



Parlament - Verfassungsausschuss
Dr. Karl Renner-Ring 3
1017 Wien

E-Mail: Hildegard.Schlegl@parlament.gv.at

Wien, am 15. März 2013

Schriftliche Stellungnahme zu 2177/A – «Demokratiepaket»

Sehr geehrte Damen und Herren!

Zu dem vom 24. Dezember 2012, Zahl. GZ.: 13440.0060/1-L1.3./2013, übermittelten Schreiben betreffend „*Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), das Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates, die Nationalrats-Wahlordnung 1992, das Bundespräsidentenwahlgesetz 1971, die Europawahlordnung, das Europa-Wählerevidenzgesetz, das Volksabstimmungsgesetz 1972 und das Volksbefragungsgesetz 1989 geändert, das Volksbegehrengesetz 2013 und das Wählerevidenzgesetz 2013 erlassen sowie das Volksbegehrengesetz 1973 und das Wählerevidenzgesetz 1973 aufgehoben werden (2177/A)*“,

nimmt der Österreichische Städtebund wie folgt Stellung:

I.) Allgemeines

Grundsätzlich werden die aus dem Entwurf ersichtlichen Bemühungen des Gesetzgebers zu mehr Bürgerfreundlichkeit bei der Abwicklung von vor allem Volksbegehren positiv bewertet.

So sollen BürgerInnen nach dem Entwurf in Hinkunft die Eintragung für ein bundesweites Volksbegehren bei jeder beliebigen Gemeinde vornehmen können, zumal die zentrale Wählerevidenz Grundlage für diese Verbesserung ist. Auch die Möglichkeit einer elektronischen Eintragung via Bürgerkartenfunktion wird als Serviceverbesserung für BürgerInnen gesehen.

II.) Finanzielle Belastungen der kommunalen Behörden

Dem aus der Begründung vertretenen Ansatz der Kostenersparnis für Gemeinden durch die neue Form der Abwicklung von Volksbegehren kann jedoch keinesfalls beigetreten werden.

So werden zwar einige Tätigkeiten der Gemeinden für die Abwicklung von Volksbegehren entfallen (so zum Beispiel die Erstellung von Stimmlisten) andererseits entstehen den Gemeinden auch Zusatzkosten. Hierbei sei vor allem auf die Kosten der Ausstattung von Eintragungslokalen mit EDV (PC, Drucker, Internetanbindung, etc.) verwiesen.

Für die Stadt Salzburg würde das beispielsweise bedeuten, zu prüfen ob die derzeit bestehenden Eintragungslokale EDV-tauglich sind und allenfalls pro Eintragungslokal (insgesamt 16) einen Computerarbeitsplatz auszustatten. Zusätzlich wäre die besonderen Eintragungsbehörde mit einem mobilen EDV-Arbeitsplatz auszustatten.

Wie auch schon in anderen Verwaltungsverfahren (zB Passgesetz) festgestellt werden konnte, tendieren die BürgerInnen zunehmend dazu, Verwaltungsverfahren in Ballungszentren durchzuführen. Dies ergibt sich vor allem aus dem Umstand, dass größere Verwaltungseinheiten (wie zB in Städten) regelmäßig über längere Öffnungszeiten verfügen als kleinere Verwaltungen. Es ist daher davon auszugehen, dass die geplanten Änderungen dazu führen werden, dass die Städte speziell von der defacto Aufhebung der örtlichen Zuständigkeit überproportional betroffen sein werden. Der im Entwurf angedeuteten moderaten Reduktion der Pauschalersätze kann daher nicht zugestimmt werden.

III.) Inkrafttreten der Novellierungen mit 01. Jänner 2014

In der Sache selbst ist anzumerken, dass auf Grund der Erfahrungen mit der seinerzeitigen Einführung des Zentralen Melderegisters (ZMR) der Plan des BMI,

dies hinsichtlich der künftigen Zentralen Wählerevidenz (ZWE) bis Ende des Jahres zu schaffen, schlicht als illusorisch bezeichnet werden muss. Auch ist keine Notwendigkeit für den hier künstlich erzeugten Zeitdruck zu erkennen.

Nachdem aber zum jetzigen Zeitpunkt (immerhin 8 Monate vor dem geplanten Echtstart) noch keinerlei technische Details der künftigen österreichweit zu verwendenden IT-Lösung bekannt sind, können dazu keine fundierten Aussagen getroffen werden.

Fakt ist auch, dass schon beim ZMR die Behauptung aufgestellt wurde, dass sich der Aufwand für die beteiligten Behörden minimieren würde - das war generell - und zwar in erheblichem Ausmaß - nicht der Fall.

