

Das Zentrale Wählerregister – Ein skalierbares Instrument zur Bürgerbeteiligung mit 1:1-Verifikation

Mag. Robert Stein / Mag. Gregor Wenda, MBA
Abteilung für Wahlangelegenheiten
Bundesministerium für Inneres, Republik Österreich
Herrengasse 7, 1014 Wien, Österreich
robert.stein@bmi.gv.at
gregor.wenda@bmi.gv.at

Abstract: Im Rahmen einer geplanten Reform der „Direkten Demokratie“ wurde 2012 im österreichischen Parlament von Abgeordneten der Regierungsparteien ein Initiativantrag eingebracht, der unter anderem die Schaffung eines neuen Zentralen Wählerregisters vorsah. Ein solches Register könnte neben einer erstmaligen Vernetzung der Wählerdaten in Österreich auch eine Erneuerung des direkt-demokratischen Instruments der „Volksbegehren“ nach sich ziehen, denn der Gesetzesentwurf würde die Möglichkeit einer Online-Teilnahme vorsehen. Die seit 2013 laufende neue Legislaturperiode wird zeigen, ob die Umsetzung eines Zentralen Wählerregisters weiterhin realistisch ist. Im Fall seiner Einrichtung könnte sogar die Basis für eine allfällige zukünftige Einführung der elektronischen Stimmabgabe gelegt werden.

1 Vorgeschichte

Anders als in anderen europäischen Staaten¹ gibt es in Österreich derzeit keine zentrale Evidenz der Wahlberechtigten. Bis ins Jahr 2003 wurde das bestehende System von dezentral bei den Gemeinden geführten Karteien oder Datenbanken mit regelmäßig durchzuführenden Überprüfungen, so genannten Zuzugsmiteilungen, und einem Reklamationsverfahren² aufrechterhalten. Eine Person wurde eingetragen, wenn sie sich in einer Gemeinde angemeldet hatte; aufgrund der „Zuzugsmiteilung“ wurde sie von der „alten“ Gemeinde gelöscht. Zweifelsfälle in jeglicher Richtung wurden aufgrund von Reklamationen bereinigt. Das System war keineswegs „wasserdicht“, vor allem ab dem Zeitpunkt, zu dem Auslandsösterreicherinnen und Auslandsösterreicher in die Wählerevidenz eines „Anknüpfungspunkts“ (zumeist dem Ort des letzten

¹ So besteht etwa in Albanien, Armenien, Finnland oder Litauen eine entsprechende zentrale Erfassung (vgl. die Zusammenfassung der OSZE/ODIHR-Veranstaltung „Seminar on Synergies between Population and Voter Registration: Implications for the Accuracy of Voter Lists“ am 31. August und 1. September 2011 in Warschau). Allgemein zur Errichtung Zentraler Wählerregister in Europa s. auch das Handbuch „Electoral Law“ des Europarates (2008) 131 f.

² Dies bedeutet, dass Wahlberechtigte bei den in den Gemeinden geführten Listen hinein und hinaus „reklamiert“ werden konnten – durch jedermann in jegliche Richtung. Dieses „Reklamationsrecht“ besteht dem Grunde nach bis heute. Vgl. § 4ff des Wählerevidenzgesetzes 1973.

Hauptwohnsitzes im Inland) einzutragen waren.³ Die Datenqualität muss rückblickend als schlecht bezeichnet werden.

