierung im Rahmen eines Umweltverträglichkeits-Prüfungsverfahrens bereits genehmigt, wenn auch nicht rechtskräftig, zumal Beschwerden gegen den Genehmigungsbescheid beim Bundesverwaltungsgericht noch anhängig sind. Ist dieser Teil der Verlängerung (bis zum Mirabellplatz) von der Fragestellung mitumfasst? Wurde also infolge des hiermit angefochtenen Ergebnisses der Volksbefragung dieser Teil der Verlängerung (bis zum Mirabellplatz)

von der Mehrheit der Stimmberechtigten ebenso abgelehnt? Oder wurde nur die Verlängerung der Lokalbahn bis zu einem quasi Endbahnhof Hallein abgelehnt? Die Strecke bis zum Mirabellplatz ist stets als 1. Teil des sog. S-LINK kommuniziert worden: Hat die Landesregierung daher auch gefragt, ob das Land auf die Umsetzung dieses (1.) Teilstückes hinwirken soll?

Es können bzw. konnten im Hinblick darauf Missverständnisse entstehen, was nach dem Ergebnis der Volksbefragung, welches zwar rechtlich nicht bindend ist, jedoch politisch von den Entscheidungsträgern als bindend bewertet wurde, sich auch zeigt. Was wurde nun tatsächlich von der Mehrheit der Stimmberechtigten abgelehnt?

Die Fragestellung scheint sodann insoweit eindeutig als der 'S-LINK' Teil einer Mobilitätslösung sein soll, die auch eine Stiegl- und Messe/Flughafenbahn umfasst. Es ging also nicht nur um den 'S-LINK' (wenngleich unbestimmt: ist auch das erste Teilstück bis zum Mirabellplatz von der Fragestellung umfasst?), sondern um den S-LINK als Teil einer Mobilitätslösung, welche auch eine Stiegl- und Messe/Flughafenbahn umfasst.

Eine Konkretisierung einer 'Stiegl- und Messe/Flughafenbahn' oder mehrerer solcher Bahnen fehlt jedoch, allein aus der Bezeichnung können die Stimmberechtigten nicht erkennen, um welche Bahn(en) es sich handeln würde, konkret die Linieneinführung dieser Bahn(en) fehlt und ist bzw. war den Stimmberechtigten nicht bekannt, was unter 'Stiegl- und Messe/Flughafenbahn' zu verstehen ist — sind dies zwei oder drei Bahnen und welche Trassenführung bzw. welchen Ausgangs- und Endbahnhof stellt sich die Landesregierung hier vor? Und schließlich ist die Mobilitätslösung auch unbestimmt, weil offen bleibt, ob neben dem 'S-LINK' und den bezeichneten Bahnen noch weitere Maßnahmen jene 'Mobilitätslösung' ausmachen, heißt es doch in der Fragestellung:

'..(S-LINK) als Teil einer Mobilitätslösung, die auch eine Stiegl- und eine Messe/Flughafenbahn vorsieht...

Kurzum: Die Mobilitätslösung, deren Teil der S-LINK wäre, bleibt in zweifacher Hinsicht unbestimmt. Die 'Stiegl- und Messe/Flughafenbahn' ist nicht näher spezifiziert und ob es weitere Maßnahmen gibt, bleibt offen. Der S-LINK umfasst auch als erstes Teilstück die Verlängerung bis zum Mirabellplatz, welche bereits (nicht rechtskräftig) genehmigt ist, ist dieses Teilstück auch von der Fragestellung umfasst?

All dies kann zu Missverständnissen bei den Stimmberechtigten führen.

Zu betonen ist: Die Eindeutigkeit der Fragestellung muss sich unmittelbar aus der durch Verordnung festgelegten Fragestellung ergeben. Sie kann also nicht durch mediale Informationen, Diskussionsrunden oder sonstige Maßnahmen, wie aufgelegte Informationsbroschüren, Infostellen etc. hergestellt werden. Nach der Rechtsprechung ist bei Volksbefragungen die Klarheit der Fragestellung unabhängig davon essentiell, wie intensiv eine Frage vor einer Volksbefragung in der

Öffentlichkeit diskutiert wurde (siehe VfGH 01.03.2023, E 3130/2022, unter Hinweis auf Vorjudikatur).

2.3.2. Keine Erschließbarkeit des zulässigen Gegenstandes einer Volksbefragung gemäß § 2 Sbg Volksbefragungsgesetz aus der Fragestellung:

Zulässiger Gegenstand der Volksbefragung ist eine 'Angelegenheit der Landesverwaltung', wobei neben Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde, Angelegenheiten der individuellen Vollziehung und individuelle Personalangelegenheiten des öffentlichen Dienstes ausgenommen sind (§ 2 Abs 2 Sbg Volksbefragungsgesetz).

Der Begriff der Landesverwaltung im Gesetz ist zwar weit dahin zu verstehen, dass damit sowohl der hoheitliche Landesvollzugsbereich umfasst ist als auch die Privatwirtschaftsverwaltung. Dies wird belegt durch die Gesetzesmaterialien zur Stammfassung des Salzburger Volksbefragungsgesetzes, LGBl Nr. 62/1985: In der Regierungsvorlage (RV 287 BgLT, 1.Sess. 9. GP.) wird ausdrücklich klargestellt, dass tauglicher Gegenstand einer Volksbefragung zB Verordnungen im Landesvollziehungsbereich ebenso sein können wie Maßnahmen des Landes als Wirtschaftskörper, also als Träger der Privatwirtschaftsverwaltung, insbesondere auch Maßnahmen des Landes als Planungs- und Förderungsträger. Nur Angelegenheiten der individuellen Vollziehung waren auszuschließen, da in diesem Bereich jeder einzelne Hoheitsakt in strenger Gesetzesbindung zu setzen ist; ebenso wie Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde, zumal hier keine Einflussmöglichkeit des Landes besteht.

Es ist geradezu evident, dass der zulässige Gegenstand der Landesverwaltung aus der Fragestellung aufgrund der mangelnden Konkretisierung des 'Hinwirkens' durch das Land Salzburg zur Umsetzung des S-LINK als Teil der (nicht weiter konkretisierten) Mobilitätslösung nicht ableitbar ist.

Es ist aus der Fragestellung nicht ableitbar, dass behördliche Genehmigungen des S-LINK und allfälliger weiterer Bahnen als Akte des individuellen Vollzugs schon von vorneherein kein zulässiger Gegenstand sind.

Die Salzburger Regionalstadtbahn Projektgesellschaft mbH, deren Gesellschafter die Stadtgemeinde Salzburg, das Land Salzburg und die Salzburger Linien Verkehrsbetriebe GmbH zu gleichen Anteilen sind, hat den Antrag auf Erteilung der Genehmigung nach den einschlägigen Vorschriften des UVP-G 2000 unter Mitwirkung aller erforderlichen materiellen Genehmigungsvorschriften für die Errichtung den Betrieb des Vorhabens 'Verlängerung Salzburger Lokalbahn Salzburg Lokalbahnstation bis Mirabellplatz' gestellt und hat die Salzburger Landesregierung als zuständige UVP-Behörde die Genehmigung nach UVP-G 2000 mit Bescheid vom 15.05.2024 erteilt. Derzeit ist das Beschwerdeverfahren darüber beim Bundesverwaltungsgericht anhängig. Der Ausgang samt möglicher Befassung des Verwaltungsgerichtshofes kann nicht vorhergesagt werden.

Die Fragestellung der Volksbefragung vom 10.11.2024 hat auf die Verlängerung der Lokalbahn bis Hallein abgestellt, von der UVP-Pflicht für ein solches Projekt kann ausgegangen werden. Eine Umsetzung des S-LINK, auf welche das Land nach der Fragestellung 'hinwirken' sollte, ist nur auf Grund von individuellen behördlichen Genehmigungen möglich, bei denen die Einflussmöglichkeiten (auch wenn UVP-Verfahren dem Landesvollzugsbereich zuzuordnen sind) des Landes im Ergebnis nicht gegeben sind. Die Stimmberechtigten sind nicht in Kenntnis der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung und der rechtlichen Gegebenheiten, insbesondere nicht, was zulässiger Gegenstand einer Volksbefragung nach dem Sbg Volksbefragungsgesetz ist. Die Fragestellung kann daher auch insoweit zu Missverständnissen führen als die Stimmberechtigten vermeinen konnten, dass das Land selbst die Umsetzung vornehmen kann und so gefragt wurde, ob dies erfolgen soll. Werden die Projekte nicht genehmigt, dann kommt es zu keiner Umsetzung. Eine Hinwirkung des Landes zur Umsetzung wäre daher nicht möglich.

Im Wesentlichen ergibt sich eine Möglichkeit zum Hinwirken auf die Umsetzung des S-LINK wie in der Fragestellung als Teil der im weiteren unkonkretisierten Mobilitätslösung beschrieben, nur im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung des Landes. Dies vorwiegend durch eine Unterstützung des Projektes bzw von einzelnen Projekten im Rahmen der wohl nur erst angedacht gewesenen Mobilitätslösung durch finanzielle Mittel des Landes. Denkbar ist auch die Beteiligung des Landes an weiteren Projektgesellschaften als Gesellschafter, entsprechende Mitwirkung des Landes über seine Vertreter in der bestehenden Projektgesellschaft etc. Die Möglichkeiten im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung sind vielfältig, das Land Salzburg könnte auch selbst als Projektträger auftreten und einzelne Bahnen im Rahmen der Mobilitätslösung errichten. Nach der Fragestellung bleibt all dies offen und ist nicht ableitbar, welche Maßnahmen dem Land Salzburg hier vorschweben, um sich für die Umsetzung des Projektes einzusetzen bzw durch welche konkreten Maßnahmen das Land Salzburg hinwirken würde bzw welche Maßnahmen dafür im Hinblick auf den zulässigen Gegenstand 'Angelegenheiten der Landesverwaltung' in Betracht kommen.

Den Stimmberechtigten wurden die (möglichen) Maßnahmen des 'Hinwirkens' vorenthalten — hier konnte es zu verschiedensten Missverständnissen kommen: Kann das Land Salzburg selbst den S-LINK bauen bzw würde es im Fall der Bejahung als Projektträger auftreten? Kann das Land Salzburg den S-LINK genehmigen und würde es im Fall der Bejahung diesen jedenfalls genehmigen? Kann das Land Salzburg den S-LINK finanzieren und würde es im Fall der Bejahung diesen finanzieren bzw inwieweit finanziell unterstützen? Oder welche Maßnahmen des Hinwirkens schweben dem Fragesteller vor? Ist die Fragestellung darauf gerichtet, ob das Land jedwede Maßnahme zur Umsetzung setzen soll? Dann würde aber der zulässige Gegenstand im Hinblick auf bestehenden Kompetenzen des Bundes (Verkehrswesen bezüglich der Eisenbahnen Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG), individueller Vollzugsakte (siehe UVP- und sonstige Genehmigungsverfahren) und auch den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden (etwa im Bereich der örtlichen Raumplanung und Baupolizei, wo hoheitliche Maßnahmen auch im Zusammenhang mit Eisenbahnanlagen nicht gänzlich ausgeschlossen sind, und zwar im Hinblick auf Bauten, die keine Eisenbahnanlagen iSd EisbG sind) weit überschritten.

