

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

V 228/2025-10

9. Dezember 2025

**IM NAMEN DER REPUBLIK!**

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

in Anwesenheit der Vizepräsidentin  
Dr. Verena MADNER

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

sowie des Ersatzmitgliedes  
MMag. Dr. Barbara LEITL-STAUDINGER

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

in dem von Amts wegen eingeleiteten Verfahren zur Prüfung der Gesetzmäßigkeit der Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 3. September 2024 über die Ausschreibung einer Volksbefragung, LGBI. 75/2024, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung gemäß Art. 139 B-VG zu Recht erkannt:

- I. Die Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 3. September 2024 über die Ausschreibung einer Volksbefragung, LGBI. Nr. 75/2024, war gesetzwidrig.
- II. Die Salzburger Landesregierung ist zur unverzüglichen Kundmachung dieses Ausspruches im Landesgesetzblatt für Salzburg verpflichtet.

## **Entscheidungsgründe**

### **I. Anlassverfahren, Prüfungsbeschluss und Vorverfahren**

1. Beim Verfassungsgerichtshof ist zur Zahl W III 2/2024 eine auf Art. 141 Abs. 1 lit. h B-VG gestützte Anfechtung des Ergebnisses einer Volksbefragung anhängig, der folgender Sachverhalt zugrunde liegt:

1.1. Die Salzburger Landesregierung hat mit Verordnung vom 3. September 2024, LGBI. 75/2024, die Durchführung einer Volksbefragung ausgeschrieben. Die Fragestellung lautete wie folgt:

"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?"

1.2. 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.

1.3. Mit seiner am 11. Dezember 2024 eingebrachten, auf Art. 141 Abs. 1 lit. h B-VG gestützten Anfechtung des Ergebnisses der Volksbefragung, der insgesamt

1

2

3

4

505 Unterstützungserklärungen angeschlossen sind, beantragt der Anfechtungswerber, das Verfahren zur Volksbefragung zur Gänze als nichtig zu erklären und zur Gänze aufzuheben.

2. Bei der Behandlung der Anfechtung sind im Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Gesetzmäßigkeit der Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 3. September 2024 über die Ausschreibung einer Volksbefragung, LGBl. 75/2024, entstanden. Der Verfassungsgerichtshof hat daher am 24. Juni 2025 beschlossen, diese Verordnung von Amts wegen auf ihre Gesetzmäßigkeit zu prüfen. 5

2.1. Der Verfassungsgerichtshof ging vorläufig davon aus, dass die Anfechtung zulässig und rechtzeitig sei und dass er bei seiner Entscheidung darüber die in Prüfung gezogene Verordnung anzuwenden hätte. 6

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

"2.1. In der Sache hegt der Verfassungsgerichtshof 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:

2.1.1. Die Fragestellung hat folgenden Wortlaut:

'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?'

2.1.2. 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.

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.).

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 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: Kneihs/Lienbacher [Hrsg.], Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 23. Lfg. 2019, Rz 8, 30) derartiger Einrichtungen, welche die Einhaltung und Überprüfbarkeit eines bestimmten Verfahrens voraussetzt, Rechnung. Die Klarheit und Eindeutigkeit der Fragestellung ist bei Volksbefragungen demnach – unabhängig davon, wie intensiv eine Frage vor einer Volksbefragung diskutiert wurde – essentiell (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).

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:

[...] 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 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).

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).<sup>1</sup>

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 Abstimmung gestellt wird, eindeutig zu fassen ist. Die Fragestellung dürfte ausgedehnt 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.

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 Angelegen-

heit 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.

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.

2.1.5.4. Ausgehend davon dürfte die den Stimmberchtigten 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.

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.

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 dienten, sondern sei Ausdruck eines von der Landesregierung an sich selbst gerichteten Auftrages. Mit der Volksbefragung habe ergründet werden sollen, ob die Mehrheit der Stimmberchtigten das Vorhaben des Landes teilt, sich auf eine Art und Weise für eine Mobilitätslösung einzusetzen, die die Verkehrssituation im Salzburger Zentralraum verbessert.

2.1.6.2. Mit dem – auch in § 2 Abs. 2 Salzburger Volksbefragungsgesetz für Volksbefragungen in Salzburg festgelegten – Zweck einer Volksbefragung, den Willen der stimmberchtigten 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 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 – nahezulegen, 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.

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.

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.

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

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 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."

3. Die Salzburger Landesregierung hat weitere Akten betreffend das Zustandekommen der in Prüfung gezogenen Verordnung vorgelegt und eine Äußerung erstattet, in der den im Prüfungsbeschluss dargelegten Bedenken wie folgt entgegengetreten wird:

8

#### "1. Zur Fragestellung

##### 1.1. Überprüfbarkeit der Voraussetzungen nach § 2 Salzburger Volksbefragungsgesetz

In seinem Prüfungsbeschluss vermutet der VfGH einen Widerspruch dieser Fragestellung zu § 2 Abs 1 Salzburger Volksbefragungsgesetz, wonach (ausschließlich) Angelegenheiten der Landesverwaltung den Gegenstand von Volksbefragungen bilden können, diese allerdings nur insoweit, als es nicht um durch § 2 Abs 3 legit ausgenommene Bereiche geht (Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde, Angelegenheiten der individuellen Vollziehung und individuelle Personalangelegenheiten des öffentlichen Dienstes).

Dem ist zu entgegnen, dass ein Hinwirken des Landes jedenfalls ein dem Land zurechenbares Tun ist, sodass nach dem klaren Wortlaut der gestellten Frage Bundesverwaltung ausscheidet.

Zwar kann es sein, dass Organe des Landes, nämlich der Landeshauptmann und die Bezirkshauptmannschaften im Rahmen der (mittelbaren) Bundesverwaltung tätig werden, doch ist deren Handeln dem Bund zuzurechnen, mit der Folge, dass gegebenenfalls ein Tun bzw Hinwirken des Bundes vorläge (siehe zB Wimmer in Kneihs/Lienbacher [Hrsg], Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht [2020] Art 23 B-VG Rz 29 mwN). Dass amtshaftungsrechtlich (§ 1 Abs 3 AHG) eine Solidarhaftung des Landes besteht, ändert daran nichts (VfSlg 13.476/1993). Auch die von Landesorganen unter Weisungsbindung an den zuständigen Bundesminister nach Art 104 Abs 2 B-VG geführte Auftragsverwaltung ist analog dem Bund zuzuordnen (Bußjäger in Kneihs/Lienbacher [Hrsg], Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht [2023] Art 104 B-VG Rz 15). Ein dem Land zurechenbares Tun, also ein Tun bzw in casu Hinwirken des Landes als Ausprägung solchen Tuns kann daher nur Landesverwaltung sein, Bundesverwaltung ist nicht denkbar.

