

1978 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XX. GP

Gesetzesantrag der Bundesräte Jürgen Weiss und Genossen

vom 24. Juni 1999

betreffend Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes

Der Nationalrat wolle beschließen:

Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird

Der Nationalrat hat beschlossen:

Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird

1. Artikel 95 Abs. 1 lautet:

“(1) Die Gesetzgebung der Länder wird von den Landtagen ausgeübt. Deren Mitglieder werden auf Grund des gleichen, unmittelbaren, geheimen und persönlichen Verhältniswahlrechtes aller nach den Landtagswahlordnungen wahlberechtigten männlichen und weiblichen Landesbürgern gewählt. Soweit dies landesgesetzlich festgelegt wird, ist die briefliche Stimmabgabe im Postwege zulässig und kommt das Wahlrecht auch jenen Staatsbürgern zu, die am Stichtag im Bundesgebiet zwar keinen Wohnsitz hatten, aber in einer Gemeinde des Landes in der Wählerevidenz eingetragen waren. Durch Landesgesetz werden die näheren Bestimmungen über das Wahlverfahren und die allfällige Wahlpflicht getroffen. In diesem Landesgesetz sind insbesondere auch die Gründe festzusetzen, aus denen eine Nichtteilnahme an der Wahl trotz Wahlpflicht als entschuldigt gilt.”

2. Artikel 95 Abs. 3 lautet:

“(3) Die Wähler üben ihr Wahlrecht in Wahlkreisen aus, von denen jeder ein geschlossenes Gebiet umfassen muß und die in räumliche geschlossene Regionalwahlkreise unterteilt werden können. Die Zahl der Abgeordneten ist auf die Wahlkreise im Verhältnis der Bürgerzahl zu verteilen. Sofern gemäß Art. 95 Abs. 1 eine entsprechende landesgesetzliche Regelung getroffen wurde, ist die Bürgerzahl um jene Staatsbürger zu vermehren, die am Tag der letzten Volkszählung im Bundesgebiet zwar keinen Wohnsitz hatten, aber in einer Gemeinde des Landes in der Wählerevidenz eingetragen waren. Die Landtagswahlordnung kann ein abschließendes Ermittlungsverfahren im gesamten Landesgebiet vorsehen, durch das sowohl ein Ausgleich der den wahlwerbenden Parteien in den Wahlkreisen zugeteilten als auch eine Aufteilung der noch nicht zugeteilten Mandate nach den Grundsätzen der Verhältniswahl erfolgt. Eine Gliederung der Wählerschaft in andere Wahlkörper ist nicht zulässig.”

3. Artikel 117 Abs. 2 lautet:

“(2) Die Wahlen in den Gemeinderat finden auf Grund des gleichen, unmittelbaren, geheimen und persönlichen Verhältniswahlrechtes aller Staatsbürger statt, die in der Gemeinde ihren Hauptwohnsitz haben. Soweit dies landesgesetzlich festgelegt wird, ist die briefliche Stimmabgabe im Postwege zulässig. In der Wahlordnung dürfen die Bedingungen des aktiven und passiven Wahlrechtes nicht enger gezogen sein als in der Wahlordnung zum Landtag. Es kann jedoch bestimmt werden, daß das aktive und passive Wahlrecht in den Gemeinderat Personen, die sich noch nicht ein Jahr in der Gemeinde aufhalten, dann nicht zukommt, wenn ihr Aufenthalt in der Gemeinde offensichtlich nur vorübergehend ist. Weiters kann bestimmt werden, daß das Wahlrecht Personen zukommt, die am Stichtag im Bundesgebiet zwar keinen Wohnsitz hatten, aber in der Wählerevidenz eingetragen waren. Die Bestimmungen über die Wahlpflicht bei den Wahlen zum Landtag (Art. 95 Abs. 1 letzter Satz) finden für die Wahlen in den Gemeinderat sinngemäß Anwendung. Die Wahlordnung kann bestimmen,

daß die Wähler ihr Wahlrecht in Wahlkreisen ausüben, von denen jeder ein geschlossenes Gebiet umfassen muß. Eine Gliederung der Wählerschaft in andere Wahlkörper ist nicht zulässig.”

Erläuterungen

Allgemeiner Teil

Der Oberösterreichische Landtag hat mit einstimmiger Entschlußung vom 26. Februar 1997 die Bundesregierung ersucht, unverzüglich Verhandlungen mit den Ländern über eine Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes mit dem Ziel aufzunehmen, die Autonomie der Länder bei der Kreation der Organe des Landes weiter zu verstärken.