Nun wird dies auch bzgl. der Einführung der Zentralen Wähler-Evidenz (ZWE) in den Raum gestellt, ohne dass dafür nachprüfbar Argumente vorliegen. Auf Grund der bisherigen Erfahrungen ist daher auch hier - zumindest im ersten Jahr - mit einem deutlichen organisatorischen und personalzeitmäßigem Mehraufwand auf Behördenseite zu rechnen und kann einer künftigen Reduktion der Pauschalen durch den Bund, die für die Führung der diversen Evidenzen geleistet werden, keinesfalls zugestimmt werden.

Schon heute sind diese Pauschalen im Vergleich zum Aufwand bestenfalls als "Anerkennungsbeitrag" für die im Sinne der BürgerInnen zu leistende Arbeit zu sehen. Es wird daher gefordert, den Kernpunkt ZWE des vorliegenden Novellierungsentwurfes grundlegend zu überdenken bzw. in der Folge zu überarbeiten. Dazu wird nachdrücklich angeregt, sich der positiven Erfahrungen bei der Einführung des ZMR mit der Bildung eines Lenkungsausschusses sowie einer ExpertInnengruppe, die sich jeweils aus VertreterInnen des BMfI, des BRZ, der Länder u. großen Kommunen zusammensetzt, zu bedienen.

Abschließend wird noch darauf hingewiesen, dass weite Teile der vorgesehenen Novelle mit einer funktionierenden ZWE stehen und fallen.

Aus dem Entwurf ist ersichtlich, dass die Neuerungen mit bereits 1.1.2014 wirksam werden sollen. Diese Frist wird jedenfalls als zu kurz angesehen, zumal angezweifelt werden darf, dass binnen weniger Monate das Zentralregister aufgebaut, getestet und mit Schnittstellen zu allen Gemeinden versehen werden kann und die entsprechenden Computerarbeitsplätze hergestellt werden können.

IV.) Einführung eines Zentralen Wählerregisters

Ein Kernstück des Antrags ist die Schaffung eines Zentralen Wählerregisters, womit eine langjährige Forderung der Städte und Gemeinden erfüllt wird. Bereits Artikel II der Meldegesetznovelle 1985, BGBl. 427/1985, mit der das Wählerevidenzgesetz 1973 geändert wurde, enthielt im § 3 Abs. 4 letzter Satz folgende Bestimmung:

Die Daten des Wählerevidenzregisters beim Bundesministerium für Inneres dürfen mit den Daten des zentralen Melderegisters (§ 11 a Abs. 3 Meldegesetz) verknüpft werden.

Diese „zentrale Wählerevidenz“ diene lediglich der Speicherung und unentgeltlichen Auskunftserteilung an die zur Vertretung nach außen berufenen Organe der im Nationalrat vertretenen Parteien.

Die Voraussetzungen für die Eintragung in die Wählerevidenz/Europawählerevidenz wurden in den Folgejahren für nachstehend angeführte Personenkreise neu geschaffen oder geändert:

- „AuslandsösterreicherInnen“
- „UnionsbürgerInnen“ (Europawählerevidenz und Gemeindewahlordnungen)
- „Häftlinge“
- „Obdachlose“.

Die Verpflichtung, dass jede Person nur einmal in den Wählerevidenzen eingetragen sein darf, ist ohne die Schaffung eines zentralen Wählerregisters für die Gemeinden kaum vollziehbar (vor allem Problematik bei der Erfassung von „AuslandsösterreicherInnen“).

A.) Die Verankerung folgender datenschutzrechtlicher Bestimmungen im Wählerevidenzgesetz und Europa-Wählerevidenzgesetz scheint daher geboten

Das Zentrale Wählerregister wird als Informationsverbundsystem geführt. Datenschutzrechtliche Auftraggeber, Betreiber und Dienstleister sind zu bestimmen.

Die Gemeinden sind berechtigt, ihre lokale Wählerevidenz im Rahmen des ZeWaeR zu führen. Sie dürfen die Daten gemeinsam verwenden (Präzisierung des § 1 Abs. 3 WEviG wird empfohlen).

Zu prüfen wäre, ob - wenn die lokalen Wählerevidenzen im Rahmen des ZeWaeR geführt werden - im § 4 Abs. 2 der letzte Satz entfallen kann, da die Verknüpfungsermächtigung mit dem ZMR für die angeführten Vorgänge (z.B. amtswegige Versendung von Wahlkarten) aus § 4 Abs. 2 zweiter Satz ohnehin ableitbar ist.