Nun wird § 2 Salzburger Volksbefragungsgesetz zweifellos so zu verstehen sein, dass er auch Fragen betreffend ein als Landesverwaltung zu wertendes Tun des Landes ausschließt, das von einer anderen Gebietskörperschaft vorzunehmen wäre (Bund, ausgeschlossen durch § 2 Abs 1 Salzburger Volksbefragungsgesetz; Gemeinde, ausgeschlossen durch § 2 Abs 3 Salzburger Volksbefragungsgesetz).

Die mögliche Unterstellung, dass im Rahmen der Volksbefragung nach Maßnahmen gefragt wurde, die das Land gar nicht setzen darf, würde aber aus Sicht der Landesregierung die von der Rechtsprechung des VfGH gestellten Anforderungen der Überprüfbarkeit der Frage auf ihre Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorgaben überspannen, da völlig außer Zweifel steht, dass die Frage nur auf solche als Landesverwaltung zu wertende Aktivitäten des Landes abzielt, die rechtlich zulässig sind. Ausgeschlossen sind demnach für die Landesregierung gefertigte Akte, die eigentlich in mittelbarer Bundesverwaltung ergehen müssten genauso wie Eingriffe in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden. Diese Sichtweise steht auch im Einklang mit der jüngsten einschlägigen Entscheidung des VfGH vom 24.6.2025, V 99/2024, in welcher es um eine Gemeindevolksbefragung ging, die die Frage nach den für die Errichtung und den Betrieb einer Windkraftanlage im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde durch den Gemeinderat zu beschließen den Maßnahmen zum Gegenstand hatte. Dabei war durch den Wortlaut der Frage, die explizit auf den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde abstellt, klar, dass diese Voraussetzung für die Zulässigkeit der Volksbefragung, dass es nämlich um eine Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde gehen muss, vorlag, und wurde vom Gerichtshof nicht weiter problematisiert, dass es auch um Maßnahmen gehen könnte, die gar nicht im eigenen Wirkungsbereich gesetzt werden dürften. Im hier zu beurteilenden Fall der Salzburger S-LINK-Volksbefragung ist ebenso durch den Wortlaut der Fragestellung ('Hinwirken des Landes') hinreichend deutlich, dass es um Landesverwaltung (und nicht einen anderen Verwaltungsbereich) geht, sodass insoweit die Vorgabe des § 2 Abs 1 Salzburger Volksbefragungsgesetz eingehalten wurde.

Der Tatbestand des § 2 Abs 3 Salzburger Volksbefragungsgesetz betreffend Angelegenheiten der individuellen (Landes-)Vollziehung wird von der gegenständlichen Fragestellung schon deshalb nicht berührt, weil etwa eine Genehmigung (etwa nach UVP-Recht gemäß Art 11 Abs 1 Z 7 B-VG) durch die Landesregierung nicht als Hinwirken im Sinn des Sicheinsetzens für etwas gewertet werden kann, zumal 'Hinwirken' einen nicht durch das Legalitätsprinzip gebundenen und von freiem Ermessen geprägten Willensakt des Landes impliziert sowie darüber hinaus mit Erledigungen in Verwaltungsverfahren schon vom Wortlaut her nicht in Verbindung zu bringen ist.

Ergänzend sei noch erwähnt, dass jedenfalls für den VfGH auch klar und nachvollziehbar ist, dass es im Rahmen der Landesverwaltung auch nicht um Hoheitsverwaltung im Sinn der Erlassung von Verordnungen gehen kann. Dem Land steht keine Kompetenz zur Festlegung der Trassen von Bahnlinien zu (zB VfSIg 5019/1965, 5578/1967). Zwar kann die Landesregierung im durch Verordnung für verbindlich erklärten Landesentwicklungsprogramm (LGBI Nr 104/1922) den Gemeinden für ihre Planungstätigkeit auftragen, dass die Realisierung bestimmter Verkehrsprojekte möglich bleibt (vgl § 9 Abs 1 Z 3 lit b ROG 2009, § 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 zur Debatte stehenden Bahnen schon geschehen. Die Fragestellung kann sich daher nur auf die Privatwirtschaftsverwaltung des Landes beziehen.

Zuzugestehen ist, dass es vom Wortlaut nicht von vornherein ausgeschlossen ist, dass mit dem 'Hinwirken des Landes' auch die Erlassung bzw Novellierung von Landesgesetzen gemeint ist, welche nicht vom möglichen Gegenstand einer Volksbefragung (arg 'Landesverwaltung') erfasst ist. Im nach Einschätzung der Salzburger Landesregierung üblichen und auch hier maßgeblichen Sprachgebrauch wird die Bezeichnung der Gebietskörperschaft als Rechtsträger (Land Salzburg) in Verbindung mit einem ihr bzw sein Tun zum Ausdruck bringenden Prädikat (hier Hinwirken) dann verwendet, wenn es um die von der Gebietskörperschaft ausgeübte Privatwirtschaftsverwaltung geht (das Land schließt Verträge, das Land fördert Einrichtungen, das Land beteiligt sich an Gesellschaften), während bei Gesetzen üblicherweise das diese beschließende Organ, sprich im Fall des Landes der Landtag, genannt wird und es nicht etwa heißt, das Land beschließe Gesetze. Auch wenn selbstverständlich nach der Kompetenzverteilung des B-VG (insbesondere nach Art 15 Abs 1) bestimmte Angelegenheiten in der Gesetzgebung dem Land zustehen, ist dem B-VG eine Diktion solcherart, dass das Land Gesetze erlasse oder beschließe, nur vereinzelt im Zusammenhang mit der Umsetzung von - im gegebenen Zusammenhang von vornherein nicht in Betracht kommenden - (sanktionsbewährten) Pflichten des Rechtsträgers Land zu entnehmen (explizit etwa Art 15 Abs 6 B-VG oder auch Art 23d Abs 5 B-VG). Der in Prüfung stehenden Verordnung bzw der Fragestellung der gegenständlichen Volksbefragung ist die auch im rechtlichen Kontext zumindest überwiegende Verwendung von Begrifflichkeiten zuzusinnen, sodass - letztlich auch in gesetzeskonformer Interpretation - das 'Hinwirken des Landes' nicht als auch die Gesetzgebung umfassende Tätigkeit zu verstehen ist, sondern sich - wie schon erwähnt und durch diese Überlegung bestätigt - auf die im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen frei disponibile (privatwirtschaftliche) Gestaltung der Gebietskörperschaft Land beschränkt.