Der diesem Beschluß zugrundeliegende Antrag war wie folgt begründet:

“In Oberösterreich wurde anlässlich der Landtagswahl 1991 ein Persönlichkeitswahlrecht eingeführt, das dem Wähler die Möglichkeit einräumt, zusätzlich zur Vergabe einer Parteistimme höchstens drei Bewerbern der gewählten Partei je eine Vorzugsstimme zu geben. Bei entsprechender Anzahl von Vorzugsstimmen können Bewerber – unabhängig von ihrer Reihung auf der Parteiliste des Wahlvorschlages – durch das sogenannte Vorzugsstimmenmandat unmittelbar in den Oberösterreichischen Landtag gewählt werden oder andere Bewerber ihrer Partei auf der Parteiliste überholen. Schon damals sprach sich der Oberösterreichische Landtag dafür aus, die Personalisierung des Wahlrechtes in Oberösterreich weiter voranzutreiben, weil die damalige Verfassungsrechtslage des Bundes eine weitere Verstärkung des Persönlichkeitselementes im Wahlrecht verhinderte, das damalige Homogenitätsgebot des Art. 95 Abs. 2 B-VG verpflichtete den Landesgesetzgeber im wesentlichen dazu, das System der Wahlordnung zum Nationalrat zu übernehmen.

Mit der Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle, BGBl. Nr. 470/1992, wurde dieses Homogenitätsgebot gelockert: seit damals dienen nicht mehr die Bestimmungen der Nationalratswahlordnung, sondern die Bestimmungen der Bundesverfassung für die Wahlen zum Nationalrat als Maßstab für ein demokratisches Wahlrecht.

Im Zuge der in den letzten Monaten im Oberösterreichischen Landtag geführten Beratungen über eine weitere Personalisierung und Regionalisierung des Wahlrechtes auf Landesebene hat sich aber gezeigt, daß der von der Österreichischen Bundesverfassung vorgegebene Rahmen für die Regelung der Landtagswahl und der Wahl der Mitglieder der Landesregierung noch immer zu eng ist.

Durch eine Änderung der Art. 95 und 101 Abs. I B-VG sollte daher jedenfalls dem Landesverfassungsgesetzgeber eine möglichst große Gestaltungsfreiheit für die Regelung der in die Landeskompetenz fallenden Wahlen im Rahmen der bestehenden Wahlgrundsätze (gleiches, unmittelbares, geheimes und persönliches Verhältniswahlrecht) eingeräumt werden. Auf Grund der Auswirkungen dieser Änderungen ist es geboten, mit allen Ländern Verhandlungen darüber aufzunehmen.”

Der Salzburger Landtag hat mit einstimmiger Entschlußung vom 23. April 1998 die Landesregierung ersucht, an die Bundesregierung, und der Landtagspräsident wird ersucht, an den Präsidenten des Nationalrates sowie an den Präsidenten des Bundesrates heranzutreten, damit jene Veranlassungen getroffen werden, wonach die einschlägigen Bestimmungen der Bundesverfassung so geändert werden, daß die Länder ermächtigt werden, durch landesgesetzliche Wahlrechtsregelungen die Briefwahl unter Wahrung der Grundsätze des geheimen und persönlichen Wahlrechtes auf Landes- und Gemeindeebene einzuführen.

Der diesem Beschluß zugrundeliegende Antrag war wie folgt begründet:

“Die von der Österreichischen Bundesverfassung gezogenen Grenzen zur Regelung der Gemeinde- und Landtagswahlen sind noch immer so eng, daß der Bund bislang die Einführung der Briefwahl bei Landtagswahlen in Salzburg, Gemeinderatswahlen in der Landeshauptstadt Salzburg und Gemeindevertretungswahlen in allen anderen Gemeinden des Landes durch seine bisherige Haltung verhinderte. Auch wenn durch den Bundesgesetzgeber mit der B-VG-Novelle BGBl. Nr. 420/92 einige Vorhaben der seit längerem angekündigten Wahlrechtsreform verwirklicht wurden, so sind die Länder noch immer nicht ermächtigt, landesgesetzliche Bestimmungen zu der bereits seit Jahrzehnten geforderten Briefwahl zu erlassen.