Es ist festzulegen, ob das ZeWaeR ein öffentliches Register in Bezug auf Einsichtnahme in die Wählerevidenz ist und die Einsichtnahme von jedermann bei jeder Gemeinde österreichweit erfolgen kann.

B.) Empfohlene Erweiterung der Datenfelder im ZeWaeR

- Akademischer Grad (Vor- oder Nachstellung) und Standesbezeichnung
- Adresscode- und Subcode (bei Wohnadressen im Inland) zur exakten Verwaltung von Wahlsprengeln
- Bereichsspezifisches Personenkennzeichen (bPK-ZP gemäß §§ 9 ff des E-Government-Gesetzes - E-GovG, BGBl. I Nr. 10/2004)
- Zusätzliche Datenfelder, die noch zu spezifizieren sind, für die lokalen Wählerevidenzen.

C.)Empfohlene Präzisierung der Verwendung der Daten des ZMR

Das ZMR hat nachstehende Informationen an das ZeWaeR zum Zwecke der Aktualisierung unter Verwendung des bPK-ZP zu übermitteln:

- Alle An- und Abmeldungen mit Hauptwohnsitz der potentiell in das ZeWaeR einzutragenden oder zu streichenden Personen
- Alle An- und Abmeldungen von angehaltenen Personen in „Haftanstalten“, unabhängig von der Wohnsitzqualität
- Alle Änderungen (Korrekturen) von personenbezogenen Daten der in das ZeWaeR eingetragenen Personen
- Alle Stornovorgänge

Für den Aufbau des ZeWaeR sollen die Daten gemäß § 2 Abs. 1 erster Satz WEviG (analog ebenso für die Europa-Wählerevidenz) mit Ausnahme von angehaltenen Personen mit Hauptwohnsitz in einer Haftanstalt aus dem ZMR importiert werden

(Anpassung der Übergangsbestimmungen in § 16 WEviG und § 18 EuWEG). Sperrvermerke wegen Verlustes des Wahlrechtes (§ 11 Abs. 2 WEviG) sind von den Gemeinden zu setzen.

D.) Historischer Datenbestand

Der Stichtagsdatenbestand für einen Volksentscheid ist zu sichern und darf nur durch manuelle Eingabe der betroffenen Gemeinden geändert werden.

Personen, die aus der Wählerevidenz wegen Verlegung ihres Hauptwohnsitzes in das Ausland gestrichen wurden, müssen in der Datenbank entsprechend gekennzeichnet verbleiben. Diese Information wird für die Zuordnung von Anträgen von AuslandsösterreicherInnen (auch für einen allfälligen Weiterverbleib) benötigt. Gleichfalls kann diese Information bei der Feststellung des Hauptwohnsitzes von angehaltenen Personen in wahlrechtlichen Angelegenheiten herangezogen werden.

E.) Use Cases im ZeWaeR

a.) Verständigungen der Gemeinden durch automationsunterstützte Vorgänge im ZeWaeR:

Alle Änderungen im ZeWaeR sind den betroffenen Gemeinden automationsunterstützt zur Verfügung zu stellen. Dieser Dienst soll alle Änderungen auf Grund von Aktualisierungen durch das ZMR sowie allfällige von den Gemeinden durchgeführten Änderungen von Amts wegen (§ 11 Abs. 1 WEviG muss für die Mitteilungspflicht die Möglichkeit eines automationsunterstützten Vorganges des ZeWaeR vorsehen) beinhalten. Damit kann auch der Use Case „Zuzug täglich“ im ZMR entfallen.

Die Städte Wien, Graz, Salzburg und Wels verfügen über eine Replikation ihrer lokalen Meldedatenbestände auf ihre eigenen Server. Die Übertragung erfolgt zeitnah mittels Active Webservices (Schnittstellen zum ZMR). Um ohne Belastung durch Anforderungen an die Datenbank des ZeWaeR selbstständig Auswertungen (z.B. Wahlsprengelanalysen) durchführen zu können, wird eine der Städte-Meldewesen-Integration (SMI) analoge Möglichkeit zur Replikation der lokalen Wählerevidenzdatenbestände angestrebt. Damit ist auch die Erstellung von Wählerverzeichnissen für Volksentscheide auf Landes- und Gemeindeebene

unabhängig von Anforderungen und der Verwendung von Schnittstellen ohne Zeitverzögerung für die Städte gewährleistet.

b.) Verwaltung von Wahlsprengeln:

Vorzusehen ist sowohl die manuelle Zuordnung eines Wahlsprengels zu einer Wohnadresse als auch ein Datenimport zur Aktualisierung über eine Schnittstelle.

c.) Verwaltung von AuslandsösterreicherInnen:

Bei der Eintragung von AuslandsösterreicherInnen ist, bei Vorhandensein eines Datensatzes im ZMR, das bPk-ZP in das ZeWaeR zu übernehmen.