Wie eingangs ausgeführt, hat der Verfassungsgerichtshof nicht nur betont, dass die Klarheit der Fragestellung bei Volksbefragungen essentiell ist, sondern die hinreichend klare Fragestellung auch Voraussetzung ist, um überprüfen zu können, ob alle Anforderungen an den Gegenstand der Volksbefragung (hier: § 2 Sbg Volksbefragungsgesetz) erfüllt sind, also hier: ob und welche Angelegenheit der Landesverwaltung als zulässiger Gegenstand der Volksbefragung vorliegt. Aus der Fragestellung muss sich der Gegenstand der Volksbefragung so eindeutig ergeben, dass daraus abgeleitet werden kann, ob es sich bzw um welche für eine Volksbefragung zulässige Angelegenheit der Landesverwaltung es sich handelt (vgl dazu das oben auszugsweise wiedergegebene Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 01.03.2023, E 3130/2022 mwN). Aus der Fragestellung der mit Verordnung der Salzburger Landesregierung LGBl Nr 75/2024 ausgeschriebenen und am 10.11.2024 durchgeführten Volksbefragung ist nicht ableitbar, ob es sich um eine für eine Volksbefragung gemäß § 2 Sbg Volksbefragungsgesetz zulässige Angelegenheit aus dem Bereich der Landesverwaltung handelt bzw ist nicht ableitbar, um welche Angelegenheit aus dem Bereich der Landesverwaltung es sich handelt. Es kann daher im Sinn der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes nicht überprüft werden, ob alle Anforderungen an den Gegenstand der Volksbefragung gemäß § 2 Sbg Volksbefragungsgesetz erfüllt sind.

Die Fragestellung ist daher in zweifacher Hinsicht unter Zugrundelegung der bisherigen Judikatur des Verfassungsgerichtshofes gesetzwidrig: Sie entspricht zum einen nicht dem Gebot der Eindeutigkeit, um Missverständnisse der Stimmberechtigten möglichst auszuschließen, damit deren wahrer Wille zum Ausdruck kommen kann und zum anderen ist aus der Fragestellung der zulässige Gegenstand der Volksbefragung nach § 2 Sbg Volksbefragungsgesetz nicht erschließbar.

### 3. Gesetzwidrigkeit der Festlegung des Abstimmungsgebietes:

Im Vorfeld der Volksbefragung sind zudem Bedenken ob der Gesetzwidrigkeit der Abgrenzung des Abstimmungsgebiets nach der Verordnung LGBl Nr 75/2024 aufgekomen, dies aus folgenden Gründen:

Als Abstimmungsgebiet wurden die politischen Bezirke Stadt Salzburg, Salzburg-Umgebung und Hallein festgelegt (siehe § 4 der Verordnung LGBl 75/2024).

Vom Abstimmungsgegenstand wäre jedoch wohl grundsätzlich das gesamte Land betroffen. Dies deshalb, weil — wie auch vorstehend ausgeführt — die Maßnahmen des Hinwirkens im Wesentlichen nur im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung des Landes gesetzt werden könnten, dabei insbesondere auch ein Einsatz von finanziellen Mitteln des Landes zur Unterstützung der Umsetzung des S-LINK als Teil der Mobilitätslösung in Betracht kommt. Der Einsatz von Landesmitteln betrifft die Bürgerinnen und Bürger des gesamten Landes. Auch sonst ist das Abstimmungsgebiet nicht gesetzeskonform festgelegt, weil eine im Interesse der Verkehrsbelastung umzusetzende Mobilitätslösung, wie in der Fragestellung (nicht mit der gebotenen Eindeutigkeit umschrieben) einerseits nicht allein die politischen Bezirke Stadt Salzburg, Salzburg-Umgebung und Hallein betrifft, sondern

auch die Bevölkerung in weiteren Bezirken des Landes Salzburg und zudem nach der gesetzlichen Grundlage (§ 5 des Volksbefragungsgesetzes) Abstimmungsgebiet entweder das ganze Land Salzburg oder eine oder mehrere Gemeinden des Landes Salzburg wären. Eine bezirksweise Abgrenzung ist im Gesetz gar nicht vorgesehen.

Die vorgenommene Festlegung des Abstimmungsgebietes gemäß § 4 der Verordnung LGBl Nr 75/2024 ist unsachlich. Der Gleichheitssatz gilt auch für die Ausgestaltung des Wahlrechtes bzw sämtlicher 'politischen Rechte' (vgl zB VfSlg 19.014/2010 mwN).

Aus den Regelungen des Sbg Volksbefragungsgesetzes, nämlich § 2 iVm § 5, folgt, dass je nach der Frage, welche aus dem Bereich der Landesverwaltung gestellt wird, das Abstimmungsgebiet gemäß § 5 festzulegen ist.

Es lässt sich aus dem Sbg Volksbefragungsgesetz geradezu zwanglos ableiten, dass die Festlegung des Abstimmungsgebietes gemäß § 5 von der gestellten Frage gemäß § 2 des Gesetzes abhängt. Anders wäre § 5 Sbg Volksbefragungsgesetz nicht zu verstehen und wird dies auch durch die Gesetzesmaterialien, insbesondere den Ausschussbericht (363 Blg LT 1. Sess 9. GP), bestätigt:

[...]

Wenn daher gemäß § 5 Sbg Volksbefragungsgesetz einzelne bzw mehrere Gemeinden als Abstimmungsgebiet festgelegt werden sollen, so ist eine sachliche Abgrenzung des Abstimmungsgebietes im Hinblick auf die Betroffenheit der Bürgerinnen und Bürger von der in Aussicht genommenen Maßnahme (also von der gestellten Frage bzw dem Abstimmungsgegenstand) vorzunehmen. Der AB geht davon aus, dass es Fälle geben kann, die nicht für das gesamte Land von Bedeutung sind, sodass der Nachweis erforderlich ist, dass lediglich jene Stimmberechtigten im konkret durch § 4 festgelegten Abstimmungsgebiet vom Abstimmungsgegenstand betroffen wären. Ansonsten ist das ganze Land als Abstimmungsgebiet festzulegen bzw eine landesweite Abstimmung durchzuführen.

Die Betroffenheit der geplanten verkehrstechnischen Maßnahmen lässt sich unter anderem an der Zahl der Pendlerinnen und Pendler darstellen. Eine große Mehrheit der in die Stadt Salzburg pendelnden Erwerbstätigen kommt aus dem Flachgau und dem Tennengau. Es gibt aber auch in den drei von der Volksbefragung ausgeschlossenen Bezirken betroffene Personen. Insgesamt 6.383 Personen pendeln aus dem Pinzgau, Pongau und Lungau in die Stadt Salzburg ein. Quelle: Statistik Austria. Registerzählung 31.10.2021 — Erwerbsspendlerinnen und -pendler nach Pendelziel) Die Betroffenheit ergibt sich aus zwei Gründen. Für Pendlerinnen und Pendler aus dem Lungau und Pongau (insgesamt 4.139 Personen) bietet sich die Einstiegsstelle Hallein als Umsteigmöglichkeit an, für Pendlerinnen und Pendler aus dem Pinzgau (insgesamt 2.244 Personen) bietet sich die geplante Einstiegsstelle einer Flughafen-/Messebahn an, besonders durch die geografische Nähe zu den Gemeinden im Saalachtal, wie Unken oder Lofer. Zweiter Grund für die Betroffenheit der Gemeinden außerhalb des Abstimmungsgebietes ist der zusätzlich

entstehende Verkehr. Zieht eine Einstiegshaltestelle des S-Links vermehrt Pendlerinnen und Pendler an, müssen die umliegenden Gemeinden mit mehr Verkehr hin zur Haltestelle rechnen.

Umgekehrt wird außerdem nicht sichergestellt, dass keine Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde abstimmen dürfen, die nicht von der Verkehrslösung betroffen sind. Beispielsweise sind Bürgerinnen und Bürger aus Abtenau oder Annaberg im Tennengau oder aus Strobl im Flachgau weniger stark betroffen als solche aus Unken im Pinzgau oder Werfen im Pongau. Eine sachliche Abgrenzung des Abstimmungsgebietes nach der Betroffenheit der einzelnen Gemeinden wurde somit nicht vorgenommen.

Aus diesen Gründen ist daher auch § 4 der Verordnung LGBl Nr 75/2024 gesetzwidrig.

Die Gesetzwidrigkeit des Abstimmungsgebietes ergibt sich aber schon aus der gesetzwidrigen Fragestellung, welche den Anforderungen an das Gebot der Klarheit und Erschließbarkeit des zulässigen Gegenstandes der Volksbefragung nicht entspricht. Dies führt insoweit schon nicht zu einer gesetzeskonformen Festlegung des Abstimmungsgebietes, weil die mögliche Betroffenheit der Bürgerinnen und Bürger (einzelner oder mehrerer Gemeinden oder des gesamten Landes) aus der Fragestellung nicht erschlossen werden kann. Es schlägt daher die nicht den Anforderungen nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs im Hinblick auf das Gebot der Klarheit entsprechende Fragestellung jedenfalls auf die Gesetzwidrigkeit des § 4 der Verordnung LGBl Nr 75/2024 durch.

Selbst wenn aber die gewählte Fragestellung dem Gebot der Klarheit und Erschließbarkeit des zulässigen Gegenstandes der Volksbefragung noch entsprechen sollte, was hier bestritten bleibt, ist das Abstimmungsgebiet unsachlich und gesetzwidrig, weil die Maßnahmen des Hinwirkens zur Umsetzung sich nur auf solche der Privatwirtschaftsverwaltung beschränkt blieben (zumal aufgrund der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde und der Ausnahme für individuelle Genehmigungsverfahren keine anderen Möglichkeiten für das Land bestehen). Eine Differenzierungsmöglichkeit in Bezug auf die Betroffenheit der Stimmberechtigten von solchen Maßnahmen ist nicht erkennbar.

Bezieht man die Betroffenheit allein auf die verkehrstechnische Maßnahme, so zeigt sich, wie schon oben ausgeführt, dass auch in den drei von der Volksbefragung ausgeschlossenen Bezirken Personen betroffen sind und umgekehrt nicht sichergestellt ist, dass keine Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde abstimmen durften, die nicht von der Verkehrslösung betroffen sind. Dies lässt sich auf Basis von Daten zu den Erwerbseinpenderinnen und Erwerbseinpendlern nachweisen (siehe oben). [...]"

5. Die Landeswahlbehörde legte dem Verfassungsgerichtshof die Akten der Volksbefragung vor und erstattete eine Gegenschrift, in der sie beantragt, die Anfechtung abzuweisen und von der angeregten inzidenten Verordnungs- und Gesetzesprüfung Abstand zu nehmen. Begründend wird dazu u.a. Folgendes ausgeführt (Zitat ohne die Hervorhebungen im Original):

"I. Zur Zulässigkeit:

Die Zulässigkeit der Anfechtung des Ergebnisses der Volksbefragung vom 10.11.2024 wird nicht bestritten.

II. Zur Begründetheit:

1. Zur Behauptung, in die Fragestellung seien unzulässige Suggestivelemente aufgenommen worden:

Die der Volksbefragung zugrunde gelegte Fragestellung lautete: 'Soll das Land Salzburg darauf hinwirken, dass im Interesse der Verkehrsentslastung die Verlängerung der Lokalbahn bis Hallein (S-LINK) als Teil einer Mobilitätslösung, die auch eine Stiegl- und eine Messe-/Flughafenbahn vorsieht, umgesetzt wird?'

Damit wird nicht etwa insinuiert, dass unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Umsetzung die angeführten Bahnprojekte jedenfalls der Verkehrsentslastung dienen, wodurch die Stimmberechtigten gleichsam zu einem 'Ja' gedrängt würden bzw ihnen ein solches Stimmverhalten nahegelegt würde (dies könnte in der Tat suggestiv und unzulässig sein); vielmehr findet in dieser Formulierung ein von der Landesregierung an sich selbst gerichteter Auftrag Ausdruck, dass nämlich das Hinwirken des Landes auf die Verwirklichung der Mobilitätslösung ein Ergebnis bringen soll, welches letztlich eine Verkehrsentslastung bewirkt. Mit der Volksbefragung soll also ergründet werden, ob die Mehrheit der Stimmberechtigten das Vorhaben des Landes teilt, sich auf eine Art und Weise für die gegenständliche Mobilitätslösung einzusetzen, die die Verkehrssituation im Salzburger Zentralraum verbessert, etwa nur solche Trassenführungen zu unterstützen, die der durch den Individualverkehr hervorgerufenen Stauproblematik Einhalt gebieten können. Bei diesem Verständnis kann jedoch kein Suggestivelement in der Fragestellung erkannt werden.