Wissenschaftliche Literatur und rechtspolitische Diskussion stellen außer Streit, daß mit der Briefwahl die Grundsätze eines geheimen und persönlichen Wahlrechtes nicht verletzt werden. Die hohe Mobilität der Wählerinnen und Wähler hat gerade bei Landtags-, Gemeinderats- und Gemeindevertretungswahlen

die Auswirkung, daß viele Wahlberechtigte am Tag der in einem Bundesland ausgeschriebenen Wahlen ihr Stimmrecht außerhalb des Bundeslandes nicht ausüben können und damit ihr demokratisches Recht auf Teilnahme an der Wahl verlieren. Das geltende Landes- und Kommunalwahlrecht ist in dieser Beziehung wenig bürgerfreundlich und damit demokratiepolitisch reformbedürftig.

Die schon eingeführte Möglichkeit der Stimmabgabe durch Wahlberechtigte im Ausland wirkt nur bei Bundespräsidenten- und Nationalratswahlen, bei den Wahlen zum Europäischen Parlament sowie bei Bundes-Volksabstimmungen (wie zB über den EU-Beitritt Österreichs). Die Stimmeabgabe mittels Wahlkarte ist bei Landtags- und Gemeindevahlen außerhalb des Landes- bzw. Gemeindegebietes nicht möglich.

Die Erfahrungen bei verschiedensten Wahlgängen in Salzburg und in anderen Bundesländern haben gezeigt, daß deshalb vielen Wählern die Stimmabgabe verwehrt bleibt, weil die Wahlrechtsregelungen und die organisatorischen Möglichkeiten für die Wahlbehörden (zB keine Stimmabgabe bei Gemeindevahlen außerhalb der Wohnsitzgemeinde!) zu eng sind. Auch ist darauf zu verweisen, daß Demokratien in europäischen Staaten mit den gleichen Wahlgrundsätzen die Briefwahl als vereinbar erachten und als selbstverständliches Instrument betrachten.

Angesichts des technischen Fortschrittes empfindet der Bürger die streng ortsgebundene Ausübung des Wahlrechtes bei Gemeinde- und Landtagswahlen bereits als unzeitgemäße und unnötige ‚Schikane‘ des Gesetzgebers. Überdies benachteiligt diese unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeit die Länder und die Gemeinden gegenüber dem Bund.

Die Landtagspräsidentenkonferenz hat sich in der Sitzung vom 2. April 1998 unter Vorsitz des Salzburger Landtagspräsidenten ebenfalls mit dieser Problematik befaßt. Diese hat einstimmig festgestellt, daß die Einführung der Briefwahl auf Landes- und Gemeindeebene eine wertvolle Stärkung der Demokratie, eine effektive Umsetzung des staatsbürgerlichen Rechtes auf Wahl und damit ein direkter Beitrag zur Hebung der Wahlbeteiligung wäre.

Es liegt am Bundes-Verfassungs-Gesetzgeber die Art. 95 und 117 Abs. 2 B-VG so zu ändern, daß den Ländern mehr Autonomie in bezug auf die Ausgestaltung der landesgesetzlichen Wahlrechtsregelungen eingeräumt, insbesondere die Einführung der Briefwahl für Landtagswahlen, Gemeinderatswahlen in der Stadt Salzburg und Gemeindevertretungswahlen in den Gemeinden der Stadt Salzburg ermöglicht wird.

Durch die voraussichtlich am 7. März 1999 durchzuführenden Wahlen in allen drei Bereichen im Land Salzburg (Landtag, Gemeinderat der Landeshauptstadt, Gemeindevertretung in allen anderen Gemeinden), aber wie jetzt bereits feststeht, etwa auch im Bundesland Kärnten, sowie dem Vernehmen nach auch im Bundesland Tirol an diesem Tag, erfährt dieses Vorhaben besondere Aktualität, die den Bundesgesetzgeber veranlassen sollte rasch und konsequent zu handeln.“

Schließlich hat der Vorarlberger Landtag mit Beschluß vom 7. April 1999 die Landesregierung ersucht, bei der Bundesregierung und beim Bundesgesetzgeber einzuwirken, die Art. 95 und 117 Abs. 2 B-VG zu ändern. Den Ländern soll mehr Autonomie in bezug auf landesgesetzliche Wahlrechtsregelungen eingeräumt werden, um dadurch ein modernes Wahlrecht, das den aktuellen Entwicklungen gerecht wird, – insbesondere die Einführung der Briefwahl auf Landes- und Gemeindeebene – zu ermöglichen. Die Änderung sollte raschestmöglich erfolgen, zumindest so, daß bei Wahlgängen ab dem Jahr 2000 per Briefwahl gewählt werden kann.