Im Jahr 2003 gab es insofern eine Veränderung, als eine DV-technische Bindung der örtlichen Wählerevidenzen an das Zentrale Melderegister⁴ implementiert wurde. Seit diesem Zeitpunkt kann davon ausgegangen werden, dass die örtlichen Wählerevidenzen eine 1:1-Abbildung der Datensätze jener Personen darstellen, die in der jeweiligen Gemeinde ihren Hauptwohnsitz haben. Auslandsösterreicherinnen und Auslandsösterreicher werden – von dieser Akzessorität unabhängig – weiterhin aufgrund von Anträgen „manuell“ eingetragen bzw. auch aufgrund von Fristabläufen (Zehn-Jahres-Frist) „manuell“ gelöscht. Die korrekte Erfassung von Auslandsösterreicherinnen und Auslandsösterreichern musste und muss aber weiterhin als Schwachstelle dieses Systems angesehen werden. Als weitere Schwachstelle ist im Jahr 2011 die Erfassung von Häftlingen hinzugekommen⁵, die seitdem in Österreich in der Regel auch bei mehrjährigen Haftstrafen nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen sind, allerdings nicht in der Gemeinde des Sitzes der Justizanstalt, sondern der letzten Gemeinde des Hauptwohnsitz in Österreich zu erfassen sind.⁶

2 Volksbegehren

Unter Zuhilfenahme der örtlichen Wählerevidenzen wird in Österreich seit Jahrzehnten ein populäres Instrument der direkten Demokratie, das „Volksbegehren“⁷, administriert. Seit 1963 sind 37 solche Begehren abgehalten worden.⁸ Bei einem Volksbegehren handelt es sich um eine kraft Gesetzes zweiphasig implementierte Initiative, die bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen zur obligaten Behandlung eines Ansinnsens im österreichischen Parlament führen kann. Neben den inhaltlichen Voraussetzungen („durch Bundesgesetz zu regelnde Angelegenheit“) muss in der ersten Phase vor der Einbringung eines Einleitungsantrages eine Mindestzahl an Unterstützungserklärungen (8.401) gesammelt werden. Proponentinnen und Proponenten eines Volksbegehrens haben hierzu das „angefangene“ Jahr und das darauffolgende Kalenderjahr Zeit. Unterstützungserklärungen bedürfen jedenfalls der Beglaubigung der Unterschrift, sei es, indem die Unterschrift vor dem Organwalter oder der Organwalterin einer Gemeinde geleistet wurde, sei es dass sie bei einem Gericht oder vor einem Notar getätigt wurde. Dazu kommt die Bestätigung durch die Gemeinde, dass die jeweilige unterstützungswillige Person in der Wählerevidenz dieser Gemeinde eingetragen ist. Ein

³ Aufgrund eines Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes vom 16. März 1989 (VfSlg 12.023/1989) fand mit dem Wahlrechtsänderungsgesetz 1990 (BGBl 1990/148) erstmals eine Norm Eingang in die Rechtsordnung, die eine Stimmabgabe aus dem Ausland ermöglichte (vgl. Stein/Vogl/Wenda NRO4 [2013] Anm 1 zu § 60).

⁴ Novelle zum Meldegesetz, BGBl I Nr. 28/2001.

⁵ Der Novellierung der Wahlausschlussgründe im Jahr 2011 (BGBl I 2011/43) ging das von 2004 bis 2010 beim EGMR laufende Verfahren Frodl gegen Österreich (ÖJZ 2010, 734) voraus.

⁶ Vgl. Art. 6 Abs. 4 B-VG (diese verfassungsrechtliche Grundlage wurde zuletzt mit BGBl I 2013/115 präzisiert).

⁷ Vgl. Art 41 B-VG.

⁸ Für eine komplette Liste vgl.

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksbegehren/vb_xx_periode/start.aspx

anlässlich der Erteilung der Bestätigung in der örtlichen Wählerrevidenz angebrachter Sperrvermerk verhindert, dass unterstützungswillige Personen ein Volksbegehren mehrfach unterstützen. Kraft Bundesverfassung⁹ ist die Abgabe einer Unterstützungserklärung – wie auch die Abgabe einer Unterschrift im Eintragungsverfahren – im Moment auf Österreicherinnen und Österreicher mit Hauptwohnsitz im Bundesgebiet beschränkt.