## 1.2. Klarheit und Eindeutigkeit der Fragestellung (§ 7 Abs 4 iVm § 9 Abs 2 Salzburger Volksbefragungsgesetz

1.2.1. Ausgangspunkt der Überlegungen ist das vom VfGH im gegenständlichen Zusammenhang ins Treffen geführte Prinzip der Reinheit und Freiheit von Wahlen, das für Instrumente der direkten Demokratie maßgeblich ist und gebietet, dass das Substrat dessen, was den Wahlberechtigten zur Abstimmung vorgelegt wird, klar und eindeutig sowie frei von suggestiven Formulierungen ist, um Manipulationen und Missverständnisse so weit wie möglich auszuschließen. Um beurteilen zu können, ob diesem Postulat in casu Rechnung getragen wurde, ist darzutun, worum es sowohl der die Frage stellenden Landesregierung als auch den stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürgern am 10.11.2024 im Wesentlichen ging: Es sollte ergründet werden, ob das Land Salzburg das Seine - und zwar das, was im Rahmen der Landesverwaltung in seiner freien Disposition steht und nicht etwa das, wozu es auf Grund gesetzlicher Bestimmungen verpflichtet ist wie die beseidmäßige Erledigung im UVP-Genehmigungsverfahren - beitragen soll, damit die Mobilitätslösung für den Salzburger Zentralraum mit Schwerpunkt S-LINK umgesetzt wird.

Für die Bürgerinnen und Bürger war aus Sicht der Salzburger Landesregierung maßgeblich, ob die Mobilitätslösung bzw der S-LINK kommt oder nicht. Nicht oder nur sehr eingeschränkt von Relevanz erscheint in diesem Zusammenhang die Art und Weise, auf die das Land dazu seinen Beitrag leistet, dh welche Maßnahmen das Land zur Umsetzung konkret zu setzen gedenkt. Vor diesem Hintergrund wurde in der Anführung der angedachten Maßnahmen im Rahmen der Fragestellung kein wirklicher Mehrwert in Bezug auf die Reinheit bzw Freiheit der Wahl als dahinterstehendes Prinzip gesehen, sodass darauf verzichtet wurde.

Auch nach dem schon zitierten Erkenntnis des VfGH betreffend Windkraftanlagen in Waidhofen an der Thaya vom 24.6.2025, V 99/2024, erscheint diese Einschätzung an der Rechtmäßigkeit der Fragestellung nichts zu ändern, zumal es zu der dort maßgeblichen Konstellation wesentliche Unterschiede gibt. Wenn es in Wirklichkeit, wie in Waidhofen an der Thaya, um eine einzige konkrete Maßnahme geht, nämlich um eine Ausweisung im Flächenwidmungsplan, aber keine Maßnahme in der Frage genannt ist, diese eine aber in scharfem Kontrast zu möglichen anderen unter die Fragestellung subsumierbaren Maßnahmen der die Volksbefragung durchführenden Gebietskörperschaft steht, wie etwa zu einer entsprechenden finanziellen Förderung der Anlage oder zum Eigenbetrieb durch die Gebietskörperschaft, dann ist – zweifellos nachvollziehbar – nach der Judikatur des VfGH die Maßnahme, um die es tatsächlich geht, in der Fragestellung zu erwähnen, um Missverständnisse und Unklarheiten zu vermeiden. Geht es aber, wie erkennbar in unserem Fall, nicht nur um die für ein Projekt 'erforderlichen' Maßnahmen, sondern um ein ganzes Bündel von nicht (insbesondere auch zahlenmäßig nicht) abschließend feststehenden Handlungen, sprich um alle im gesetzlichen Rahmen zulässigen und wirtschaftlich vertretbaren Maßnahmen, die das Land aus seinem Antrieb heraus selbstständig setzen kann, um das fragliche Projekt umzusetzen, und steht – wie erwähnt – im Fokus des Empfängerhorizonts der Fragestellung nicht die Art der einzelnen Maßnahmen zur Projektumsetzung, sondern abstrakt der Landesbeitrag zu der primär maßgeblichen Vorhabensrealisierung, dann liegen die Dinge nach Überzeugung der Salzburger Landesregierung anders. Diesfalls erfordert es nach ihrer Auffassung das Prinzip der Reinheit bzw Freiheit der Wahlen nicht, die Umsetzungsmaßnahmen in der Fragestellung zu nennen, zumal es ohnehin nur um eine demonstrative und keine taxative Aufzählung gehen könnte, eine ausdrückliche Anführung der Maßnahmen überdies die Fragestellung umfassender, länger und komplexer machen würde, was wiederum die Klarheit beeinträchtigen würde; dies hintanzuhalten, ist auch nach der Judikatur des VfGH wesentlich (vgl VfGH 24.6.2024, V 99/2024 mwN).

Um dies zu verdeutlichen, seien mögliche Fragestellungen dargestellt, die auch das Hinwirken des Landes konkretisierende Maßnahmen enthalten, etwa:

'Soll das Land Salzburg durch entsprechendes Stimmverhalten seiner Vertreter in der Generalversammlung der Salzburger Regionalstadtbahn Projektgesellschaft mbH, durch Hingabe von Geld nach Maßgabe budgetärer Bedeckung, durch Verhandlungen mit externen Partnern zum Erschließen zusätzlicher Finanzierungsquellen, durch Verhandlungen mit Grundstückseigentümern zur Beschleunigung

der Projektumsetzung, durch Zurverfügungstellung allfälliger landeseigener Grundstücke, durch verkehrsplanungstechnische Unterstützung der Salzburger Regionalstadtbahn Projektgesellschaft mbH udgl 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?'