Der diesem Beschluß zugrundeliegende Antrag war wie folgt begründet:

“Die von der Österreichischen Bundesverfassung gezogenen Grenzen zur Regelung der Gemeinde- und Landtagswahlen sind immer noch so eng, daß sie die Einführung der Briefwahl bei Landtagswahlen und Gemeindevertretungswahlen in den Gemeinden durch seine bisherige Haltung verhinderten. Auch wenn durch den Bundesgesetzgeber mit der B-VG-Novelle BGBl. Nr. 420/92 einige Vorhaben der seit längerem angekündigten Wahlrechtsreform verwirklicht wurden, so sind die Länder immer noch nicht ermächtigt, landesgesetzliche Bestimmungen zu der bereits seit Jahrzehnten geforderten Briefwahl zu erlassen. So hat beispielsweise der Vorarlberger Landtag bereits am 30. Mai 1974 mit einer einstimmigen EntschlieÙung eine bundesverfassungsgesetzliche Ermächtigung zur Einführung der Briefwahl gefordert.

Die hohe Mobilität der Wählerinnen und Wähler hat gerade bei Landtags- und Gemeindevertretungswahlen die Auswirkung, daß viele Wahlberechtigte am Tag der in einem Bundesland ausgeschriebenen Wahlen ihr Stimmrecht nicht außerhalb des Bundeslandes bzw. bei Gemeindevahlen nicht einmal außerhalb ihrer Gemeinde ausüben können und damit ihr demokratisches Recht auf Teilnahme an der

Wahl verlieren. Das geltende Landes- und Kommunalwahlrecht ist in dieser Beziehung wenig bürgerfreundlich und damit demokratiepolitisch reformbedürftig.

Aktuelle wissenschaftliche Literatur und rechtspolitische Diskussion stellen außer Streit, daß mit der Briefwahl die Grundsätze eines geheimen Wahlrechtes nicht verletzt werden. Die schon eingeführte Möglichkeit der brieflichen Stimmabgabe durch Wahlberechtigte im Ausland wirkt nur bei Bundespräsidenten- und Nationalratswahl, bei den Wahlen zum Europäischen Parlament sowie bei Bundesvolksabstimmungen (wie zB über den EU-Beitritt Österreichs). Diese Verfassungsbestimmung ermöglicht Auslandsösterreichern und zur Wahlzeit im Ausland befindlichen Staatsbürgern die Ausübung des Wahlrechtes. Daß durch die Briefwahl der Grundsatz der geheimen Stimmabgabe nicht beeinträchtigt ist, wird auch dadurch deutlich, daß sie der Bund ua. auch für die Arbeiterkammerwahl als zulässig erklärt hat.

Daß die Briefwahl mit dem ‚geheimen und persönlichen‘ Wahlrecht vereinbar ist, zeigt der Blick nach Deutschland. In unserem Nachbarland gelten die gleichen Wahlgrundsätze wie bei uns. Trotzdem wird dort wie auch in zahlreichen anderen europäischen Staaten seit Jahren mit Erfolg die Briefwahl praktiziert und als selbstverständliches Instrument betrachtet.

Die Einführung der Briefwahl auf Landes- und Gemeindeebene ist – wie auch die Landtagspräsidentenkonferenz vom 15. Oktober 1998 einstimmig festgestellt hat – eine wertvolle Stärkung der Demokratie, eine effektive Umsetzung des staatsbürgerlichen Rechtes auf Wahl und damit ein direkter Beitrag zur Hebung der Wahlbeteiligung.

Angesichts des technischen Fortschritts und der zunehmenden Mobilität – die nicht zuletzt auch in der Wirtschaft immer stärker gefordert wird – und der ständig stark steigenden Zahl älterer Mitbürger empfinden viele Bürgerinnen und Bürger die streng ortsgebundene Ausübung des Wahlrechtes bei Gemeinde- und Landtagswahlen zu Recht als unzeitgemäße und unnötige ‚Schikane‘ des Gesetzgebers. Es ist auch nicht einzusehen, daß wir einerseits in einem vereinten Europa leben und andererseits ein Wähler sein Wahlrecht nur deshalb verliert, weil er sich zur Wahlzeit in einem anderen Bundesland oder im Ausland aufhält. Überdies benachteiligt diese unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeit die Länder und Gemeinden gegenüber dem Bund.