Haben Proponentinnen und Proponenten eines Volksbegehrens eine ausreichende Anzahl an Unterstützungserklärungen gesammelt, so können sie der Bundesministerin für Inneres einen Einleitungsantrag vorlegen, der – nach Überprüfung der Unterstützungserklärungen durch das Bundesministerium für Inneres – zur Festlegung eines Eintragungszeitraumes von acht Tagen führt. Auch das Eintragungsverfahren erfolgt unter Zugrundelegung der örtlichen Wählerrevidenzen, aus denen für den Eintragungszeitraum Stimmlisten 1:1 gewonnen werden. Personen, die ein Volksbegehren bereits vor dem Einleitungsverfahren mittels Unterstützungserklärung unterstützt haben, sind von einer Unterschrift im Eintragungsverfahren ausgeschlossen. Die Zahl der Unterstützungserklärungen wird jedoch auf die erzielten Unterschriften angerechnet. Der zu überschreitende Schwellwert für die Behandlung eines Volksbegehrens im Parlament liegt bei 100.000 Unterschriften (inklusive den bereits vorgelegten Unterstützungserklärungen).¹⁰

Beim Volksbegehren nach geltender Rechtslage sollte zwar zu 100 Prozent sichergestellt sein, dass Personen ein solches nur einmal unterstützen können, das Prozedere muss aber als aufwändig und im EDV-Zeitalter als unzeitgemäß angesehen werden. Hinzu kommt ein weiterer „bremsender“ Faktor: Grundsätzlich können unterstützungswillige Personen ein Volksbegehren nur durch Aufsuchen des Gemeindeamts oder einer dafür vorgesehenen Stelle an ihrem Hauptwohnsitz unterstützen bzw. dafür unterschreiben. Da es sich bei der Unterstützung eines Volksbegehrens nicht um eine geheime Stimmabgabe im Rahmen einer Wahl handelt, wird bei einer Unterschriftsleistung in der „Heimatgemeinde“ unvermeidlich eine bestimmte politische Präferenz kundgetan. Dieser Umstand hat in der Vergangenheit dem Anschein nach immer wieder Bürgerinnen und Bürger davon abgehalten, an einem Volksbegehren teilzunehmen. Die Angst, Nachteile durch einen Bürgermeister oder eine Bürgermeisterin zu erleiden, der die Teilnahme an einem Volksbegehren entgegen der eigenen politischen Ausrichtung nicht gutheißen würde, scheint ein – subjektiver – „Hemmschuh“ zu sein. Auch von der Möglichkeit der Beantragung einer Stimmkarte, mit der für ein Volksbegehren anderswo im Inland eine Eintragung getätigt werden kann, wird in der Regel nur selten Gebrauch gemacht.¹¹ Um zumindest den Kreis der Teilnehmenden weiter zu erhöhen, besteht seit kurzer Zeit die Möglichkeit, dass bettlägerige Personen von einem Organwalter oder einer Organwalterin der Gemeinde am Krankenbett aufgesucht werden.

⁹ Vgl. Art. 41 Abs. 2 B-VG.

¹⁰ Vgl. Anm 7.

¹¹ Auch in diesem Fall müsste in der Gemeinde des Hauptwohnsitzes die Ausstellung einer Stimmkarte beantragt werden, woraus sich für Bedienstete der Gemeinde der Wille zur Unterstützung eines konkreten Volksbegehrens schließen ließe.

3 Initiative der österreichischen Bundesregierung

Im September 2012 nahm die österreichische Bundesregierung in Aussicht, für die Schaffung eines „Zentralen Wählerregisters“ („ZeWaeR“) einzutreten.¹² Folgt man der Begründung zum Initiativantrag 2177/A vom 30. Jänner 2013¹³, so sind dort eine Reihe von Vorteilen in Aussicht genommen, die die Schaffung eines ZeWaeR mit sich bringen würde. Losgelöst von einem „Volksbegehren neu“ (Näheres siehe unten) sind vorab zu nennen:¹⁴