2. Zur Behauptung, die Fragestellung sei zu unbestimmt:

2.1. In Bezug auf das 'Hinwirken des Landes'

Ausgangspunkt der Überlegungen vor der Ausschreibung der Volksbefragung und der Formulierung der Fragestellung war, was mit ihr bezweckt werden soll. Der Sinn und Zweck der Volksbefragung wurde darin gesehen, bei einem so grundlegenden, eine verkehrspolitische Weichenstellung für die kommenden Jahrzehnte bedeutenden Projekt den Willen der Stimmberechtigten im Abstimmungsgebiet zu

ermitteln, dh herauszufinden, ob eine – verkehrsentlastende – Mobilitätslösung für den Salzburger Zentralraum realisiert werden soll, die den so genannten S-LINK, sprich die Verlängerung der Lokalbahn bis Hallein, als Herzstück umfasst und noch weitere Bahnen (Stieglbahn, Messe-/Flughafenbahn) vorsieht. Es war aber sofort klar, dass eine diesem Sinn und Zweck unmittelbar dienende Fragestellung (etwa: 'Soll der S-LINK samt Nebenlinien verwirklicht werden') aus (verfassungs)rechtlichen Gründen nicht möglich ist.

Denn eben eine derartige Fragestellung ließe nicht erkennen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für eine zulässige Volksbefragung gegeben sind, insbesondere ob es um Landesverwaltung geht, die nach § 2 Abs 1 Salzburger Volksbefragungsgesetz ausschließlich Gegenstand einer Volksbefragung nach diesem Gesetz sein kann. Es hätte sich gegebenenfalls um genau jene Problematik gehandelt, die den Verfassungsgerichtshof schon mehrfach – wenngleich auf Gemeindeebene – dazu veranlasst hat, Verordnungen als gesetzwidrig zu erkennen, mit denen Volksbefragungen mit entsprechenden Fragestellungen ausgeschrieben worden waren (VfSlg 19.648/2012, VfGH 13.9.2013, V 50/2013). Die die Mobilitätslösung bildenden Teilvorhaben unterfallen für sich genommen in kompetenzrechtlicher Hinsicht dem Eisenbahnwesen (Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG) und somit nicht der Landesverwaltung. Zwar benötigt jedenfalls die Umsetzung des S-LINK eine Umweltverträglichkeitsprüfung und ist somit unter Art 11 Abs 1 Z 7 B-VG subsumierbar, stellt also sehr wohl Landesverwaltung dar, jedoch handelt es sich dabei um individuelle Vollziehung – es ergeht ein Bescheid, sprich ein individuell-konkreter Verwaltungsakt über den Projektantrag –, sodass wiederum auf Grund von § 2 Abs 3 Salzburger Volksbefragungsgesetz kein zulässiger Gegenstand einer Volksbefragung gegeben wäre.

Um aber dennoch die Durchführung einer Volksbefragung zu ermöglichen, wurde in der Fragestellung das Hinwirken des Landes auf die Umsetzung des Vorhabens in den Fokus gerückt. Gemeint ist damit grundsätzlich die Frage, ob das Land die rechtlich zulässigen und vor dem Hintergrund des Gebots der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit vertretbaren Maßnahmen zur Verwirklichung der Mobilitätslösung setzen soll. Das Tun des Landes, hier 'Hinwirken' genannt – nur dieses und nicht etwa das Agieren von vom Land Salzburg verschiedenen Rechtsträgern war Gegenstand der Volksbefragung – stellt jedenfalls Landesverwaltung dar. Diese Formulierung schließt auch die mittelbare Bundesverwaltung aus; zwar wird in ihrem Rahmen der Landeshauptmann und somit ein Landesorgan im organisatorischen Sinn tätig, er ist dabei aber an die Weisungen des zuständigen Bundesministers gebunden, dh ein oberstes Bundesorgan steuert seine diesbezügliche Tätigkeit, sodass gegebenenfalls, sprich bei mittelbarer Bundesverwaltung, ein Tun des Bundes vorliegt, auch wenn es um Akte des Landeshauptmannes geht.

Die Formulierung der Fragestellung (Hinwirken des Landes Salzburg) lässt also keine Zweifel daran, dass ihr Inhalt auf die Landesverwaltung und somit auf einen insoweit gesetzlich zulässigen Befragungsgegenstand abzielt. Jener bereits zitierten Judikatur des Verfassungsgerichtshofes, die bei Befragungen auf Gemeinde-

ebene eine Fragestellung fordert, die eine Zuordenbarkeit zum eigenen Wirkungsbereich fordert, um die Zulässigkeit der Fragestellung prüfen zu können, ist somit – übertragen auf die Landesebene – Rechnung getragen. Dabei wird nicht übersehen, dass der Verfassungsgerichtshof nicht nur postuliert, dass sich die Fragestellung eindeutig zu einem Verwaltungsbereich (eigener Wirkungsbereich der Gemeinde) zuordnen lassen muss, der (verfassungs)gesetzlich den Gegenstand der Frage bilden kann, sondern dass sich auch innerhalb dieses Wirkungsbereichs die konkrete Angelegenheit, die die Fragestellung erfasst, aus Letzterer ergeben muss. Dies erscheint insoweit gut nachvollziehbar, als erst durch die Erschließbarkeit auch der jeweiligen Angelegenheit geprüft und klar festgestellt werden kann, ob wirklich der erforderliche Verwaltungs- bzw Wirkungsbereich berührt und somit die darauf bezogene gesetzliche Voraussetzung für die Volksbefragung gegeben ist. In Fortführung dieser Rechtsprechung scheint es der VfGH auch für erforderlich zu erachten, dass sich trotz Erwähnung des maßgeblichen Verwaltungsbereichs in der Fragestellung die konkrete Verwaltungsangelegenheit aus der Frage ergibt (in diesem Sinn zuletzt der Prüfungsbeschluss VfGH 18.9.2024, W III 1/2024, zugestellt dem Amt der Salzburger Landesregierung am 25.11.2024).

Aber auch angesichts dieser letzten Entwicklung in der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes ist hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Fragestellung, die der hier angefochtenen Volksbefragung zugrunde lag, nichts verschlagen: Mit dem Hinwirken des Landes kann nämlich konkret nur die Privatwirtschaftsverwaltung des Landes gemeint sein. Individuelle Hoheitsverwaltung scheidet aus, sie kann von Gesetzeswegen (§ 2 Abs 3 Salzburger Volksbefragungsgesetz) und von Verfassungswegen (Legalitätsprinzip Art 18 Abs 1 B-VG) nicht Gegenstand einer Volksbefragung sein. Es ist ausgeschlossen, dass das Land bzw die Landesregierung als entscheidende Behörde bei der Abwicklung eines UVP-Verwaltungsverfahrens und der diesbezüglichen Bescheiderlassung auf irgendein Ergebnis hinwirkt, sondern hat sich dieses ausschließlich aus dem Gesetz auf Grund des einschlägigen Sachverhalts zu ergeben. Es verbietet sich daher im Sinn einer gesetzes- und verfassungskonformen Interpretation, der Landesregierung zu unterstellen, mit der Fragestellung auch eine absolut unzulässige, weil nicht ausschließlich am Gesetz orientierte Verfahrensführung anzudeuten bzw zur Abstimmung zu stellen. Und auch generelle Hoheitsverwaltung im Sinn der Erlassung von Planungsverordnungen ist nicht gemeint, wenn vom 'Hinwirken des Landes' die Rede ist sein. Dem Land steht keine Kompetenz zur Festlegung der Trassen von Bahnlinien zu (vgl zB VfSlg 5019/1965, 5578/1967; Wallnöfer in Kneihls/Lienbacher [Hrsg], Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht [2012], Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG Rz 22; Hauer, Kommt dem Bund auf dem Gebiet des Eisenbahn- und Luftfahrtwesens eine Kompetenz zur Raumplanung zu? ZfV 1997, 579f). Zwar kann die Landesregierung im durch Verordnung für verbindlich erklärten Landesentwicklungsprogramm (LGBI Nr 104/2022) den Gemeinden für ihre Planungstätigkeit auftragen, dass die Realisierung bestimmter Verkehrsprojekte möglich bleibt (vgl § 9 Abs 1 Z 3 lit b ROG, § 9 Abs 1 letzter Satz ROG 2009 sowie Anhang 3.3. des Landesentwicklungsprogramms hinsichtlich Übernahme des bestehenden Sachprogramms betreffend die Freihaltung für Verkehrsinfrastrukturprojekte, verbindlich erklärt durch die Verordnung LGBI Nr 22/2021, Pkt 5.2. und 5.3. sowie Anlage dazu), doch ist dies in Bezug auf die hier zur Debatte stehenden Bahnen – jedenfalls im Wesentlichen –

schon geschehen (siehe vorzitierte Fundstellen). Es ist also kein weiteres Handeln des Landes im Sinn einer Verordnungserlassung notwendig. 'Hinwirken' bedeutet aber jedenfalls positives Tun und nicht auch Unterlassen (etwa der Aufhebung der Verbindlicherklärung des Landesentwicklungsprogramms bzw seiner relevanten Passagen), sodass jedenfalls gesamthaft, dh im Zusammenhalt mit bestehenden Rechtsgrundlagen betrachtet, vor dem Hintergrund der Formulierung 'Hinwirken des Landes' Hoheitsverwaltung nicht in Frage kommt, sondern es ausschließlich um Privatwirtschaftsverwaltung gehen kann (davon scheint auch die Anfechtungsschrift selbst auszugehen, vgl Seite 21 zweiter Absatz, Seite 23 letzter Absatz).

Ergibt sich aber, dass die Frage privatwirtschaftliche Maßnahmen des Landes zum Inhalt hat, so ist der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes – unabhängig vom erwähnten Prüfungsbeschluss W III 1/2024 und dem Ausgang dieses Verfahrens – jedenfalls Genüge getan. Denn gefordert wird einerseits nicht, dass eine konkrete Angelegenheit explizit in der Fragestellung genannt wird, sie muss aus dieser nur ableitbar sein, andererseits ist die Privatwirtschaftsverwaltung des Landes eine solche Angelegenheit, zumal für das Land nichts anderes gelten kann wie für Gemeinden, wenn man schon die Übertragbarkeit der Judikatur von Gemeindevolksbefragungen auf Landesvolksbefragungen annimmt, und sich aus der Textierung von Art 118 Abs 2 B-VG und dem darin enthaltenen Verweis auf Art 116 Abs 2 B-VG erschließen lässt, dass die Privatwirtschaftsverwaltung eine Angelegenheit im verfassungsrechtlichen Sinn und im Sinn des von der angesprochenen Judikatur erfassten Kontextes bildet. Dass es darüber hinaus auch notwendig wäre, konkrete Maßnahmen in der Fragestellung zu benennen, die das Land im Rahmen der zur Debatte stehenden Privatwirtschaftsverwaltung zu setzen gedenkt, ist nicht anzunehmen und kann der vorliegenden Rechtsprechung auch nicht entnommen werden.