Diese Fragestellung führt vor Augen, dass damit nichts klarer, einfacher, transparenter oder verständlicher würde, im Gegenteil dem Prinzip der Reinheit/Freiheit der Wahlen wohl ein Bärendienst erwiesen würde, zumal sich eine Reihe weiterer Fragen auftäten: etwa nach der Summe der hinzugebenden Geldmittel, die noch dazu von der budgetären Verfügbarkeit auch in der Frage abhängig gemacht werden müssten, weil der Landeshaushalt trotz materiellen Charakters als Mitwirkung an der Vollziehung als formelles Gesetz beschlossen wird (Art 44 Abs 1 L-VG) und daher der Gesetzgebung zuzurechnen ist (zur maßgeblichen formell-organisatorischen Abgrenzung der Staatsfunktionen vgl zB VfSlg 3118/1956), die Gesetzgebung nach § 2 Abs 1 Salzburger Volksbefragungsgesetz aber nicht Gegenstand einer Volksbefragung sein kann, und darüber hinaus die exakte Höhe des Landesaufwandes in dem frühen Projektstadium noch vor endgültiger Trassenfixierung nicht näher beziffert werden könnte; oder etwa die Frage nach dem Grund dafür, warum auf die Generalversammlung der Salzburger Regionalstadtbahn Projektgesellschaft mbH und nicht auf die Geschäftsführung abgestellt wird. Dass sich dies aus dem Zusammenspiel von Verfassungs- und Gesellschaftsrecht ergibt, weil das Agieren von Landesvertretern im erstgenannten Gremium Landesverwaltung ist und die Gestaltung der Geschäftsführung hingegen nicht, wird den allerwenigsten bekannt sein (vgl dazu zB zuletzt Thienel/Leitl-Staudinger in Kneihs/Lienbacher [Hrsg], Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht [2025] Art 148a B-VG Rz 5 mit Verweis auf die grundlegende Entscheidung des Gerichtshofes VfSlg 20.641/2023). Auch ein Abstellen in der Frage etwa auf eine entsprechende Wahrnehmung der Beteiligungsrechte des Landes an der Projektgesellschaft anstelle der Bezugnahme auf das Stimmverhalten in deren Generalversammlung brächte keine Veränderung zum Positiven, zumal sich ähnliche Fragen bzw Unklarheiten ergäben. Selbst wenn man nur die zwei wichtigsten Maßnahmen in die Fragestellung aufnehmen würde (Stimmverhalten der Landesvertreter in der Generalversammlung der Projektgesellschaft und Hingabe von Geld) verlängert und verkompliziert sich die Fragestellung und tun sich - wie geschildert - für die Stimmberechtigten Fragen auf, die von dem ablenken, worum es geht: Soll das Land den auf Basis bestehender Gesetze möglichen und wirtschaftlich vertretbaren Beitrag dazu leisten, dass die Mobilitätslösung kommt?

Angesichts dessen geht die Salzburger Landesregierung davon aus, dass es insbesondere vor dem Hintergrund der aufgezeigten Unterschiede zu Fällen in der Vordikatur - wobei es nach dieser ohnehin explizit auf die konkrete Konstellation in Bezug auf das Vorhaben und die Frage ankommt - im Fall der Volksbefragung vom 10.11.2024 nicht erforderlich war, bestimmte Maßnahmen ausdrücklich zu benennen, mit denen das Land auf die Umsetzung der Mobilitätslösung hinwirken sollte.

1.2.2. Der VfGH moniert in seinem Prüfungsbeschluss ferner, dass sich aus der Fragestellung nicht klar ergebe, ob sie sich auf eine bestimmte Trassenführung und, bejahendenfalls, auf welche Trassenführung sie sich beziehe. Zudem sei unklar, ob sich die Fragestellung auf alle oder bloß auf einzelne Abschnitte der Verlängerung der Lokalbahn bis Hallein beziehe.

Auf eine bestimmte Trassenführung nimmt die Fragestellung nicht Bezug, weil diesbezüglich weder zum Zeitpunkt der Festlegung der Fragestellung noch zum Zeitpunkt der Volksbefragung eine endgültige Fixierung erfolgt ist. Dass eine klar festgelegte Trassenführung Gegenstand der Befragung ist, wird freilich durch die Fragestellung in keiner Weise insinuiert, sodass insoweit eine Unklarheit nicht nachvollzogen werden kann. Ebenso wenig ist es für die Zulässigkeit der Befragung erforderlich, dass schon eine letztgültige Trasse feststeht, wiewohl freilich durchaus anerkannt wird, dass die Trassenführung etwas sehr Wesentliches ist, das für die Bürgerinnen und Bürger - ganz im Gegensatz zu den vom Land im Rahmen seines Hinwirkens auf die Projektumsetzung zu tätigenden Handlungen - bei ihrem Stimmverhalten entscheidend sein kann. Dennoch muss es auch möglich sein - und ist es auch gesetzlich keinesfalls ausgeschlossen - in einem früheren Projektstadium ohne präzise feststehende Trassenführung eine Volksbefragung durchzuführen, um den von ihr unabhängigen grundsätzlichen Willen der Stimmberechtigten zu eruieren. Genau dies ist auch erfolgt, zumal eine spätere Durchführung mit einem dann ergehenden negativen Votum selbst angesichts der rechtlichen Unverbindlichkeit des Ergebnisses der Volksbefragung dem Gebot der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zuwiderliefe. Nicht nachvollzogen werden kann die in den Raum gestellte Unklarheit der Fragestellung hinsichtlich dessen, ob alle oder nur einzelne Abschnitte des S-LINK von der Frage erfasst seien. In der Frage ist von der Verlängerung der Lokalbahn bis Hallein die Rede, sodass nach dem Dafürhalten der Salzburger Landesregierung dadurch hinreichend deutlich hervorgeht, dass die gesamte Streckenführung vom bisherigen Endpunkt der Lokalbahn - dies ist der Hauptbahnhof Salzburg - bis nach Hallein umfasst ist.

Ergänzend soll auch noch darauf hingewiesen werden, dass rechtzeitig vor der Volksbefragung an alle Haushalte im Abstimmungsgebiet eine Informationsbroschüre des Landes versendet wurde, aus der sich ua auch der Stand der groben Trassenplanung zum gegebenen Zeitpunkt ersehen ließ (siehe Beilage 1); dies unbeschadet dessen, dass der Salzburger Landesregierung sehr wohl bewusst ist, dass im Vorfeld einer Volksbefragung geführte Diskussionen und Kampagnen für die Rechtmäßigkeit der Fragestellung nicht maßgeblich sind.

1.2.3. Des Weiteren vermutet der VfGH in der in der Fragestellung enthaltenen Wendung 'im Interesse der Verkehrsentlastung' ein unzulässiges Suggestivelement, das geeignet sei, angesichts seines wertenden Charakters das Stimmverhalten in eine bestimmte Richtung zu lenken.

Dass allein schon die in der Fragestellung enthaltene Anführung des öffentlichen Interesses, auf Grund welchem ein befragungsgegenständliches Vorhaben geplant

wird, diese rechtswidrig machen soll, wird von der Salzburger Landesregierung bestritten. Denn wie schon von der Landeswahlbehörde in ihrer Stellungnahme ausgeführt, ist die Frage nicht so zu verstehen, dass sie jedenfalls eine Verkehrsentlastung durch die Mobilitätslösung nahelegt. Sie bringt vielmehr zum Ausdruck, dass damit das Hinwirken des Landes näher determiniert wird, nämlich in dem Sinn, dass das Land nur solche Maßnahmen setzen soll, die letztlich eine Verkehrsentlastung bewirken. Und genau dies erscheint aus Sicht der Salzburger Landesregierung für die Bürgerinnen und Bürger besonders wichtig zu sein - wiederum im Gegensatz zu der Spezifizierung der vom Land im Zuge des 'Hinwirkens' gesetzten Maßnahmen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Planung nicht so erfolgt, dass etwa beim Übergang vom (allfälligen) unterirdischen Verlauf der Trasse zum oberirdischen ('Auftauchen') ein neues Verkehrsnadelöhr entsteht, das die Flüssigkeit des Verkehrs beeinträchtigen könnte. Somit stellt sich die Erwähnung des öffentlichen Interesses der Verkehrsentlastung als Element der Fragestellung dar, das keinesfalls suggestiv ist, sondern auf eine dem Bürgerinnen- und Bürgerinteresse Rechnung tragende Weise eine Richtschnur für das als Hinwirken bezeichnete Handeln des Landes bei der Projektumsetzung vorgibt.