Auch anderen Bundesländern ist die Einführung der Briefwahl auf Landes- und Gemeindeebene ein wichtiges Anliegen. In den Bundesländern Oberösterreich und Salzburg wurden bereits Entschließungsanträge eingebracht und mit den Stimmen aller Parteien beschlossen.“

Am 15. Oktober 1998 hat die Konferenz der Landtagspräsidenten einstimmig folgenden Beschluß gefaßt:

“1. Die Landtagspräsidentenkonferenz hat schon in ihrer Tagung am 2. April 1998 festgestellt, daß die Einführung der Briefwahl auf Landes- und Gemeindeebene eine wertvolle Stärkung der Demokratie, eine effektive Umsetzung des staatsbürgerlichen Rechtes auf Wahl und damit ein direkter Beitrag zur Hebung der Wahlbeteiligung wäre. Auf Grund dieser Feststellungen faßte sie folgenden Beschluß: Der Bundesverfassungsgesetzgeber wird ersucht, ehestens durch Änderung der entsprechenden Bestimmungen des B-VG die Einführung der Briefwahl auf Landes- und Gemeindeebene zu ermöglichen.

2. Die Landtagspräsidentenkonferenz nimmt mit Bedauern zur Kenntnis, daß diesem Ersuchen vom Nationalrat im Zuge der letzten Reform des Wahlrechtes nicht entsprochen wurde.

3. Die Landtagspräsidentenkonferenz weist neuerlich darauf hin, daß die Ausübung des aktiven Wahlrechtes auf Landes- und Gemeindeebene im Vergleich zur Bundesebene ohne Briefwahl wesentlich erschwert und in vielen Fällen sogar unmöglich gemacht wird. Während nämlich bei Wahlen auf Bundesebene in jeder österreichischen Gemeinde und im Ausland die Möglichkeit zur Stimmabgabe besteht, ist dies bei Wahlen auf Landesebene effektiv nur innerhalb des Landesgebietes und bei Wahlen auf Gemeindeebene nur innerhalb des Gemeindegebietes möglich. Gerade im Hinblick auf die zunehmende Mobilität der Bürgerinnen und Bürger sowie auf die speziellen Lebensumstände alter, kranker und behinderter Menschen scheint die Möglichkeit zur Ausübung des aktiven Wahlrechtes auf Landes- und Gemeindeebene mittels Briefwahl unumgänglich.

4. Eine Erweiterung der Möglichkeiten zur Ausübung des aktiven Wahlrechtes auf Landes- und Gemeindeebene durch die Landesgesetzgeber stößt auf verfassungsrechtliche Schranken, die nur vom Bundesverfassungsgesetzgeber selbst beseitigt werden können.

5. Auf Grund dieser Tatsache und unter Hinweis auf die von ihr am 2. April 1998 getroffenen Festlegungen ersucht die Landtagspräsidentenkonferenz den Bundesverfassungsgesetzgeber neuerlich und mit Nachdruck, ehestens die Einführung der Briefwahl auf Landes- und Gemeindeebene zu ermöglichen.

6. Die Landtagspräsidentenkonferenz wendet sich an das Präsidium des Bundesrates mit der Bitte, rasch einen entsprechenden Gesetzentwurf zu initiieren.”

Besonderer Teil

Zu Z 1:

Mit der Neufassung von Art. 95 Abs. 1 B-VG (Einfügung eines neuen zweiten Satzes) soll der Landesgesetzgeber ermächtigt werden, für die Landtagswahl die briefliche Stimmabgabe einführen und den im Ausland lebenden Bürgern die Teilnahme an der Landtagswahl ermöglichen zu können.

Zu Z 2:

Mit der Neufassung von Art. 95 Abs. 3 B-VG (Einfügung eines neuen dritten Satzes) sollen in sinngemäßer Anwendung der Regelungen für die Nationalratswahl die außerhalb des Landes lebenden Landesbürger in die Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise einbezogen werden können.

Zu Z 3:

Mit der Neufassung von Art. 117 Abs. 2 B-VG (Einfügung eines neuen zweiten und fünften Satzes) soll der Landesgesetzgeber ermächtigt werden, für die Wahlen in den Gemeinderat die briefliche Stimmabgabe einführen und den im Ausland lebenden Bürgern die Teilnahme an der Wahl ermöglichen zu können.

EU-Konformität:

Die angestrebten Änderungen stehen nicht in Widerspruch zu Rechtsvorschriften der Europäischen Union.

Finanzielle Auswirkungen:

Bei entsprechender Inanspruchnahme der Möglichkeit zur brieflichen Stimmabgabe und der Einbeziehung von im Ausland lebenden Wahlberechtigten wird sich für die Länder und Gemeinden – sofern sie von der Ermächtigung Gebrauch machen – ein geringfügiger Mehraufwand durch die Herstellung zusätzlicher Wahlkarten ergeben.