Es mag zutreffen, dass die der angefochtenen Volksbefragung zugrunde liegende Fragestellung nicht ganz klar ausschließt, dass das Land Salzburg die angesprochenen Bahnen auch selbst betreiben könnte – ein 'Hinwirken' könnte auch in einer Entscheidung für einen Eigenbetrieb gesehen werden – , doch sind jene Erkenntnisse und Prüfungsbeschlüsse des Verfassungsgerichtshofes, die das Offenlassen eines möglichen Eigenbetriebs (betreffend Windkraftanlagen durch Gemeinden) als Argument für die Unzulässigkeit der Fragestellung in den Raum stellen, im jeweiligen Zusammenhang zu sehen, nämlich in einer offen bleibenden Alternative zu hoheitlichen Planungsmaßnahmen, sprich Ausweisungen im Flächenwidmungsplan. Ergibt sich aus der Fragestellung keine Klarheit, ob sie auf die Erlassung einer das zur Debatte stehende Projekt ermöglichenden Verordnung (Hoheitsverwaltung) oder aber auf eine das Vorhaben verwirklichende privatwirtschaftliche Aktivität der Gebietskörperschaft abstellt oder auf beides, fehlt es an der nötigen Bestimmtheit der Fragestellung. Wenn aber – wie in casu – allenfalls bloß nicht völlig eindeutig ist, ob das Land eine Bahn selbst betreibt oder dies über einen Dritten, insbesondere über einen ausgegliederten Rechtsträger geschieht, an dem sie beteiligt ist und Einfluss auf sein Handeln nehmen kann (nur so verstanden gibt 'Hinwirken' Sinn), so vermag dies nicht in die Richtung zu verfangen, dass deshalb die Volksbefragung rechtswidrig ist. Zum einen spricht schon die Wortwahl 'Hinwirken' nicht für einen Eigenbetrieb, zum anderen macht es vor dem Hintergrund

dessen, worum es eigentlich geht, nämlich ob die Stimmberechtigten mehrheitlich die Umsetzung der Mobilitätslösung mit Schwerpunkt S-LINK wünschen oder nicht, angesichts des Prinzips der Klarheit von Wahlen und Abstimmungen keinen ausschlaggebenden Unterschied, ob der Betrieb einer oder mehrerer der fraglichen Bahnen durch das Land selbst oder durch einen privatrechtlich organisierten Rechtsträger erfolgt, auf dessen Handeln das Land einwirken kann.

Der wesentliche Gehalt dessen, was mit 'Hinwirken des Landes' gemeint ist, besteht denn eben auch in der entsprechenden Wahrnehmung der Anteilsrechte des Landes an der Salzburger Regionalstadtbahn Projektgesellschaft mbH, an der das Land Salzburg, die Stadt Salzburg und die Salzburger Linien Verkehrsbetriebe GmbH im jeweils gleichen Ausmaß beteiligt sind. Dh das Land Salzburg kann sich in der Generalversammlung dafür einsetzen, die Geschäftsführung entweder zur Weiterführung und Fertigstellung der Mobilitätslösung, insbesondere des S-LINK, mit den dazu zu Gebote stehenden Mitteln, etwa mit der Einreichung weiterer Projektanträge für den Abschnitt ab Mirabellplatz, zu verhalten, oder aber – bei negativem Ausgang der Volksbefragung – die Zurückziehung von noch nicht rechtskräftigen Genehmigungsanträgen (Abschnitt Hauptbahnhof bis Mirabellplatz) bzw im Fall des Vorhandenseins rechtskräftiger Bewilligungen für das Projekt das Abstandnehmen von der Nutzung der Genehmigung zu erreichen. Wichtig ist, dass die Gestion der Geschäftsführung der Projektgesellschaft selbst keine Landesverwaltung darstellt, sondern bloß die Tätigkeit des Landes als Gesellschafter im Rahmen dieses Rechtsträgers. Mit dem Wort 'Hinwirken des Landes' schien dies bei der Festlegung der Fragestellung am besten abgebildet, um die Frage mit keinen zu komplexen verfassungs- und gesellschaftsrechtlichen Zusammenhängen zu überfrachten und das Gebot der Klarheit und Reinheit der Willensbildung nicht zu beeinträchtigen. Darüber hinaus wird mit der Bezugnahme auf das 'Hinwirken des Landes' nicht etwa insinuiert, dass das Land die Projektumsetzung selbst in der Hand hätte, was auch angesichts der Beteiligungsverhältnisse in der Projektgesellschaft unzutreffend wäre. Auch insoweit zeigt sich daher, dass sich die Landesregierung bei der Textierung der Fragestellung als dem Gedanken der Klarheit der demokratischen Willensbildung verpflichtet erachtete und diesem hinreichend Genüge tat.

Weiters besteht das 'Hinwirken des Landes' auch in der Zurverfügungstellung finanzieller Mittel, im Erschließen darüberhinausgehender Quellen für die Finanzierung durch Einwirken bzw Verhandlungen des Landes, aber auch im Führen von Gesprächen mit Bürgerinnen und Bürgern, insbesondere betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern, um die Akzeptanz des Projekts zu erhöhen und somit dessen Umsetzung zu erleichtern bzw zu beschleunigen. Darüber hinaus sind auch noch Verkehrsplanungs- und Vorbereitungsmaßnahmen erfasst, die nicht hoheitlich, dh nicht in Verordnungs- oder Bescheidform erfolgen. Mit dem 'Hinwirken des Landes' wurde versucht, dieses Bündel an privatwirtschaftlichen Maßnahmen sprachlich prägnant so einzufassen, dass die Fragestellung möglichst kurzgehalten werden kann, ohne einen Mehrwert bei der Willensbildung einzubüßen oder mehr Unklarheit (wieviel Geld wird hingegeben? Mit wem wird gesprochen? Welche Planungsmaßnahmen werden genau gesetzt?) als Klarheit zu erzeugen. Denn es liegt in der Natur der Sache, dass die aufgeworfenen Fragen im zum

Zeitpunkt der Volksbefragung gegebenen Projektstadium nicht präzise beantwortet werden konnten.

## 2.2. In Bezug auf die betroffenen Bahnen

Die in der Fragestellung enthaltene Passage, wonach die gegenständliche Mobilitätslösung neben dem S-LINK auch eine 'Stieglbahn' sowie eine 'Messe-/Flughafenbahn' vorsehe, ist aus Sicht der Landeswahlbehörde ausreichend bestimmt. Beim Stieglgelände sowie bei der Messe Salzburg und beim Flughafen Salzburg handelt es sich um Einrichtungen in der Stadt Salzburg, von deren Bekanntheit im Abstimmungsgebiet grundsätzlich auszugehen ist. Adressiert sind Schienenstränge, die zu diesen Einrichtungen führen bzw diese zugtechnisch erschließen. Dies erscheint nicht weniger klar als die Bezugnahme auf die Lokalbahn bzw deren Verlängerung, die hinsichtlich der ausreichenden Determinierung nicht in Frage gestellt wird. Ein gewisses Grundwissen lokaler/regionaler Begebenheiten ist bei Volksbefragungen auf Landesebene vorauszusetzen, auch wenn selbstverständlich die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes, wonach die Klarheit der Fragestellung unabhängig von im Vorfeld öffentlich geführten Diskussionen gegeben sein muss (zB VfGH 1.3.2023, E 3130/2022), nicht in Frage gestellt wird. Dass exakte Trassenführungen noch nicht vorliegen, soll ebenso wenig ein Grund sein, eine davor stattfindende Volksbefragung zur Erkundung des Willens der Stimmberechtigten auch dahingehend, ob überhaupt eine konkrete Planung für ein entsprechendes Verkehrsprojekt stattfinden soll, auszuschließen. Im Übrigen ist darauf zu verweisen, dass es das Gleis zum Stieglgelände bereits gibt, und weiters im Anhang 3.3. zum Landesentwicklungsplan das dort übernommene Sachprogramm für Verkehrsinfrastrukturprojekte unter Pkt 5.3. (siehe dazu LGBl Nr 22/2021) zumindest Anhaltspunkte zur örtlichen Situation der sonstigen hier relevanten Bahnen liefert, solche somit auch rechtlich bereits grundgelegt sind und sich nicht bloß aus medialer Berichterstattung und öffentlicher Debatte im Vorfeld der Volksbefragung ergeben.

Nicht nachvollziehbar ist, weshalb aus dem Wort 'auch' in der Fragestellung eine Unklarheit dahingehend abgeleitet wird, dass neben der Stiegl- und der Messe-/Flughafenbahn weitere Bahnen Teil der Mobilitätslösung sein könnten. Das Wort 'auch' bezieht sich auf den S-LINK, zu dem die genannten Bahnen hinzukommen und damit die zur Abstimmung stehende Mobilitätslösung ausmachen. Dass noch weitere Maßnahmen in Zukunft gesetzt werden könnten, um die Verkehrssituation im Salzburger Zentralraum weiter zu verbessern, ist damit freilich nicht ausgeschlossen, jedoch sind solche nicht Gegenstand der Volksbefragung. Deren rechtskonforme Durchführung muss aber möglich sein, ohne dass dies durch selbstverständlich denkbare, aber gegenwärtig nicht absehbare zukünftige Planungen und Projektumsetzungen in Frage gestellt werden könnte.

## 3. Zur Behauptung, dass Abstimmungsgebiet sei gesetzwidrig festgelegt worden

§ 5 Salzburger Volksbefragungsgesetz lautet: 'Abstimmungsgebiet ist das ganze Land Salzburg oder eine oder mehrere Gemeinden des Landes Salzburg.'

Mit § 4 der Verordnung über die Ausschreibung der Volksbefragung, LGBl Nr 75/2024, wurden die politischen Bezirke Stadt Salzburg, Salzburg-Umgebung und Hallein als Abstimmungsgebiet festgelegt. Unzutreffend ist, dass damit der gesetzlichen Vorgabe nicht Rechnung getragen worden sei, denn es ist selbstredend klar bzw ergibt sich betreffend die Stadt Salzburg aus § 1 Abs 2 Salzburger Stadtrecht 1966 sowie betreffend die politischen Bezirke Salzburg-Umgebung und Hallein aus den einschlägigen Verordnungen über deren Sprengel (LGBl Nr 43/1967 und LGBl Nr 21/1968), dass die genannten Bezirke insgesamt aus mehreren Gemeinden bestehen, nämlich aus der Stadt Salzburg (gleich dem politischen Bezirk), im politischen Bezirk Salzburg-Umgebung (Flachgau) aus den Gemeinden Anif, Anthering, Bergheim, Berndorf bei Salzburg, Bürmoos, Dorfbeuern, Ebenau, Elixhausen, Elsbethen, Eugendorf, Faistenau, Fuschl am See, Göming, Grödig, Großmain, Hallwang, Henndorf am Wallersee, Hintersee, Hof bei Salzburg, Koppl, Köstendorf, Lamprechtshausen, Mattsee, Neumarkt am Wallersee, Oberndorf bei Salzburg, Obertrum am See, Nußdorf am Haunsberg, Plainfeld, St. Georgen bei Salzburg, St. Gilgen, Schleedorf, Seeham, Seekirchen am Wallersee, Straßwalchen, Strobl am Wolfgangsee, Thalgau, Wals-Siezenheim und im politischen Bezirk Hallein (Tennengau) aus den Gemeinden Abtenau, Adnet, Annaberg-Lungötz, Bad Vigaun, Golling an der Salzach, Hallein, Krispl, Kuchl, Oberalm, Puch bei Hallein, Rußbach am Pass Gschütt, St. Koloman, Scheffau am Tennengebirge. Die Textierung der Ausschreibungsverordnung lässt sich daher zwanglos gesetzeskonform interpretieren; eine namentliche Nennung jeder einzelnen zum Abstimmungsgebiet zählenden Gemeinde wurde nicht für erforderlich erachtet, zumal dies im Hinblick auf die Abgrenzung des Abstimmungsgebiets und somit auch auf das Ergebnis der Volksbefragung keinerlei Unterschied macht.