- Möglichkeit des „Clearings“ aller Wahlberechtigten, insbesondere in Hinblick auf eine allfällige Doppelregistrierung von vermeintlichen Auslandsösterreicherinnen und Auslandsösterreichern;
- Wegfall des die Gemeinden treffenden Erfordernisses der Datenübermittlung an das Bundesministerium für Inneres für die bestehende Zentrale Wählerevidenz (diese dient ausschließlich zur Weitergabe an die im Nationalrat vertretenen Parteien) und für die Zentrale Europa-Wählerevidenz (diese dient zur Beschickung der anderen Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit dem Datenaustausch nach der Richtlinie 93/109/EG);
- verbesserte Datenqualität bei der Weitergabe der Wählerevidenzdaten an die im Nationalrat vertretenen Parteien;
- zielsichere Zuordnung von Häftlingen zur Wählerevidenz der für sie zuständigen Gemeinde während der Haft;
- stark vereinfachte Beauskunftung anderer EU-Mitgliedstaaten im Sinne der oben angeführten Richtlinie bezüglich wahlberechtigter Unionsbürgerinnen und Unionsbürger bei Europawahlen;
- wesentliche Vereinfachung für Gemeinden bei Amtshandlungen im Zusammenhang mit der Wählerevidenz und der Europa-Wählerevidenz.

Besondere Vorteile eines neuen ZeWaeR werden daneben bei einer völlig neugestalteten Administration des direkt-demokratischen Instruments der „Volksbegehren“ (auch als „Volksbegehren neu“ bezeichnet) gesehen. Nach dem genannten Gesetzesentwurf könnten Volksbegehren von den Bürgerinnen und Bürgern durch Aufsuchen jedes beliebigen österreichischen Gemeindeamtes unterstützt oder im Eintragungsverfahren unterschrieben werden. Die Unterstützung eines Volksbegehrens im Weg des Internet soll ebenfalls möglich sein, allerdings nur für Personen, die über die Möglichkeit einer qualifizierten digitalen Signatur verfügen.¹⁵ Mittels qualifizierter digitaler Signatur

¹² Vgl. OTS von BM Spindelegger vom 11. September 2012: „Mehr Bürgernähe durch zentrales Wählerregister“.

¹³ Antrag gemäß § 26 GOG-NR der Abgeordneten Dr. Josef Cap, Karlheinz Kopf, Kolleginnen und Kollegen betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, 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 Volksbegehrensgesetz 2013 und das Wählerevidenzgesetz 2013 erlassen sowie das Volksbegehrensgesetz 1973 und das Wählerevidenzgesetz 1973 aufgehoben werden.

¹⁴ Vgl. IA 2177/A 24. GP, Begründung zu Art. 4.

¹⁵ Funktion der „Bürgerkarte“, entweder physisch auf einer Karte oder mittels „Handy-Signatur“ (vgl. www.buergerkarte.at).

könnten auch Auslandösterreicherinnen und Auslandsösterreicher erstmals die Möglichkeit bekommen, österreichische Volksbegehren zu unterstützen. Ihnen ist, wie oben erwähnt, die Teilnahme an Volksbegehren in Ermangelung eines Hauptwohnsitzes in Österreich bislang – sogar durch die österreichische Bundesverfassung „abgesichert“¹⁶ – verschlossen. Das aufwendige Prozedere für die Ermittlung des Ergebnisses von Volksbegehren, das nach derzeitiger Rechtslage die Gemeinden sowie die Bezirkswahlbehörden betrifft, könnte ebenfalls auf ein Minimum reduziert werden. Alles würde in kürzester Zeit und praktisch vollautomatisch von Statten gehen.