Anders wäre es etwa, wenn die Fragestellung gelautet hätte: 'Soll das Land Salzburg darauf hinwirken, dass die Verlängerung der Lokalbahn nach Hallein als Teil einer Mobilitätslösung, die jedenfalls eine Verkehrsentlastung bewirken wird und auch eine Stiegl- sowie eine Messe- /Flughafenbahn vorsieht, umgesetzt wird?' Davon wurde aber Abstand genommen, zumal eine derartige Frage angesichts VfSlg 15.816/2000 für unzulässig erachtet wurde. Die im zitierten Erkenntnis für suggestiv und rechtswidrig erkannte Frage lautete im Übrigen: 'Treten Sie dafür ein, dass die von der Stadt Graz geplante Verlängerung der Linie 6, die in dieser Form nicht zur Lösung der bestehenden Verkehrsprobleme beiträgt, nicht zur Ausführung gelangt?'. Mit einer solchen Fragestellung - und nur sie ist bislang in der Judikatur des VfGH als rechtswidrig weil suggestiv erachtet worden - ist aber die nunmehr auf den Prüfstand stehende nicht ansatzweise zu vergleichen. Sie nimmt nämlich nicht eine gleichsam abschließende Bewertung des Projekts vorweg, mit welcher das Stimmverhalten auf verfassungsrechtlich verpönte Art in eine bestimmte Richtung gelenkt wird, sondern führt bloß jenes öffentliche Interesse an, das hinter dem gegenständlichen Vorhaben steht, und trägt dem Land insbesondere auf, dieses Interesse bei seinen Umsetzungsbemühungen im Auge zu behalten.

Wichtig erscheint auch noch darauf hinzuweisen, dass das Wort 'Hinwirken' gewählt wurde, um nicht den Eindruck zu erwecken, das Land könnte im Alleingang die Mobilitätslösung samt S-LINK realisieren, zumal nur eine Drittelpartizipation des Landes an der Salzburger Regionalstadtbahn Projektgesellschaft mbH vorlag, und um somit eine manipulative Wirkung jedenfalls hintanzuhalten.

## 2. Zur Abgrenzung des Abstimmungsgebiets:

Der VfGH hegt in seinem Prüfungsbeschluss Bedenken hinsichtlich der sachlichen Rechtfertigung für die Abgrenzung des Abstimmungsgebiets (Gemeinden der Bezirke Salzburg Stadt, Flachgau und Tennengau), insbesondere offenbar, ob die von

der Landeswahlbehörde in ihrer Äußerung ins Treffen geführte Abgrenzung nach geografischen Gesichtspunkten eine solche Rechtfertigung darstellen kann.

Die Salzburger Landesregierung schließt sich der Stellungnahme der Landeswahlbehörde vollinhaltlich an. Wenn es - wie dargetan - um den (wiewohl privatwirtschaftlichen) Beitrag des Landes zur Verwirklichung der angedachten Mobilitätslösung für den Salzburger Zentralraum geht, dann liegt es nicht nur nahe, diesen Raum als Abstimmungsgebiet festzulegen, sondern erscheint es geradezu geboten, das restliche Landesgebiet mangels hinreichender Betroffenheit nicht einzubeziehen. Dass es wäre unsachlich, in Bezug auf in der Stadt Salzburg bzw zwischen der Stadt Salzburg und Hallein verlaufende Bahntrassen eine auch nur annähernd gleiche Betroffenheit von Bürgerinnen und Bürgern im Pinzgau oder Lungau wie von jenen im Flach- oder Tennengau anzunehmen, von der Stadt Salzburg ganz zu schweigen. Die im Einzugsgebiet der fraglichen Bahn(en) lebenden Stimmberechtigten werden viel öfter und mit viel größerer Wahrscheinlichkeit diese nutzen und von ihr bzw ihnen profitieren.

Nun ist schon klar, dass es nicht allein, sondern nur mittelbar um die Bahnen geht, obschon deren Realisierung in Wahrheit den Kern des zu erkundenden Willens bei der Volksbefragung bildet. Unbestritten wird nach dem Beitrag des Landes ('Hinwirken') gefragt, der - wie eingehend ausgeführt - aus einer Vielzahl privatwirtschaftlicher Maßnahmen besteht. Dass aber allein dieser Umstand dazu führen müsste, dass eine sachliche Abgrenzung des Abstimmungsgebiets nach geografischen Aspekten ausscheidet und angesichts des - zur Erfüllung der Voraussetzungen des § 2 Salzburger Volksbefragungsgesetz (Angelegenheiten der Landesverwaltung) notwendigen - Abstellens auf den Beitrag des Landes nur eine Festlegung des gesamten Landes als Abstimmungsgebiet sachlich wäre, kann nicht erkannt werden. Auch verfängt es in diesem Zusammenhang nicht etwa zu argumentieren, dass die Bürgerinnen und Bürger aus dem Innergebirg mit ihrer Steuerleistung den S-LINK mitfinanzieren und damit gleichsam genauso ihren Beitrag zu den befragungsgegenständlichen Bemühungen des Landes erbringen, ohne dass diesem Umstand ein Mitbestimmungsrecht bei der Volksbefragung gegenüberstünde. Denn zum einen hätte im Fall der Projektumsetzung auch der Bund wesentlich an der Finanzierung mitgewirkt und hätten damit über ihre Steuern Personen zur Projektrealisierung beigetragen, die von vornherein nicht an der Salzburger Volksbefragung teilnehmen, zum anderen speisen sich auch die Landesmittel zum Großteil aus Ertragsanteilen an Bundesabgaben, sodass insoweit Gleiches gilt. Unbeschadet dieser Überlegungen bleibt es aber jedenfalls bei der Hauptbetroffenheit der Bürgerinnen und Bürger, die den S-LINK samt Nebenbahnen hauptsächlich nützen werden, und dies sind jene aus dem entsprechenden Einzugsgebiet, sprich dem als Abstimmungsgebiet festgelegten Salzburger Zentralraum, dh aus der Stadt Salzburg, den Gemeinden des Flachgaus und des Tennengaus.