Zutreffend ist zweifellos, dass die Landesregierung bei der Festlegung des Abstimmungsgebiets sachgerecht vorzugehen hat. Dass aber grundsätzlich das gesamte Land Salzburg Abstimmungsgebiet zu sein hat und nur ausnahmsweise bei 'passgenauer' Betroffenheit einer oder mehrerer einzelner Gemeinden diese als Abstimmungsgebiet festgelegt werden könnten, wird bestritten. Der Gesetzeswortlaut lässt insoweit keine Präferenz erkennen und auch die in den Erläuterungen (AB 363 BlgLT 1. Sess 9. GP) bloß demonstrativ (arg 'etwa') genannten Beispiele für Volksbefragungen in 'Teilen des Landes' (so die zitierten Erläuterungen) lassen eine nur ausnahmsweise zulässige Volksbefragung in einzelnen Gemeinden nicht erkennen, auch wenn sehr wohl durch sie klar wird, dass eine besondere Betroffenheit vom Abstimmungsgegenstand bestehen muss, damit beschränkt auf einzelne Gemeinden eine Volksbefragung sachlich gerechtfertigt und damit gesetzes- und verfassungskonform durchgeführt werden kann.

Wenn man nun davon ausgeht, dass bei der am 10.11.2024 durchgeführten Volksbefragung nicht nur jene Gemeinden betroffen sind, in denen die Trassen der zur befragungsgegenständlichen Mobilitätslösung gehörenden Bahnen gelegen sind – ein solches Verständnis scheint auch der Anfechtungsschrift zugrunde zu liegen – , sondern die Auswirkungen auf den Verkehr, insbesondere die Pendlerströme, mit ins Kalkül zu ziehen ist, so muss klar werden, dass die zur Debatte stehenden, in der Stadt Salzburg und deren Umfeld befindlichen Bahnen jedenfalls die Gemeinden in diesem – freilich noch näher zu erörterndem – Einzugsgebiet viel stärker

betreffen als Gemeinden in entlegenen Bereichen des Lungaus, Pongaus oder Pinzgaus. Dh der Gleichheitssatz bzw das Sachlichkeitsgebot kann es erfordern, dass das Abstimmungsgebiet nicht das ganze Land ist, sondern nur ein Teil davon, und dass dieser Teil aber nicht nur von jenen Gemeinden gebildet wird, in denen ein Projekt verwirklicht wird, sondern darüber hinaus auch von jenen, in denen die Auswirkungen des Vorhabens stärker sind als anderswo.

Klar ist bei dieser Herangehensweise, die die Salzburger Landesregierung bei der Festlegung des Abstimmungsgebiets für die Volksbefragung am 10.11.2024 verfolgt hat, aber auch, dass zwischen maximaler Betroffenheit etwa in der Stadt Salzburg oder in Anif und einer minimalen Betroffenheit etwa in Thomatal oder Krimml 'irgendwo in der Mitte' ein Schnittbereich gegeben ist, wo sich eine trennscharfe Abgrenzung etwa anhand der Pendlerzahlen in Richtung Zentralraum sehr schwer vornehmen lässt. Dass genau dieser Umstand aber dazu führen müsste, im ganzen Land abzustimmen, wird bestritten, zumal die Konsequenz daraus wäre, dass in vielen angesichts nur vereinzelter Pendler in den Zentralraum äußerst marginal betroffenen Gemeinden auch mitbestimmt würde, welche Mobilitätslösung für diesen Raum gefunden werden soll. Diese Unsachlichkeit erschiene viel gravierender als eine – so sie überhaupt als solche bezeichnet werden kann – dadurch hervorgerufene, dass an den südlichen Grenzen der Tennengauer Gemeinden gleichsam ein Strich gezogen wird und im Sinn einer Durchschnittsbetrachtung davon ausgegangen wird, dass im Pongau, Pinzgau und Lungau eine geringere Betroffenheit von der befragungsgegenständlichen Mobilitätslösung besteht, die einen Ausschluss vom Abstimmungsgebiet rechtfertigt.

Dass aber jene privatwirtschaftlichen Maßnahmen, die das 'Hinwirken des Landes' bilden (siehe oben), insbesondere das Stimmverhalten von Landesvertretern in der Generalversammlung der Projektgesellschaft oder die Zurverfügungstellung von Landesmitteln für die Projektumsetzung, zwingend alle Landesbürgerinnen und Landesbürger betreffen, sodass deswegen im gesamten Land hätte abgestimmt werden müssen, wird bestritten. Zum einen speisen sich Landesmittel zum Großteil aus Ertragsanteilen des Landes an Bundesabgaben, die im überwiegenden Maß von Nicht-Landesbürgern und somit klar Nichtstimmberechtigten erhoben werden, zum anderen ist auch mitnichten gesagt, dass im Fall des Unterbleibens der Umsetzung des Vorhabens die ansonsten eingesetzten Landesmittel genau jenen oder zumindest auch jenen zugutekommen, die bei der Volksbefragung auf Grund der Abgrenzung des Abstimmungsgebiets nicht teilnehmen können. Vielmehr richtet sich nach Auffassung der Landeswahlbehörde und der Salzburger Landesregierung die für die Sachlichkeit des Abstimmungsgebiets maßgebliche Betroffenheit zumindest primär nach der örtlichen Situierung des Vorhabens, sprich in casu nach der Lage der Bahnen und dem Personenkreis, der dadurch am stärksten profitiert, auch wenn Geld des Landes für ein solches Projekt verwendet wird oder sich das Stimmverhalten von Landesvertretern in über die Projektverwirklichung letztlich disponierenden Rechtsträgern auf das Projekt bezieht. Dies legen auch die Erläuterungen nahe, in denen von der Trasse einer Landesstraße, der Erlassung eines Entwicklungsprogramms oder eines Landschaftsschutzgebiets die Rede ist (AB 363 BlgLT 1. See 9. GP). Dafür, dass bei mit

Maßnahmen der Privatwirtschaftsverwaltung umgesetzten Vorhaben anderes gelten würde, fehlen entsprechende Anhaltspunkte.

Bei der konkreten Festlegung des Abstimmungsgebiets hat sich die Salzburger Landesregierung an professionellen Verkehrsuntersuchungen, die den 'Salzburger Zentralraum' zum örtlichen Gegenstand hatten (etwa die 'Aktualisierung Verkehrsuntersuchung S-LINK 2040, erstellt von der ZIS+P Verkehrsplanung), orientiert. Verstanden wurde dabei dieser Zentralraum als die politischen Bezirke Stadt Salzburg, Salzburg-Umgebung und Hallein, jedoch mit Ausnahme der Gemeinden Abtenau, Rußbach am Pass Gschütt und Annaberg-Lungötz, umfassend (so im Übrigen auch Pkt 3.1. des Landesentwicklungsprogramms). Fraglich könnte auf Grund dessen freilich sein, warum die drei hier ausgenommenen Tennengauer Gemeinden dann doch in das Abstimmungsgebiet miteinbezogen wurden.

Im Fall von Abtenau lässt sich dies schon durch den hohen Anteil der Pendler in Richtung der am S-LINK gelegenen Gemeinden erklären (laut Statistik Austria höher als jene von Werfen oder auch Unken). Bei Rußbach am Pass Gschütt und Annaberg-Lungötz ist es in der Tat so, dass es rein auf Grund der Pendlerstatistik zu einer Unschärfe bzw einer scheinbaren Unsachlichkeit im Vergleich zu im nördlichen Pongau gelegenen Gemeinden wie Werfen oder auch Unken im Pinzgau käme. Maßgeblich können aber nicht allein Pendlerströme sein, sondern ist festzuhalten, dass der S-LINK in Hallein enden soll, und für alle Gemeinden, die zum Bezirk Hallein gehören, die Stadt Hallein unabhängig von Pendlerzahlen eine gewisse Zentralortfunktion hat, die für Pongauer Gemeinden eher in St. Johann oder auch Schwarzach (großes Krankenhaus) zu sehen ist. Ist aber Anfangs- oder Endpunkt einer in Frage stehenden Bahnlinie eine Stadt, die Zentralortfunktion im dargestellten Sinn für Gemeinden hat - wie eben für alle, die zum politischen Bezirk Hallein und Salzburg-Umgebung gehören - , erscheint es sachlich gerechtfertigt, sie ins Abstimmungsgebiet einzubeziehen, andere hingegen nicht. Es kann nämlich nach Ansicht der Landeswahlbehörde und der Salzburger Landesregierung davon ausgegangen werden, dass durch die gehäufte Frequentierung eines Zentralortes auch eine dort beginnende bzw endende Bahn häufiger benutzt wird, insbesondere, wenn diese Bahn wie in casu der S-LINK ins Zentrum der Landeshauptstadt führen soll.

Im Übrigen bleibt festzuhalten, dass die Pendlerzahlen aus Gemeinden im Abstimmungsgebiet in Richtung der Gemeinden, in denen sich die Bahnen der Mobilitätslösung befinden, praktisch ausnahmslos höher sind als die Zahl der Pendler aus den nicht zum Abstimmungsgebiet zählenden Gemeinden. Gesamthaft gesehen wird daher von der Sachlichkeit und Gesetzeskonformität des Abstimmungsgebiets ausgegangen.

[...]"

## II. Rechtslage

1. Art. 5 des Landes-Verfassungsgesetzes 1999 (L-VG), LGBl. 25/1999 (WV) idF LGBl. 40/2016, lautet: 6

### "Artikel 5

- (1) Das Volk äußert seinen Willen durch Wahl, Volksabstimmung, Volksbegehren und Volksbefragung. Das Nähere bestimmen die Landesgesetze.
- (2) Zur Durchführung der Wahlen sowie der Volksabstimmungen, Volksbegehren und Volksbefragungen sind, wenn nicht anderes bestimmt ist, eigene Behörden (Wahlbehörden) berufen.
- (3) Das Wahlverfahren ist auf den Grundsätzen der Verhältniswahl aufgebaut.
- (4) In der Volksabstimmung entscheidet die unbedingte Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen. Das Ergebnis der Volksabstimmung ist amtlich zu verlautbaren.
- (5) Das Land Salzburg bekennt sich auch zu Instrumenten der partizipativen Demokratie, die nicht von Abs 1 erfasst sind, und fördert diese."

2. Die maßgeblichen Bestimmungen des Gesetzes vom 22. Mai 1985 über das Verfahren bei der Durchführung von Volksbefragungen auf Grund des Salzburger Landes-Verfassungsgesetzes 1945 (Salzburger Volksbefragungsgesetz), LGBl. 62/1985 idF LGBl. 52/2024, lauten auszugsweise: 7

### "Gegenstand § 2

- (1) Den Gegenstand von Volksbefragungen bilden Angelegenheiten der Landesverwaltung.
- (2) Volksbefragungen dienen dazu, die Auffassung der Stimmberechtigten zu einer oder mehreren bestimmten Fragen aus dem Bereich der Landesverwaltung mit den in diesem Gesetz bestimmten Wirkungen unmittelbar festzustellen.
- (3) Ausgenommen von der Volksbefragung sind Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde, Angelegenheiten der individuellen Vollziehung und individuelle Personalangelegenheiten des öffentlichen Dienstes.