Schon beim ersten Gesetzesentwurf aus dem Jänner 2013 waren weitere Elemente der Bürgerbeteiligung vorgesehen, die sich des ZeWaeR bedienen sollten.¹⁷ Dazu zählten die „Parlamentarische Bürgeranfrage“ sowie die „Parlamentarische Bürgerinitiative“. Bei der Weiterentwicklung des Entwurfs wurde das erstgenannte Element wieder fallen gelassen.¹⁸ Gleichzeitig wurde in den Entwurf eine Aufwertung des Volksbegehrens in Richtung einer obligaten anschließenden Abhaltung einer Volksbefragung¹⁹ aufgenommen. Als Bedingung hierfür sollten Volksbegehren gewisse Voraussetzungen (Form der Einbringung, Erfüllung einer Mindestquote, Beschränkung auf bestimmte Anliegen) erfüllen. Im Gegensatz zur Durchführung von Volksbegehren sollte sich bei der Durchführung von Volksbefragungen – folgt man dem Entwurf in seiner letzten Fassung – nichts ändern, da ein solcher Schritt einen Übergang zu einem E-Voting-System darstellen würde²⁰ und erstmals eine „elektronische Stimmabgabe“ bei Wahlen²¹ ermöglichen könnte.²² Derzeit ist E-Voting in Österreich allerdings kein politisches Ziel.²³

4 „Volksbegehren neu“ – ein durchdachtes System

Schon bei Konzipierung des Entwurfes wurde auf technische Details geachtet, die im Fall einer Umsetzung von „Volksbegehren neu“ zu beachten wären. Im Zuge der parlamentarischen Behandlung des Entwurfs in der vergangenen (24.) Gesetzgebungsperiode wurden die Details in Absprache mit Expertinnen und Experten der Klubs der Parlamentsfraktionen präzisiert. Die Möglichkeit der Online-

¹⁶ Vgl. Anm. 7.

¹⁷ Vgl. IA 2177/A 24. GP.

¹⁸ Vgl. Stein, Kaum mehr überschaubar – Änderungen im Wahlrecht, RFG 3/2013, 114.

¹⁹ Vgl. Art. 49b B-VG.

²⁰ Eine Volksbefragung ist in ihrem Ablauf einer Wahl vergleichbar. Unter anderem gilt das Prinzip der geheimen Stimmabgabe.

²¹ Vgl. „Der Standard“ vom 21. Juli 2012: Ostermayer zu E-Voting: „Warum nicht?“

<http://derstandard.at/1342139760040/Ostermayer-zu-E-Voting-Warum-nicht>

²² Schon die Arbeitsgruppe zu E-Voting im B.M.I empfahl 2004 die Einrichtung einer neuen „Zentralen Wählerevidenz“, vgl. Bericht der Unterarbeitsgruppe 2 „Technik“ vom 3.11.2004, 23: „Es bietet sich an, auf Basis der in Österreich elektronisch geführten Register, wie zentrales Melderegister (ZMR) oder Ergänzungsregister, eine Zentrale Wählerevidenz (ZWE) aufzubauen.“ (http://www.a-sit.at/pdfs/Endbericht_E-Voting_UAG2-Technik.pdf).

²³ Im aktuellen Regierungsprogramm wurde die Materie der elektronischen Stimmabgabe, im Gegensatz zu früheren Regierungsabkommen, in keiner Weise aufgenommen. Eine besonders explizite Formulierung enthielt nur das Regierungsprogramm für die 23. GP mit dem Auftrag einer „Prüfung der elektronischen Stimmabgabe“ ab Jänner 2007.