Dass diese Gemeinden hauptbetroffen sind, ergibt sich aus der Pendlerstatistik, die die Anzahl der Pendlerinnen und Pendler aus den einzelnen Gemeinden des Landes in die 'S-LINK-Gemeinden' Stadt Salzburg, Anif und Hallein sowie deren prozentuellen Anteil an der Gesamtpendlerzahl der jeweiligen Gemeinde ausweist (siehe Beilage 2). Daraus geht - bis auf ganz wenige Gemeinden - klar hervor, dass

es aus den nicht ins Abstimmungsgebiet einbezogenen Gemeinden anteilig viel weniger Pendlerinnen und Pendler in den S-LINK-Bereich gibt als aus den einbezogenen Gemeinden. Die wenigen problematischen Gemeinden sind Russbach am Pass Gschütt und Annaberg-Lungötz (Tennengau, daher im Abstimmungsgebiet) im Vergleich zu Werfen, Bischofshofen und Unken (Pongau bzw. letztgenannte Gemeinde Pinzgau, nicht im Abstimmungsgebiet). Rechtfertigen lässt sich diese durch die Pendlerzahlen nicht erhärtete Differenzierung im Fall dieser Gemeinden dadurch, dass bei Werfen und Bischofshofen nicht - wie bei Russbach am Pass Gschütt und Annaberg-Lungötz - Hallein als Endpunkt des S-LINK mit Direktverbindung ins Zentrum der Landeshauptstadt Zentralortfunktion hat, sondern St. Johann im Pongau bzw. Schwarzach im Pongau mit seiner großen Krankenanstalt und daher eine unterschiedliche Zuordnung gerechtfertigt erscheint, während bei Unken bis zum nächstgelegenen Zugang zu einer Bahn der Mobilitätslösung – zumindest auf dem hier relevanten kürzesten Weg - zweimal die Staatsgrenze zu überschreiten ist, sodass schon angesichts dessen andere sachliche Voraussetzungen gegeben sind, die die fehlende Einbeziehung ins Abstimmungsgebiet auch angesichts nicht in der Disposition des Landes Salzburg gelegener Umstände (allfälliges deutsches Grenzmanagement) sachlich erscheinen lässt.

Die Landesregierung geht daher davon aus, dass eine sachgerechte und somit dem Gleichheitssatz entsprechende Abgrenzung des Abstimmungsgebiets erfolgt ist."

4. Der Anfechtungswerber im Anlassverfahren zur Zahl W III 2/2024 hat eine Replik, die Landeswahlbehörde hat keine Äußerung erstattet.

9

## II. Rechtslage

1. Die Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 3. September 2024 über die Ausschreibung einer Volksbefragung, LGBI. 75/2024, lautet:

10

"Auf Grund der §§ 3 Abs 1 Z 1 und 9 Abs 1 bis 3 des Salzburger Volksbefragungsgesetzes, LGBI 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"

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

11

#### "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."

3. 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), LGBI. 62/1985, idF LGBI. 52/2024 lauten auszugsweise:

12

#### "Gegenstand § 2

- (1) Den Gegenstand von Volksbefragungen bilden Angelegenheiten der Landesverwaltung.
- (2) Volksbefragungen dienen dazu, die Auffassung der Stimmberchtigten 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) Stimmberrechtigt 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 Wählervidenz 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 Unterstützungs-erklärungen 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 Familiennamen, 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 begehrn. 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."

4. § 16 Volksbefragungsgesetz 1989, BGBl. 356/1989, idF BGBl. 339/1993 lautet:

13

"§ 16. (1) Innerhalb von vier Wochen vom Tag dieser Verlautbarung an kann die Feststellung der Bundeswahlbehörde wegen Rechtswidrigkeit des Verfahrens beim Verfassungsgerichtshof angefochten werden. Eine solche Anfechtung muß in den Landeswahlkreisen Burgenland und Vorarlberg von je 100, in den Landeswahlkreisen Kärnten, Salzburg und Tirol von je 200, in den Landeswahlkreisen Oberösterreich und Steiermark von je 400 und in den Landeswahlkreisen Niederösterreich und Wien von je 500 Personen, die in der Stimmliste einer Gemeinde des Landeswahlkreises eingetragen waren, unterstützt sein. Der Anfechtung, in der auch ein bevollmächtigter Vertreter namhaft zu machen ist, sind eigenhändig unterfertigte Unterstützungserklärungen anzuschließen, für die die im § 42 Abs. 2 bis 4 NRWO enthaltenen Bestimmungen sinngemäß anzuwenden sind.

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

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

### **III. Erwägungen**

#### **1. Zur Zulässigkeit**

1.1. Der Verfassungsgerichtshof hält an seiner im Prüfungsbeschluss vertretenen Auffassung fest, dass die – rechtzeitige – von 506 stimmberechtigten Personen erhobene bzw. unterstützte Anfechtung des Ergebnisses der Volksbefragung am 10. November 2024 – deren Legitimation weder im Anlassverfahren noch im Verordnungsprüfungsverfahren bestritten wurde – zulässig ist. 14

1.2. Zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Volksbefragung hat der Verfassungsgerichtshof auch die – in der Anfechtung bestrittene – Rechtmäßigkeit der Fragestellung zu überprüfen (vgl. VfSlg. 19.648/2012; VfGH 13.9.2013, V 50/2013; 24.6.2025, V 99/2024); er hat daher die Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 3. September 2024 über die Ausschreibung einer Volksbefragung, LGBI. 75/2024, anzuwenden, weil die Fragestellung, deren Rechtmäßigkeit in Zweifel gezogen wird, durch diese Verordnung festgelegt wurde. 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 untrennbar zusammenhang stehen, ist die Verordnung im Anlassverfahren zur Gänze präjudiziel (vgl. VfSlg. 19.648/2012; VfGH 24.11.2017, G 278/2017, V 117/2017, W III 1/2017). 15

1.3. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen gegeben sind, ist das Verordnungsprüfungsverfahren zulässig. 16

#### **2. In der Sache**

2.1. Die im Prüfungsbeschluss dargelegten Bedenken des Verfassungsgerichtshofes konnten im Verordnungsprüfungsverfahren nicht zerstreut werden. 17

2.2. Der von der Salzburger Landesregierung für die Volksbefragung am 10. November 2024 in § 2 der in Prüfung gezogenen Verordnung festgelegte Wortlaut der Fragestellung lautet: "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?"