### Fälle der Volksbefragung § 3

- (1) Eine Volksbefragung ist von der Landesregierung auszuschreiben,
  1. wenn dies die Landesregierung beschließt;
  2. wenn die Volksbefragung
    - a) von wenigstens einem Drittel der Mitglieder des Landtages oder
    - b) von wenigstens 10.000 Antragsberechtigten oder
    - c) von wenigstens 10 v. H. der Einwohner jener Gemeinde(n), in der (denen) die Volksbefragung stattfinden soll, beantragt und die Zulässigkeit gemäß § 8 Abs. 2 festgestellt wird.

(2) Als Einwohnerzahl der Gemeinde, die für die Antragstellung maßgebend ist, hat das festgestellte Ergebnis der letzten Volkszählung vor der Antragstellung zu gelten.

#### Stimm- und Antragsberechtigung

##### § 4

(1) Stimmberechtigt sind jene Personen, die bei einer am Tag der Befragung stattfindenden Landtagswahl wahlberechtigt wären. Die §§ 20 und 22 der Salzburger Landtagswahlordnung 1998 – LTWO 1998 sind sinngemäß anzuwenden.

(2) Antragsberechtigt für eine Volksbefragung sind Personen, für die diese Voraussetzungen am Tag ihrer Antragstellung (Unterstützung der Antragstellung) zutreffen.

(3) Bei einer auf Gemeinden beschränkten Volksbefragung sind stimm- und antragsberechtigt nur Personen, die in der Wählerevidenz der betreffenden Gemeinde(n) eingetragen sind.

#### Abstimmungsgebiet

##### § 5

Abstimmungsgebiet ist das ganze Land Salzburg oder eine oder mehrere Gemeinden des Landes Salzburg.

#### Behörden

##### § 6

Zur Durchführung der Volksbefragung sind nach Maßgabe dieses Gesetzes die für das Abstimmungsgebiet zuständigen Sprengelwahlbehörden, Gemeindewahlbehörden und Bezirkswahlbehörden sowie die Landeswahlbehörde berufen, die nach den Bestimmungen der LTWO 1998 jeweils im Amt sind. Die einschlägigen Bestimmungen der LTWO 1998 finden sinngemäß Anwendung. Die Festsetzung, ob in der Gemeinde Abstimmungssprengel gebildet werden, deren Zahl und Größe sowie die Bestimmung der Sprengelwahlbehörden, die tätig zu werden haben, obliegt hiebei der Gemeindewahlbehörde unter Bedachtnahme auf das zu erwartende Erfordernis.

## II. Abschnitt

### Verfahren der Volksbefragung

#### Antrag

##### § 7

(1) Der Antrag auf Durchführung einer Volksbefragung (§ 3 Z 2) ist bei der Landeswahlbehörde zu stellen.

(2) Der Antrag muss

a) von der im § 3 Abs 1 Z 2 lit a vorgesehenen Anzahl von Mitgliedern des Landtages unterschrieben oder

b) von der gemäß § 3 Abs 1 Z 2 lit b und c erforderlichen Anzahl von Antragsberechtigten unterstützt sein.

Die Unterstützungserklärung hat den Familiennamen und den Vornamen des Unterstützenden, sein Geburtsdatum, seinen Wohnort, seine Unterschrift sowie das Datum, an dem die Unterschrift geleistet wird, zu enthalten. Die Unterstützungserklärungen sind nach dem Muster der Anlage 1 oder gemeindeweise in Listen

nach dem Muster der Anlage 2 abzufassen. Die Gemeinden sind verpflichtet, Bestätigungen unverzüglich und ohne Einhebung von Verwaltungsabgaben, sonstigen Abgaben oder Gebühren auszufertigen. Jeder Antragsteller darf nur eine Unterstützungserklärung abgeben. Es zählen nur solche Unterstützungserklärungen, die innerhalb der letzten sechs Monate vor dem Tag der Einbringung des Antrages bestätigt wurden.

(3) Der Antrag hat zu enthalten:

- a) die Frage, die zur Abstimmung gestellt wird;
- b) die Bezeichnung des Abstimmungsgebietes;
- c) die Bezeichnung eines der Antragsteller als bevollmächtigten Vertreter sowie zweier weiterer als seine Stellvertreter, und zwar jeweils unter Angabe von Familienname, Vorname, Wohnadresse und Geburtsdatum.

Dem Antrag sind die bestätigten Unterstützungserklärungen anzuschließen.

(4) Die Frage, die zur Abstimmung gestellt wird, ist eindeutig zu fassen und so zu stellen, daß sie mit 'ja' oder 'nein' beantwortet werden kann. Wenn über zwei oder mehrere, höchstens aber fünf Möglichkeiten entschieden werden soll, muß die gewählte Möglichkeit so bestimmt bezeichnet werden können, daß der Wille des Abstimmenden eindeutig erkennbar ist.

(5) Ein Antrag auf Durchführung einer Volksbefragung kann auch die Abstimmung über zwei oder mehrere Fragen begehren. Die Zahl von fünf Fragen darf jedoch nicht überschritten werden.

[...]

## Ausschreibung

### § 9

(1) Die Ausschreibung einer Volksbefragung erfolgt durch Verordnung der Landesregierung.

(2) Bei einem Antrag auf Volksbefragung (§ 3 Z 2) ist eine solche auszuschreiben, sobald von der Landeswahlbehörde die Zulässigkeit des Antrages festgestellt worden ist. Für die Fragestellung der von der Landesregierung beschlossenen Volksbefragung (§ 3 Z 1) gelten die vorstehenden Erfordernisse der beantragten Volksbefragung sinngemäß.

(3) Die Ausschreibung der Volksbefragung hat zu enthalten:

- a) den Abstimmungstag, der ein Sonntag oder ein anderer öffentlicher Ruhetag zu sein hat. Am gleichen Abstimmungstag können auch zwei oder mehrere Volksbefragungen, für die der gleiche Stichtag festgelegt ist, durchgeführt werden;
- b) als Gegenstand der Volksbefragung die Fragestellung in ihrem vollen Wortlaut;
- c) das Abstimmungsgebiet;
- d) den Stichtag.

(4) Am zwölften Tag vor dem Abstimmungstag ist die Verordnung, mit der die Volksbefragung ausgeschrieben wurde, in jeder Gemeinde des Abstimmungsgebietes ortsüblich, jedenfalls aber durch öffentlichen Anschlag und vom Landeswahlleiter auch im Internet, zu verlautbaren.

[...]

## Gesamtergebnis, Verlautbarung § 17

(1) Die Volksbefragungsakten der Bezirkswahlbehörden sind nach ihrem Einlangen durch die Landeswahlbehörde auf etwaige Irrtümer in den zahlenmäßigen Ergebnissen zu prüfen und zu berichtigen. Auf Grund dieser Feststellungen ermittelt die Landeswahlbehörde das Gesamtergebnis der Volksbefragung in der im § 15 Abs 1 angegebenen Gliederung endgültig. Das endgültige Ergebnis der Volksbefragung ist festzustellen und durch Anschlag an der Amtstafel der Landesregierung zu verlautbaren. Außerdem wird das Ergebnis von der Landeswahlbehörde im Internet bekannt gegeben.

(2) Dem zustellungsbevollmächtigten Vertreter einer im Landtag vertretenen Partei und gegebenenfalls dem bevollmächtigten Vertreter (§ 7 Abs 3) steht es frei, gegen die zahlenmäßigen Ermittlungen der Landeswahlbehörde innerhalb einer Woche nach der gemäß Abs 1 erfolgten Verlautbarung bei der Landeswahlbehörde schriftlich Einspruch in sinngemäßer Anwendung des § 96 LTWO 1998 zu erheben."

3. § 16 Volksbefragungsgesetz 1989, BGBl. 356/1989 idF BGBl. 339/1993, lautet:

8

"§ 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. Bedenken des Verfassungsgerichtshofes

Bei der Behandlung der Anfechtung der am 10. November 2024 in mehreren Salzburger Gemeinden auf Grund des Salzburger Volksbefragungsgesetzes durchgeführten Volksbefragung sind beim Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Gesetzmäßigkeit der Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 3. September 2024 über die Ausschreibung einer Volksbefragung, LGBl. 75/2024, entstanden.

9

Der Verfassungsgerichtshof hat daher beschlossen, die Verordnung von Amts wegen auf ihre Gesetzmäßigkeit zu prüfen.

## 1. Prozessvoraussetzungen

Die Anfechtung dürfte zulässig sein: 10

1.1. Gemäß Art. 141 Abs. 1 lit. h B-VG erkennt der Verfassungsgerichtshof unter anderem über die Anfechtung des Ergebnisses von Volksbefragungen. Im Zuge der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, BGBl. I 51/2012, wurde diese Kompetenz des Verfassungsgerichtshofes zur Gewährleistung einer klaren Abgrenzung der Zuständigkeiten der Verwaltungsgerichte und des Verfassungsgerichtshofes aus Art. 141 Abs. 3 B-VG idF vor BGBl. I 51/2012 in die lit. e des Art. 141 Abs. 1 B-VG transferiert (vgl. Erläut. zur RV 1618 BlgNR 24. GP, 20). Dazu wird in den Erläuterungen ausdrücklich betont, dass auch Art. 141 Abs. 1 lit. e B-VG – entsprechend der bisherigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes – "nicht nur Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen auf Grund der Bundesverfassung, sondern auch auf Grund der Landesverfassung oder in den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde (Art. 117 Abs. 8 B-VG)" umfasse; die Regelung des Verfahrens liege auch nach dem Entfall des Art. 141 Abs. 3 B-VG idF vor BGBl. I 51/2012 – gemäß Art. 148 B-VG – weiterhin beim Bundesgesetzgeber (vgl. nochmals Erläut. zur RV 1618 BlgNR 24. GP, 20). Mit der Einfügung weiterer literae durch BGBl. I 41/2016 wurde die Bezeichnung von Art. 141 Abs. 1 lit. e B-VG auf lit. h leg. cit. geändert (vgl. VfGH 24.11.2017, G 278/2017, V 117/2017, W III 1/2017). 11

1.1.1. Bundesgesetzlich ist jedoch bloß eine Regelung für die Anfechtung von Volksbefragungen gemäß Art. 49b B-VG über eine Angelegenheit von grundsätzlicher und gesamtösterreichischer Bedeutung vorgesehen (vgl. § 16 Volksbefragungsgesetz 1989), für die Anfechtung von Volksbefragungen wie die vorliegende, die eine Landesregierung auf Grund landesgesetzlicher Vorschriften beschlossen hat, und insbesondere für die Legitimation zur Anfechtung solcher Volksbefragungen finden sich hingegen keine einfachgesetzlichen Bestimmungen. 12

1.1.2. Der Verfassungsgerichtshof leitet in ständiger Rechtsprechung die Legitimationsvoraussetzungen für die Anfechtung direkt-demokratischer Ereignisse unmittelbar aus Art. 141 B-VG selbst ab, soweit bundesgesetzliche Regelungen fehlen (vgl. VfSlg. 15.816/2000, 19.648/2012, 19.784/2013, 19.785/2013, 20.406/2020; VfGH 24.11.2017, G 278/2017, V 117/2017, W III 1/2017). Der Verfassungsgerichtshof hat weiters ausgesprochen, dass der Bundesgesetzgeber das Recht auf Anfechtung des Ergebnisses von Volksbefragungen derart zu gestalten hat, dass eine solche (Rechts-)Ausübung tatsächlich ermöglicht wird (vgl. VfSlg. 9234/1981, 13.839/1994, 19.772/2013), nicht jedoch, dass die Anfechtungsbefugnis jeder an der Teilnahme berechtigten Person schlechthin zukommen muss (vgl. VfSlg. 13.828/1994, 19.772/2013). Die bisherige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zur Antragslegitimation einer Mehrzahl stimmberechtigter Personen bei Anfechtungen gemäß Art. 141 Abs. 3 B-VG idF vor BGBl. I 51/2012 lässt sich auf Anfechtungen gemäß Art. 141 Abs. 1 lit. h B-VG übertragen (zur Übertragbarkeit der Rechtsprechung vgl. die Beschlüsse VfGH 12.6.2015, W III 1/2015; 18.2.2016, W III 1/2016).