Unterstützung würde eine Registrierung des Volksbegehrens im Vorhinein unerlässlich machen²⁴, zumal der Bund eine Infrastruktur für die Unterstützung des Volksbegehrens zur Verfügung zu stellen hätte.²⁵ Nach erfolgter Registrierung könnten Unterstützungserklärungen für ein Volksbegehren gesammelt werden. Diese Sammlung könnte – als Novum – erstmals online erfolgen, oder weiterhin vor einem Organwalter (einer Organwalterin). Dabei könnte, losgelöst vom Hauptwohnsitz, eine beliebige Gemeinde aufgesucht werden. In beiden Fällen würde die Tätigkeit einer Unterstützungserklärung zu einer – für ZeWaeR-Benutzungsrechte in anderen Gemeinden grundsätzlich nicht sichtbaren – Vormerkung (eines so genannten „Flag“ in der Datenbank) führen. Für die Tätigkeit einer Online-Unterstützungserklärung wäre, wie erwähnt, die Verwendung einer qualifizierten digitalen Signatur zwingend erforderlich. Im Fall der Unterstützung des Volksbegehrens in einer Gemeinde wären – nachdem der Organwalter (die Organwalterin) die Identität der unterstützungswilligen Person festgestellt hat und die Applikation keine Ablehnung wegen einer bereits vorhandenen Vormerkung angezeigt hat – durch die ZeWaeR-Applikation zwei Ausdrücke zu generieren, nämlich die Unterstützungserklärung und eine Bestätigung hierüber. Der (die) Unterstützungswillige hätte eine Unterschrift zu leisten (die Bestätigung dient lediglich zu Beweis Zwecken und verbleibt bei der Gemeinde) und der (die) Unterstützungswillige würde eine vom Organwalter (von der Organwalterin) unterfertigte Bestätigung (ebenfalls lediglich zu Beweis Zwecken) erhalten. Die Proponentinnen und Proponenten – wie auch das Bundesministerium für Inneres – könnten sich über die Zahl der bislang getätigten Unterstützungserklärungen jederzeit (online mit entsprechenden Zugangsberechtigungen) informieren.

Bei dem im Entwurfstext gewählten Begriff „Anwendung“²⁶ handelt es sich um einen technologieneutralen Begriff, mit dem die unterschiedlichsten technischen Umsetzungsformen (z.B. Formular, eigene Webseite, "App.", sonstige technische Umsetzung) abgedeckt werden sollten. Dass es sich um eine elektronische Form der Unterstützung handeln muss, ergibt sich daraus, dass die im Gesetzestext normierte Anwendung in der Lage sein muss, eine elektronische Signatur zu verarbeiten. Mit dem Wortlaut der Regelung laut Entwurf wäre ausgeschlossen, dass ein Volksbegehren via E-Mail oder im Weg einer nicht seitens der Behörde bereitgestellten Applikation unterstützt werden könnte.

Wäre eine ausreichende Zahl an Unterstützungserklärungen getätigt, so könnten die Proponentinnen und Proponenten eines Volksbegehrens jederzeit einen Einleitungsantrag einbringen. Danach wäre die Möglichkeit, weitere Unterstützungserklärungen zu tätigen, automatisch gesperrt. Wie nach geltendem Recht hätte die Bundesministerin für Inneres einen Eintragszeitraum festzusetzen. Das bewährte Fristengefüge würde sich somit nicht ändern; mit Blick auf die Möglichkeit,

²⁴ Nach derzeit geltender Rechtslage sind Proponentinnen und Proponenten bei der Sammlung von Unterstützungserklärungen noch völlig auf sich allein gestellt; eine Registrierung vor dem Sammlungsstart ist nicht vorgesehen.

²⁵ Als „Übereilungsschutz“ ist im genannten Entwurf für die Registrierung eines Volksbegehrens eine Gebühr von € 500 vorgesehen. Um diesen Betrag reduziert sich der zu entrichtende Druckkostenbeitrag, der bei der Einbringung des Einleitungsantrags fällig wird. Die Einbringung eines Volksbegehrens würde sich gegenüber der geltenden Rechtslage also nicht verteuern.

²⁶ Vgl. § 5 des Entwurfes zu einem „Volksbegehrensgesetz 2013 – VoBeG“ (Art. 3, 2177/A 24. GP).

für das Volksbegehren online eine Unterschrift zu leisten, wurde im Entwurf lediglich vorgeschlagen, auf das obligate Offenhalten des Eintragungsllokales am Sonntag zu verzichten. Während des Eintragungszeitraums könnten Unterschriften in gleicher Weise geleistet werden, wie dies für Unterstützungserklärungen oben detailliert beschrieben wurde. Auch das Abfragen der Zahl der geleisteten Unterschriften wäre in gleicher Weise jederzeit möglich. Unmittelbar nach Ende des Eintragungszeitraums könnte die vorläufige Zahl der Eintragungen „auf Knopfdruck“ durch das Bundesministerium für Inneres ermittelt werden. Den Bezirkswahlbehörden käme bei der Ergebnisfeststellung keine Rolle mehr zu. Die Feststellung des amtlichen Ergebnisses hätte wie bisher die Bundeswahlbehörde vorzunehmen, etwa drei Wochen nach Ende des Eintragungszeitraums.