18

2.3. Der Verfassungsgerichtshof hegte in seinem Prüfungsbeschluss zunächst Bedenken im Hinblick auf die gebotene Klarheit und Eindeutigkeit dieser Fragestellung. Er vertrat vorläufig die Ansicht, dass die Fragestellung im Widerspruch zu § 2 Abs. 1 Salzburger Volksbefragungsgesetz stehe, wonach (ausschließlich) Angelegenheiten der Landesverwaltung und diese nur, soweit sie nicht gemäß Abs. 3 par. cit. ausgenommen sind, den Gegenstand von Volksbefragungen bilden können. Die Frage, ob "das Land Salzburg darauf hinwirken" soll, dass die Verlängerung der Lokalbahn bis Hallein ("S-LINK") umgesetzt werde, lasse nämlich nicht erkennen, 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. Überdies dürfte die Fragestellung der Bestimmung des § 7 Abs. 4 (iVm § 9 Abs. 2) Salzburger Volksbefragungsgesetz widersprechen, der zufolge die Frage, die zur Abstimmung gestellt wird, eindeutig zu fassen ist.

19

2.4. Die Salzburger Landesregierung tritt in ihrer Äußerung dieser Auffassung entgegen. Auf das Wesentliche zusammengefasst bringt sie vor, dass ein Hinwirken des Landes jedenfalls ein dem Land zurechenbares Tun sei, sodass nach dem klaren Wortlaut der gestellten Frage Bundesverwaltung ausscheide. Es stehe völlig außer Zweifel, dass die Frage nur auf solche als Landesverwaltung zu wertende Aktivitäten des Landes abziele, die rechtlich zulässig seien. Ebenso werde durch den Wortlaut der Fragestellung ("Hinwirken des Landes") hinreichend deutlich, dass es um Landesverwaltung (und nicht einen anderen Verwaltungsbereich) gehe. Der Tatbestand des § 2 Abs. 3 Salzburger Volksbefragungsgesetz betreffend Angelegenheiten der individuellen (Landes-)Vollziehung werde von der Fragestellung schon deshalb nicht berührt, weil etwa eine (zB UVP-)Genehmigung durch die Landesregierung nicht als Hinwirken im Sinne des Sicheinsetzens für etwas gewer-

20

tet werden könne. Es sei für den Verfassungsgerichtshof auch klar und nachvollziehbar, dass es im Rahmen der Landesverwaltung auch nicht um Hoheitsverwaltung im Sinne der Erlassung von Verordnungen gehen könne. Die Fragestellung könne sich daher nur auf die Privatwirtschaftsverwaltung des Landes beziehen. Zuzugestehen sei, dass es vom Wortlaut nicht von vornherein ausgeschlossen sei, dass mit dem "Hinwirken des Landes" auch die Erlassung bzw. Novellierung von Landesgesetzen gemeint sei. Im üblichen und auch hier maßgeblichen Sprachgebrauch werde die Bezeichnung der Gebietskörperschaft als Rechtsträger (Land Salzburg) in Verbindung mit einem ihr bzw. sein Tun zum Ausdruck bringenden Prädikat (hier "hinwirken") dann verwendet, wenn es um die von der Gebietskörperschaft ausgeübte Privatwirtschaftsverwaltung gehe. Dies sei letztlich auch auf Grund einer gesetzeskonformen Interpretation der Fragestellung anzunehmen. Für die Bürger sei maßgeblich gewesen, ob die Mobilitätslösung bzw. der "S-LINK" komme; nicht oder nur sehr eingeschränkt von Relevanz erscheine die Art und Weise, auf die das Land Salzburg dazu seinen Beitrag leiste.

2.5. Für die Beurteilung, ob die Fragestellung den Gegenstand der Volksbefragung hinreichend klar und eindeutig erkennen lässt, sind im vorliegenden Zusammenhang folgende (verfassungs-)gesetzliche Anforderungen maßgeblich: 21

2.5.1. Den Gegenstand einer Volksbefragung können gemäß § 2 Abs. 1 Salzburger Volksbefragungsgesetz ausschließlich "Angelegenheiten der Landesverwaltung" bilden. Zufolge Abs. 2 par. cit. dienen Volksbefragungen dazu, "die Auffassung der Stimmberchtigten zu einer oder mehreren bestimmten Fragen aus dem Bereich der Landesverwaltung mit den in diesem Gesetz bestimmten Wirkungen unmittelbar festzustellen." § 7 Abs. 4 leg. cit. ordnet an, dass die Frage, die zur Abstimmung gestellt wird, eindeutig zu fassen und so zu stellen ist, dass sie mit "ja" oder "nein" beantwortet werden kann. 22

2.5.2. 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 23

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 ist, damit Manipulationen hintangehalten und Missverständnisse soweit wie möglich ausgeschlossen werden können. Diese Anforderung trägt (auch) der (verfassungs-)gesetzlichen Bedeutung (vgl. *Merli*, Art. 49b B-VG, in: *Korinek/Holoubek et al* [Hrsg.], *Österreichisches Bundesverfassungsrecht*, 5. Lfg. 2002, Rz 9; *Poier*, Art. 49b B-VG, in: *Kneihs/Lienbacher* [Hrsg.], *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*, 23. Lfg. 2019, Rz 8, 30) derartiger Einrichtungen, welche die Einhaltung und Überprüfbarkeit eines bestimmten Verfahrens voraussetzt, Rechnung. Die Klarheit und Eindeutigkeit der Fragestellung ist bei Volksbefragungen demnach – unabhängig davon, wie intensiv eine Frage vor einer Volksbefragung diskutiert wurde – essentiell (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).

2.5.3. Darüber hinaus ist eine hinreichend klare und eindeutige Fragestellung eine Voraussetzung, um überprüfen zu können, ob alle Anforderungen an den Gegenstand der Volksbefragung erfüllt sind. Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Erkenntnis VfSlg. 19.648/2012 im Zusammenhang mit einer Volksbefragung über eine Windkraftanlage in einer Gemeinde 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 es sich um eine Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde handelt bzw. um welche (vgl. in diesem Sinne ferner VfSlg. 20.591/2023; VfGH 13.9.2013, V 50/2013; 24.6.2025, V 99/2024).