13

1.1.3. In seinem Erkenntnis VfSlg. 15.816/2000 hat der Verfassungsgerichtshof angenommen, dass die Anfechtungslegitimation jedenfalls für jene Antragsteller gegeben ist, die in einem landesgesetzlich vorgesehenen Einspruchsverfahren betreffend das Ergebnis der Volksbefragung einspruchsberechtigt waren und Parteistellung hatten. § 17 Abs. 2 Salzburger Volksbefragungsgesetz sieht ein solches Einspruchsverfahren nur insoweit vor, als es dem zustellungsbevollmächtigten Vertreter einer im Landtag vertretenen Partei und gegebenenfalls dem bevollmächtigten Vertreter gemäß § 7 Abs. 3 Salzburger Volksbefragungsgesetz freisteht, gegen die zahlenmäßigen Ermittlungen der Landeswahlbehörde innerhalb einer Woche nach erfolgter Verlautbarung des Ergebnisses bei der Landeswahlbehörde schriftlich Einspruch zu erheben.

14

Nicht nur dürfte(n) der Anfechtungswerber bzw. die die Anfechtung unterstützenden Stimmberechtigten von vornherein nicht zum Kreis jener Personen zählen, denen § 17 Abs. 2 Salzburger Volksbefragungsgesetz eine Einspruchsmöglichkeit einräumt. Diese Einspruchsmöglichkeit besteht überdies nur gegen die zahlenmäßigen Ermittlungen der Landeswahlbehörde. Zur Geltendmachung aller anderen Rechtswidrigkeiten des Verfahrens der Volksbefragung steht die unmittelbare Anfechtung der Volksbefragung beim Verfassungsgerichtshof offen (vgl.

15

dazu zur Anfechtung von Wahlen zB VfSlg. 14.556/1996, 20.067/2016, 20.242/2018). Im vorliegenden Fall strebt die Anfechtung nicht die – dem Einspruchsverfahren nach § 17 Abs. 2 Salzburger Volksbefragungsgesetz vorbehalten – Nachprüfung zahlenmäßiger Ermittlungen einer Wahlbehörde an; der Anfechtungswerber bzw. die die Anfechtung unterstützenden Stimmberechtigten rügen vielmehr sonstige Rechtswidrigkeiten des Verfahrens, wofür die sofortige Anfechtung (des Ergebnisses) der Volksbefragung nach Art. 141 Abs. 1 lit. h B-VG eingeräumt ist (vgl. in diesem Sinne zur Anfechtung von Wahlen zB VfSlg. 11.256/1987, 12.647/1991, 14.556/1996, 20.242/2018).

1.1.4. Der Verfassungsgerichtshof hat bereits in seinem Erkenntnis VfSlg. 19.648/2012 ausgesprochen, dass die Anfechtungslegitimation nach Art. 141 Abs. 1 lit. h B-VG (damals: Art. 141 Abs. 3 B-VG) nicht von der Form der Einleitung einer Volksbefragung abhängt. Demnach ist der Umstand, dass die in Rede stehende Volksbefragung nicht auf Antrag (§ 3 Abs. 1 Z 2 Salzburger Volksbefragungsgesetz), sondern mit Beschluss der Salzburger Landesregierung (§ 3 Abs. 1 Z 1 leg. cit.) eingeleitet wurde, für die Frage der Anfechtungslegitimation ohne Belang. 16

1.1.5. Hinsichtlich der notwendigen Zahl von Anfechtungswerbern wurde im Erkenntnis VfSlg. 19.648/2012 die Legitimation von lediglich zwei Gemeindemitgliedern zur Anfechtung des Ergebnisses einer Volksbefragung auf Ebene einer Gemeinde im Wesentlichen mit der Begründung bejaht, dass es mangels einer gesetzlichen Grundlage für Anfechtungen des Ergebnisses von Gemeindevolksbefragungen nicht möglich sei, im vorliegenden Fall eine absolute Zahl an notwendigen Anfechtungsberechtigten abzuleiten. Die Heranziehung eines Durchschnittswertes aus den in § 16 Volksbefragungsgesetz 1989 im Verhältnis zur Anzahl der im jeweiligen Wahlkreis Stimmberechtigten gehe auf Grund der geringen Anzahl der Stimmberechtigten ins Leere. Auch in seinem Erkenntnis vom 13. September 2013, V 50/2013, nahm der Verfassungsgerichtshof die Legitimation von lediglich zwei Gemeindemitgliedern zur Anfechtung des Ergebnisses der Volksbefragung an. 17

1.1.6. Der Verfassungsgerichtshof hat in Ermangelung einer bundesgesetzlichen Regelung über die Legitimation zur Anfechtung der Volksbefragung diese unmittelbar aus Art. 141 B-VG abzuleiten (vgl. VfSlg. 15.816/2000, 19.648/2012, 18

19.784/2013, 19.785/2013). Da Art. 141 Abs. 1 lit. h B-VG selbst keine explizite Beschränkung der Anfechtungslegitimation enthält, dürfte es nach der vorläufigen Ansicht des Verfassungsgerichtshofes – unter dem Blickwinkel des bei der Überprüfung des Ergebnisses einer Volksbefragung im Vordergrund stehenden Rechtsstaatsprinzips (vgl. VfSlg. 19.648/2012) – genügen, wenn die Anfechtung von 506 stimmberechtigten Personen erhoben bzw. unterstützt wird.

Auch die Landeswahlbehörde hat in ihrer Gegenschrift die Legitimation zur Anfechtung des Ergebnisses der Volksbefragung nicht bestritten. Die Anfechtung dürfte daher zulässig sein. 19

1.2. Die – innerhalb von vier Wochen nach der Kundmachung des Ergebnisses der Volksbefragung eingebrachte – Anfechtung dürfte auch rechtzeitig sein. 20

1.3. Zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Volksbefragung hat der Verfassungsgerichtshof auch die – in der Anfechtung bestrittene – Rechtmäßigkeit der Fragestellung sowie des Abstimmungsgebietes zu überprüfen (vgl. VfSlg. 19.648/2012; siehe ferner VfGH 18.9.2024, W III 1/2024; 24.6.2025, V 99/2024). Er dürfte dazu die Vorschriften des § 2 und des § 4 der Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 3. September 2024 über die Ausschreibung einer Volksbefragung, LGBl. 75/2024, anzuwenden haben, mit denen der Wortlaut der Fragestellung der Volksbefragung sowie das Abstimmungsgebiet, deren Rechtmäßigkeit in der Anfechtung in Zweifel gezogen wird, festgelegt wird (vgl. VfSlg. 19.648/2012; siehe ferner VfGH 18.9.2024, W III 1/2024). Da die Anordnung der Volksbefragung gemäß § 1 und § 3 der Verordnung mit der Festlegung des Wortlautes der Fragestellung gemäß § 2 und des Abstimmungsgebietes gemäß § 4 in einem untrennbaren Zusammenhang stehen dürfte, dürfte die Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 3. September 2024 über die Ausschreibung einer Volksbefragung, LGBl. 75/2024, zur Gänze präjudiziell sein (vgl. VfSlg. 19.648/2012; VfGH 24.11.2017, G 278/2017, V 117/2017, W III 1/2017). 21

1.4. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen gegeben sein dürften, scheint das Verordnungsprüfungsverfahren insgesamt zulässig zu sein. 22

## 2. In der Sache

2.1. In der Sache hegt der Verfassungsgerichtshof zunächst Bedenken, dass die in § 2 der in Prüfung gezogenen Verordnung der Salzburger Landesregierung festgelegte Fragestellung für die Volksbefragung am 10. November 2024 dem Gebot der Klarheit und Eindeutigkeit der Fragestellung sowie dem Verbot von Suggestivfragen widerspricht: 23

2.1.1. Die Fragestellung hat folgenden Wortlaut: 24

"Soll das Land Salzburg darauf hinwirken, dass im Interesse der Verkehrsentslastung die Verlängerung der Lokalbahn bis Hallein (S-LINK) als Teil einer Mobilitätslösung, die auch eine Stiegl- und eine Messe-/Flughafenbahn vorsieht, umgesetzt wird?"

2.1.2. Zu dieser Fragestellung bringt der Anfechtungswerber – auf das Wesentliche zusammengefasst – vor, sie sei nicht eindeutig. Sie enthalte ein Suggestivelement und sei in mehrfacher Hinsicht unbestimmt. Aus der Fragestellung lasse sich nicht erschließen, ob ein zulässiger Gegenstand einer Volksbefragung vorliegt. 25

2.1.3. Gemäß Art. 5 Abs. 1 (Sbg.) Landes-Verfassungsgesetz 1999 (Sbg. L-VG) äußert das Volk seinen Willen durch Wahl, Volksabstimmung, Volksbegehren und Volksbefragung. Gemäß § 2 Abs. 2 Salzburger Volksbefragungsgesetz dienen Volksbefragungen dazu, die Auffassung der Stimmberechtigten zu einer oder mehreren bestimmten Fragen aus dem Bereich der Landesverwaltung unmittelbar festzustellen. Gegenstand von Volksbefragungen bilden Angelegenheiten der Landesverwaltung (§ 2 Abs. 1 Salzburger Volksbefragungsgesetz); ausgenommen von der Volksbefragung sind Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde, Angelegenheiten der individuellen Vollziehung und individuelle Personalangelegenheiten des öffentlichen Dienstes (§ 2 Abs. 3 leg. cit.). 26

2.1.4. 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 27

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 und 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: 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. Die Klarheit und Eindeutigkeit der Fragestellung ist bei Volksbefragungen demnach – unabhängig davon, wie intensiv eine Frage vor einer Volksbefragung diskutiert wurde – essenziell (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).

Darüber hinaus ist eine hinreichend klare Fragestellung auch Voraussetzung, um überprüfen zu können, ob alle gesetzlichen Anforderungen an den Gegenstand der Volksbefragung erfüllt sind. Der Verfassungsgerichtshof hat im Zusammenhang mit – auf der Grundlage des Art. 117 Abs. 8 B-VG landesgesetzlich geregelten – Volksbefragungen in Gemeinden bereits mehrfach ausgesprochen, dass in der Fragestellung selbst zwar nicht ausdrücklich dargelegt werden muss, ob und warum es sich um eine Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde handelt. Allerdings muss sich aus der Fragestellung der Gegenstand der Volksbefragung so eindeutig ergeben, dass daraus abgeleitet werden kann, ob bzw. um welche Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde es sich handelt (vgl. VfSlg. 19.648/2012, 20.591/2023; VfGH 13.9.2013, V 50/2013; 24.6.2025, V 99/2024).

28

Der Verfassungsgerichtshof hat vor diesem Hintergrund in seinem Erkenntnis vom 24. Juni 2025, V 99/2024, im Zusammenhang mit einer Volksbefragung in einer Gemeinde in Niederösterreich das Folgende ausgesprochen:

29

"[...] Ob eine Fragestellung die dargelegten Anforderungen erfüllt, hängt demnach entscheidend davon ab, ob diese ihrem Wortlaut nach geeignet ist, dem Zweck der Volksbefragung zu dienen, der bei einer Volksbefragung auf Grund der NÖ GO 1973 (jedenfalls) darin besteht, im Sinne des Art. 117 Abs. 8 B-VG eine

30

unmittelbare Teilnahme und Mitwirkung der stimmberechtigten Gemeindebürger in einer Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches durch die Erforschung des Willens der Gemeindebürger zu ermöglichen (vgl. VfSlg. 15.816/2000).