Ist im ZMR kein Datensatz vorhanden, ist eine Aktualisierung im Ergänzungsregister natürlicher Personen vorzunehmen.

Bei der Anmeldung mit Hauptwohnsitz in einer Gemeinde einer als „AuslandsösterreicherIn“ in die Wählerevidenz(en) eingetragenen Person, ist durch einen automationsunterstützten Vorgang im ZeWaeR die Streichung der bisherigen Eintragung vorzunehmen.

d.) Verwaltung von Häftlingen und angehaltenen Personen:

Die Feststellung des Hauptwohnsitzes von angehaltenen Personen in wahlrechtlichen Angelegenheiten hat sich in der Praxis als überaus problematisch und zeitaufwendig für die Gemeinden erwiesen. Dieser Personenkreis verfügt oft über keinen Hauptwohnsitz vor der Festnahme oder Anhaltung außerhalb einer Haftanstalt. Das Zeitfenster zwischen zwei Aufenthalten in den Haftanstalten bewirkt, dass die Eintragung in die Wählerevidenz oft wieder am Ort einer Anstalt erfolgen muss.

Unter der Voraussetzung, dass die Anmeldung in einer Haftanstalt nicht wahlrechtsbegründend sein soll und für die Dauer der Festnahme oder Anhaltung der Ort einer Haftanstalt nicht als Hauptwohnsitz in wahlrechtlichen Angelegenheiten zu gelten hat, werden nachstehende Änderungen sowohl des Art. 6 Abs. 4 B-VG als auch des § 2 Abs. 1 WEviG vorgeschlagen:



Art. 6 Abs. 4 B-VG

*In den Angelegenheiten der Durchführung der Wahl des Bundespräsidenten, von Wahlen zu den allgemeinen Vertretungskörpern und zum Europäischen Parlament, der Wahl des Bürgermeisters durch die zur Wahl des Gemeinderates Berechtigten, in den Angelegenheiten der Durchführung von Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen auf Grund der Bundesverfassung oder einer Landesverfassung sowie in den Angelegenheiten der unmittelbaren Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten an der Besorgung der Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde gelten für die Dauer einer Festnahme oder Anhaltung im Sinne des Bundesverfassungsgesetzes über den Schutz der persönlichen Freiheit, BGBl. Nr. 684/1988, die letzten, **außerhalb des Ortes einer Anhaltung gelegenen** Wohnsitze und der letzte, **außerhalb des Ortes einer Anhaltung** gelegene Hauptwohnsitz vor der Festnahme oder Anhaltung als Wohnsitze beziehungsweise Hauptwohnsitz der festgenommenen oder angehaltenen Person.*

§ 2. (1) Wählerevidenzgesetz

*.... Für Personen, die auf Grund der Entscheidung eines Gerichts oder einer Verwaltungsbehörde festgenommen oder angehalten werden, gilt **für die Dauer einer Festnahme oder Anhaltung** in wahlrechtlichen Angelegenheiten der vor dieser Festnahme oder Anhaltung zuletzt begründete, **außerhalb des Ortes einer Anhaltung gelegene** Hauptwohnsitz, als Hauptwohnsitz. **Sollte in landesgesetzlichen Bestimmungen das Wahlrecht an den Wohnsitz, nicht aber den Hauptwohnsitz, geknüpft sein**, so gilt für die festgenommenen oder angehaltenen **Personen für die Dauer ihrer Festnahme oder Anhaltung** in wahlrechtlichen Angelegenheiten der vor dieser Festnahme oder Anhaltung zuletzt begründete, **außerhalb des Ortes einer Anhaltung gelegene** Wohnsitz, als Wohnsitz.*