24

2.5.4. Bezieht sich eine Volksbefragung im Sinne des Salzburger Volksbefragungsgesetzes auf Handlungen zur Ermöglichung oder Verhinderung eines bestimmten Vorhabens, ist es erforderlich, dass für die bei der Befragung stimmberechtigten Bürger – und in weiterer Folge für den Verfassungsgerichtshof, der die Fragestellung zu überprüfen hat – aus der Fragestellung selbst erkennbar ist, über welche Angelegenheit der Landesverwaltung (§ 2 Abs. 1 leg. cit.) sie befragt werden. Dafür ist mitunter die bloße Bezeichnung des Vorhabens ausreichend. Kann ein Vorha-

25

ben seiner Art nach typischerweise (ganz) unterschiedliche Maßnahmen 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 stimmberechtigten Bürger zu dienen, ist abhängig von der konkreten Konstellation, so etwa im Hinblick auf den Stand und den Konkretisierungsgrad des Vorhabens, zu beurteilen. 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 (vgl. VfGH 24.6.2025, V 99/2024; idS bereits VfSlg. 15.816/2000, 20.591/2023; VfGH 13.9.2013, V 50/2013).

2.6. Der Wortlaut der Fragestellung für die Volksbefragung am 10. November 2024 genügt den dargelegten Anforderungen nicht: 26

2.6.1. Entgegen der Ansicht der Salzburger Landesregierung lässt die Frage, ob "das Land Salzburg darauf hinwirken" soll, dass die Verlängerung der Lokalbahn bis Hallein ("S-LINK") umgesetzt wird, nicht erkennen, ob überhaupt bzw. ausschließlich eine Angelegenheit der Landesverwaltung und, unter dieser Voraussetzung, welche Angelegenheit der Landesverwaltung den Gegenstand der Volksbefragung im Sinne des § 2 Abs. 1 Salzburger Volksbefragungsgesetz bilden soll. 27

2.6.2. Die gewählte Formulierung lässt es, wie auch die Salzburger Landesregierung einräumt, ihrem Wortlaut nach offen, ob damit ein Tätigwerden im Rahmen der Landesverwaltung und/oder der Landesgesetzgebung gemeint ist. Entgegen der Auffassung der Salzburger Landesregierung ergibt sich aus dieser Formulierung überdies keineswegs eindeutig, dass mit dem "Hinwirken des Landes" bloß privatwirtschaftliches und nicht auch hoheitliches Handeln – etwa in Gestalt einer (raschen) Durchführung von Genehmigungsverfahren für das Vorhaben oder (weiterer) raumordnungsrechtlicher Maßnahmen – gemeint ist. Damit bleibt auch offen, ob die Formulierung der Fragestellung "Angelegenheiten der individuellen Vollziehung" umfasst, die jedoch gemäß § 2 Abs. 3 Salzburger Volksbefragungsgesetz nicht zum Gegenstand einer Volksbefragung gemacht werden können. 28

2.6.3. Im Lichte der zuvor unter Punkt 2.5. dargestellten (verfassungs-)gesetzlichen Anforderungen kommt es jedoch entscheidend darauf an, dass schon aus der 29

Fragestellung selbst klar und eindeutig erkennbar ist, ob eine Angelegenheit der Landesverwaltung zur Frage steht, die zulässigerweise zum Gegenstand einer Volksbefragung gemacht werden kann. Es ist für die Gesetzmäßigkeit der Fragestellung auch aus dem Vorbringen der Salzburger Landesregierung nichts zu gewinnen, wonach "in gesetzeskonformer Interpretation [...] das 'Hinwirken des Landes' nicht als auch die Gesetzgebung umfassende Tätigkeit zu verstehen" sei.

2.6.4. Auch aus dem Vorhaben ("S-LINK"), auf dessen Umsetzung sich das in Frage gestellte "Hinwirken des Landes" beziehen soll, ergibt sich keine Spezifizierung. Ein Bezug des Projektes "S-LINK" zu einer bestimmten Angelegenheit der Landesverwaltung, die überdies zulässigerweise zum Gegenstand einer Volksbefragung gemacht werden kann (vgl. § 2 Abs. 3 Salzburger Volksbefragungsgesetz), liegt nämlich, wie auch die Landeswahlbehörde in ihrer im Anlassfall erstatteten Gegenschrift ausführt, nicht auf der Hand. 30

2.6.5. Soweit die Salzburger Landesregierung meint, dass eine Spezifizierung der Fragestellung durch die Nennung der ihrer Ansicht nach möglichen privatwirtschaftlichen Maßnahmen "nichts klarer, einfacher, transparenter oder verständlicher" machen würde, ist darauf hinzuweisen, dass es nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes – auch zur Vermeidung zu komplexer und unverständlicher Fragestellungen – ohnehin ausreichend ist, die in Frage stehende(n) Angelegenheit(en) abstrakt zu umschreiben (vgl. VfGH 24.6.2025, V 99/2024 mit Hinweisen auf die Vorjudikatur). Dies wäre im Hinblick auf die von der Salzburger Landesregierung genannten privatrechtlichen Beiträge zur Umsetzung des Vorhabens "S-LINK" durchaus möglich und geboten gewesen. Daran ändert auch der von der Salzburger Landesregierung – zwangsläufig lediglich – vermutete Umstand nichts, wonach es für die Stimmberechtigten nur maßgeblich sei, ob die Mobilitätslösung bzw. der "S-LINK" komme oder nicht. Da auf Grund des § 2 Abs. 1 Salzburger Volksbefragungsgesetz nur Angelegenheiten der Landesverwaltung zum Gegenstand einer Volksbefragung gemacht werden können, müssen diese und nicht bloß das Vorhaben eines Dritten aus der Fragestellung klar und eindeutig ableitbar sein (vgl. § 2 Abs. 2 iVm § 7 Abs. 4 Salzburger Volksbefragungsgesetz). 31

2.7. Aus den dargestellten Gründen erweist sich die Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 3. September 2024 über die Ausschreibung einer Volksbefragung, LGBI. 75/2024, wegen Verstoßes gegen § 2 iVm § 7 Abs. 4 Salzburger 32

Volksbefragungsgesetz als gesetzwidrig. Bei diesem Ergebnis erübrigt sich ein Eingehen auf die übrigen im Prüfungsbeschluss aufgeworfenen Bedenken.

#### **IV. Ergebnis**

- |   |    |
|---|----|
| 1. Die Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 3. September 2024 über die Ausschreibung einer Volksbefragung, LGBI. 75/2024, war gesetzwidrig.  | 33 |
| 2. Die Verpflichtung zur unverzüglichen Kundmachung dieser Feststellung erfließt aus Art. 139 Abs. 5 erster und zweiter Satz B-VG und § 59 Abs. 2 (iVm § 61 Z 2) VfGG und § 2 Abs. 1 lit. i Sbg. Landes-Verlautbarungsgesetz. | 34 |
| 3. Diese Entscheidung konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden.   | 35 |

Wien, am 9. Dezember 2025

Der Präsident:

DDr. GRABENWARTER

Schriftührerin:

Mag. EIBENSTEINER-PALMSTORFER, LL.B.