[...] Es ist dazu auch dann, wenn sich die Volksbefragung auf Handlungen der Gemeinde zur Ermöglichung oder Verhinderung eines bestimmten Vorhabens bezieht, erforderlich, dass für die bei der Befragung stimmberechtigten Gemeindebürger – und in weiterer Folge für den Verfassungsgerichtshof, der die Fragestellung zu überprüfen hat – aus der Fragestellung selbst erkennbar ist, über welche Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches sie befragt werden (vgl. VfGH 13.9.2013, V 50/2013). 31

Dafür ist mitunter die bloße Bezeichnung des Vorhabens ausreichend. Kann ein Vorhaben seiner Art nach typischerweise (ganz) unterschiedliche Maßnahmen der Gemeinde erfordern, ist hingegen eine – über die Bezeichnung des Vorhabens – hinausgehende Umschreibung des Gegenstandes der Volksbefragung geboten. Ob eine konkrete Formulierung einer Fragestellung dem hinreichend Rechnung trägt und damit geeignet ist, der Erforschung des Willens der Gemeindebürger zu dienen, ist abhängig von der konkreten Konstellation, so etwa im Hinblick auf den Stand und den Konkretisierungsgrad des Vorhabens, zu beurteilen (vgl. VfSlg. 15.816/2000). Es ist gleichwohl – auch zur Vermeidung zu komplexer und unverständlicher Fragestellungen – in der Regel ausreichend, die in Frage stehende(n) Angelegenheit(en) abstrakt zu umschreiben, also beispielsweise danach zu fragen, ob eine Änderung des Flächenwidmungsplanes, eine finanzielle Förderung oder die Errichtung einer Gemeindestraße für ein bestimmtes Vorhaben erfolgen soll (vgl. VfGH 13.9.2013, V 50/2013; VfSlg. 20.591/2023). 32

2.1.5. Der von der Salzburger Landesregierung für die Volksbefragung am 10. November 2024 in § 2 der in Prüfung gezogenen Verordnung festgelegte Wortlaut der Fragestellung "Soll das Land Salzburg darauf hinwirken, dass im Interesse der Verkehrsentlastung die Verlängerung der Lokalbahn bis Hallein (S-LINK) als Teil einer Mobilitätslösung, die auch eine Stiegl- und eine Messe-/Flughafenbahn vorsieht, umgesetzt wird?" dürfte – im Lichte der dargelegten Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes – der Bestimmung des § 7 Abs. 4 (iVm § 9 Abs. 2) Salzburger Volksbefragungsgesetz widersprechen, der zufolge die Frage, die zur Ab- 33

stimmung gestellt wird, eindeutig zu fassen ist. Die Fragestellung dürfte ausgehend davon überdies im Widerspruch zu § 2 Abs. 1 Salzburger Volksbefragungsgesetz stehen, wonach (ausschließlich) Angelegenheiten der Landesverwaltung und diese nur, soweit sie nicht gemäß Abs. 3 par. cit. ausgenommen sind, den Gegenstand von Volksbefragungen bilden können.

2.1.5.1. Die Landeswahlbehörde bringt zur Fragestellung u.a. vor, mit dem "Hinwirken" des Landes auf die Umsetzung des Vorhabens sei grundsätzlich die Frage gemeint, ob das Land die rechtlich zulässigen und vor dem Hintergrund des Gebotes der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit vertretbaren Maßnahmen zur Verwirklichung der "Mobilitätslösung" "S-LINK" setzen solle. Das Tun des Landes, hier "Hinwirken" genannt, stelle jedenfalls Landesverwaltung dar. Die Formulierung schließe auch die mittelbare Bundesverwaltung aus und lasse keine Zweifel daran, dass ihr Inhalt auf die Landesverwaltung und somit auf einen insoweit gesetzlich zulässigen Befragungsgegenstand abziele.

34

2.1.5.2. Entgegen dieser Ansicht dürfte die Frage, ob "das Land Salzburg darauf hinwirken" soll, dass die Verlängerung der Lokalbahn bis Hallein ("S-LINK") umgesetzt wird, nicht erkennen lassen, ob überhaupt (ausschließlich) eine Angelegenheit der Landesverwaltung und, unter dieser Voraussetzung, welche konkrete Angelegenheit der Landesverwaltung den Gegenstand der Volksbefragung im Sinne des § 2 Abs. 1 Salzburger Volksbefragungsgesetz bilden soll. Wie die Landeswahlbehörde in ihrer Gegenschrift richtig erkennt, scheint ein Bezug des Projektes "S-LINK" zu einer konkreten Angelegenheit der Landesverwaltung, die überdies zulässigerweise zum Gegenstand einer Volksbefragung gemacht werden kann (vgl. § 2 Abs. 3 Salzburger Volksbefragungsgesetz), jedenfalls nicht auf der Hand zu liegen. Dieser Bezug dürfte sich auch nicht dadurch ergeben, dass – wie die Landeswahlbehörde vor diesem Hintergrund meint – "in der Fragestellung das Hinwirken des Landes auf die Umsetzung des Vorhabens in den Fokus gerückt" wurde, zumal diese lediglich unscharfe Formulierung keinen Beitrag zur Klarheit und Eindeutigkeit der Fragestellung leisten dürfte. Dies dürfte auch die umfangreiche Auseinandersetzung der Landeswahlbehörde in ihrer Gegenschrift zu der – voraussetzungsvollen – Frage zeigen, was unter dem "Hinwirken" gemeint bzw. nicht gemeint sein könne.

35

- 2.1.5.3. Darüber hinaus scheint das Vorhaben "S-LINK" in der Fragestellung nicht ausreichend konkretisiert zu sein, weil sich aus dieser nicht ergeben dürfte, ob sie sich auf eine bestimmte Trassenführung und, bejahendenfalls, auf welche Trassenführung sie sich bezieht. Zudem dürfte unklar sein, ob sich die Fragestellung auf alle oder (bloß) auf einzelne Abschnitte der "Verlängerung der Lokalbahn bis Hallein" bezieht. 36
- 2.1.5.4. Ausgehend davon dürfte die den Stimmberechtigten zur Entscheidung vorgelegte Fragestellung auch nicht geeignet sein, Manipulationen hintanzuhalten und Missverständnisse soweit wie möglich auszuschließen und sohin eine – dem Zweck der Volksbefragung im Sinne des § 2 Abs. 2 Salzburger Volksbefragungsgesetz hinreichend Rechnung tragende – direkt-demokratische Willensbildung (vgl. Art. 5 Abs. 1 Sbg. L-VG) zu ermöglichen. 37
- 2.1.6. Die Fragestellung dürfte überdies auf Grund der Wendung "im Interesse der Verkehrsentlastung" dem Verbot von suggestiven Formulierungen und damit dem Zweck der Volksbefragung gemäß § 2 Abs. 2 Salzburger Volksbefragungsgesetz widersprechen. 38
- 2.1.6.1. Nach Ansicht der Landeswahlbehörde enthält die Fragestellung keine "unzulässigen Suggestivelemente". Die Formulierung "im Interesse der Verkehrsentlastung" würde nicht insinuieren, dass die angeführten Bahnprojekte unabhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung jedenfalls der Verkehrsentlastung dienen, sondern sei Ausdruck eines von der Landesregierung an sich selbst gerichteten Auftrages. Mit der Volksbefragung habe ergründet werden sollen, ob die Mehrheit der Stimmberechtigten das Vorhaben des Landes teilt, sich auf eine Art und Weise für eine Mobilitätslösung einzusetzen, die die Verkehrssituation im Salzburger Zentralraum verbessert. 39
- 2.1.6.2. Mit dem – auch in § 2 Abs. 2 Salzburger Volksbefragungsgesetz für Volksbefragungen in Salzburg 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) – 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 40

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).

2.1.6.3. Nach der vorläufigen Auffassung des Verfassungsgerichtshofes dürfte der Wortlaut der in Prüfung stehenden Fragestellung auf Grund der Wendung "im Interesse der Verkehrsentlastung" eine suggestive Formulierung enthalten. Diese Wendung scheint – entgegen der Ansicht der Landeswahlbehörde – nahezu legen, dass mit dem den Gegenstand der Volksbefragung bildenden Vorhaben "S-LINK" ausschließlich bzw. jedenfalls das Interesse der Verkehrsentlastung verbunden ist. Eine solche lediglich selektive Hervorhebung eines einzelnen Interesses dürfte jedoch geeignet sein, die Antwort auf die Fragestellung in eine bestimmte Richtung zu lenken. 41

2.2. Der Verfassungsgerichtshof hegt – ausgehend von seinem Bedenken, wonach die Fragestellung dem Gebot der Klarheit und Eindeutigkeit widerspreche – das weitere Bedenken, dass die Festlegung des Abstimmungsgebietes in § 4 der Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 3. September 2024 im Umfang der "politischen Bezirke Stadt Salzburg, Salzburg-Umgebung und Hallein" mit dem – auch für die nähere Ausgestaltung von politischen Rechten maßgeblichen (vgl. VfSlg. 12.023/1989, 19.014/2010) – Gleichheitsgrundsatz (Art. 7 Abs. 1 B-VG, Art. 2 StGG) in Widerspruch steht. 42

2.2.1. Der Anfechtungswerber bringt vor, das Abstimmungsgebiet sei in gesetzwidriger Weise festgelegt worden, weil die mögliche Betroffenheit der Bevölkerung einzelner oder mehrerer Gemeinden aus der Fragestellung nicht erschlossen werden könne. Außerdem sei das Abstimmungsgebiet nicht sachlich abgegrenzt worden. Vom Abstimmungsgegenstand sei das gesamte Land Salzburg betroffen. 43

2.2.2. Das Abstimmungsgebiet ist gemäß § 5 Salzburger Volksbefragungsgesetz das ganze Land Salzburg oder eine oder mehrere Gemeinden des Landes Salzburg. 44

2.2.3. Der Verfassungsgerichtshof zweifelt zwar nicht daran, dass die Umschreibung des Abstimmungsgebietes in § 4 der in Prüfung stehenden Verordnung anhand von politischen Bezirken den gesetzlichen Anforderungen des § 5 Salzburger Volksbefragungsgesetz entspricht, zumal derart die Gemeinden dieser Bezirke als 45

Abstimmungsgebiet festgelegt werden. Er kann jedoch – ausgehend von der unscharfen Formulierung der Fragestellung – vorläufig nicht erkennen, dass für diese Festlegung eine sachliche Rechtfertigung vorliegt bzw. ob die von der Landeswahlbehörde ins Treffen geführte Abgrenzung auf Grund der Betroffenheit der Bürger vom Vorhaben "S-LINK" nach geografischen Gesichtspunkten eine solche sachliche Rechtfertigung darstellen kann.

2.3. Aus diesen Gründen hegt der Verfassungsgerichtshof Bedenken, dass die in Prüfung gezogene Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 3. September 2024 den Erfordernissen der §§ 2 und 5 sowie des § 7 Abs. 4 (iVm § 9 Abs. 2) Salzburger Volksbefragungsgesetz widerspricht. 46

#### **IV. Ergebnis**

1. Der Verfassungsgerichtshof hat daher beschlossen, die Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 3. September 2024 über die Ausschreibung einer Volksbefragung, LGBl. Nr. 75/2024, von Amts wegen auf ihre Gesetzmäßigkeit zu prüfen. 47

2. Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und die dargelegten Bedenken zutreffen, wird im Verordnungsprüfungsverfahren zu klären sein. 48

3. Dies konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung beschlossen werden. 49

Wien, am 24. Juni 2025

Der Präsident:

DDr. GRABENWARTER

Schriftführer:

Dr. ZAHRL