Um den Use Case zur Verwaltung von angehaltenen Personen im ZeWaeR spezifizieren zu können, muss zuerst die von den Meldebehörden durchzuführende Vornahme von An- und Abmeldungen mittels Haftzetteln (Haftentlassungszetteln) vereinheitlicht werden. Die Überstellung in eine andere Haftanstalt muss auf dem Haftentlassungszettel (Abmeldung) vermerkt werden. Auf dem Haftzettel (Anmeldung) ist die Aufgabe der Unterkunft in der bisherigen Haftanstalt anzugeben. Damit kann die Anmeldung gleichzeitig mit der Abmeldung von der nunmehr zuständigen Meldebehörde durchgeführt werden. Es ist Vorsorge zu

treffen, dass keine „Meldungslücken“ entstehen und auch keine Abmeldungen mit darauffolgenden rückwirkenden Anmeldungen im ZMR verspeichert sind. Ebenso ist die Festlegung der Wohnsitzqualität einer Unterkunft in einer Haftanstalt nochmals zu überdenken (siehe Erlass des Bundesministeriums für Inneres vom 9.12.2002, Erl.Zl.: 11.000/216-V/7/02).

e.) Verwaltung von Unionsbürgern

Erfahrungen haben gezeigt, dass UnionsbürgerInnen mehr als eine Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union besitzen können. Es wird empfohlen, eine entsprechende Regelung im Europa-Wählerevidenzgesetz zu verankern, welche Staatsangehörigkeit bei einem/einer Unionsbürger/in einzutragen ist. Allfällige Auswirkungen auf den Informationsaustausch gemäß § 13 EuWEG wären zu prüfen.

f.) Verwendung der Daten des ZeWaeR für Volksentscheide auf Landes- und Gemeindeebene

Der Begründung im besonderen Teil des Initiativantrages ist zu entnehmen, dass der erste Halbsatz des vorgeschlagenen Art. 26a Abs. 2 zweiter Satz B-VG die verfassungsgesetzliche Grundlage für die Schaffung eines zentralen Wählerregisters, in dem die Daten der Wählerevidenzen gespeichert werden, bilden soll. Das vorgeschlagene Wählerevidenzgesetz 2013 enthält die näheren Bestimmungen zur Schaffung eines im Bundesministerium für Inneres einzurichtenden „Zentralen Wählerregisters“. Der zweite Halbsatz des vorgeschlagenen Art. 26a Abs. 2 zweiter Satz B-VG ermöglicht, dass die Länder und Gemeinden die im ZeWaeR gespeicherten Daten als Grundlage für die von ihnen anzulegenden „gleichartigen“ Verzeichnisse (also insb. für die vor den Landtags- und Gemeinderatswahlen anzulegenden Wählerverzeichnisse) heranziehen.

In Umsetzung der Richtlinie 94/80/EG des Rates der Europäischen Union vom 19. Dezember 1994 wurde in den Gemeindewahlordnungen das aktive Wahlrecht für Unionsbürger, die die österreichische Staatsbürgerschaft nicht besitzen und in der Gemeinde ihren Hauptwohnsitz haben, verankert. Dieser Personenkreis ist daher ohne Antragstellung in die für die Gemeinderatswahlen anzulegenden Wählerverzeichnisse aufzunehmen. Die Gemeinden könnten zwar für die Erstellung eines Wählerverzeichnisses für eine Gemeinderatswahl die Daten aller

wahlberechtigten österreichischen Staatsbürger aus dem ZeWaeR heranziehen, müssten aber jene Unionsbürger, die nicht im zentralen Wählerregister eingetragen sind, aus einer zusätzlich zu führenden, lokalen Wählerevidenz erfassen.

In der Stadt Graz beispielsweise ist gleichzeitig mit der Gemeinderatswahl die Wahl des Migrantinnen- und Migrantenbeirates durchzuführen. In das Wählerverzeichnis sind alle Personen, die am Wahltag das 16. Lebensjahr vollendet haben, am Stichtag vom Wahlrecht nicht ausgeschlossen sind, im Stadtgebiet von Graz ihren Hauptwohnsitz haben und nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union besitzen oder staatenlos sind, aufzunehmen. Auch dieser Personenkreis müsste weiterhin in einer lokalen Wählerevidenz geführt werden.

Im Sinne der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wird aus den oben angeführten Gründen angeregt, dass alle Wählerevidenzen (inklusive Landesbürger- und Gemeindevidenzen) im Rahmen des Zentralen Wählerregisters geführt werden können. Diese Möglichkeit müsste rechtlich verankert werden.

Es darf daher nochmals um Berücksichtigung der angeführten, kommunalrechtlich relevanten Novellierung ersucht werden und bedanken wir uns bereits jetzt für das von Ihnen gezeigte Engagement zum Wohle unserer Städte und Gemeinden.

Mit freundlichen Grüßen



OSR Mag. Dr. Thomas Weninger, MLS
Generalsekretär