Im Zug der parlamentarischen Behandlung der Entwürfe wurde bereits über viele Details zum Modell eines „Volksbegehren neu“ nachgedacht.²⁷ So wäre z.B. vorgesehen, dass die Online-Unterstützung, wie in solchen Anwendungsfällen durchaus üblich, in zwei Phasen zu erfolgen hätte. Nachdem sich eine unterstützungswillige Person über den Text des Anliegens informiert und durch Mausclick ihre Absicht bekundet hat, das Volksbegehren unterstützen zu wollen oder eine Unterschrift im Eintragungsverfahren zu leisten, hätte sie sich – ähnlich wie beim Einloggen bei einem österreichischen Sozialversicherungsträger – zunächst zu identifizieren. Nach der Identifizierung würde sie in einem weiteren Schritt, gleichsam als Übereilungsschutz, gefragt, ob sie mit einer qualifizierten digitalen Signatur die entsprechende Willenserklärung tätigen möchte.

Im Falle einer Unterstützung vor einem Organwalter oder einer Organwalterin einer – beliebigen – Gemeinde wäre dieses Prozedere sehr ähnlich. Die unterstützungswillige Person wäre zunächst durch Abgleich der Daten in den Ausweispapieren mit jenen im ZeWaeR zu identifizieren. Dabei könnten die Gemeinde-Bediensteten noch nicht sehen, ob die unterstützungswillige Person allenfalls schon woanders oder online eine entsprechende Willenserklärung abgegeben hätte. Erst anlässlich des zweiten Schritts, nämlich beim Anklicken der mündlich übermittelten Willenserklärung, könnte indirekt klar werden, dass bereits eine Unterstützung getätigt worden wäre. Geplant wäre allerdings, dass selbst in diesem Fall nicht mit einer Meldung wie „Sie haben bereits unterstützt oder unterschrieben“ vorgegangen wird, sondern dass die beteiligten Personen eingeladen werden, sich an eine Clearingstelle zu wenden. Mit der beschriebenen Lösung würde einem wesentlichen Kritikpunkt an der Administration des Volksbegehrens nach geltendem Recht Rechnung getragen, nämlich der notwendigen Offenlegung bestimmter politischer Interesse bei der Gemeinde des Hauptwohnsitzes.

Zwar kann das Prozedere – sieht man vom Identifizierungsvorgang ab – nicht mit einem Anonymisierungsvorgang, wie ihn ein E-Voting-Verfahren zwingend voraussetzen würde, verglichen werden. In der Praxis wäre für eine unterstützungswillige Person jedoch auch beim geplanten „Volksbegehren neu“ garantiert, dass von der Unterstützung vor einer – beliebigen – Gemeinde und seinem Ansinnen nur der Organwalter (die Organwalterin) Kenntnis erlangt, im Fall einer Online-Unterstützung diese de facto

²⁷ Vgl. Stein, Volksbegehren goes online, in Schweighofer/Kummer/Hötzendorfer (Hrsg.), Abstraktion und Applikation, Tagungsband des 16. Internationalen Rechtsinformatik-Symposiums IRIS 2013 (2013) 303.

völlig anonym bleibt und allenfalls im Fall eines Verfahrens vor dem Verfassungsgerichtshof dem mit der Entscheidung befassten Personenkreis bekannt wird. Der auf den ersten Blick im Raum stehende Umkehrschluss, nämlich, dass auch aus einer Nicht-Unterstützung einer bestimmten Initiative seitens der Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in einer Gemeinde Rückschlüsse auf eine bestimmte Person gezogen werden könnten, kann in der Praxis bei näherer Betrachtung der Gegebenheiten in Österreich weitestgehend vernachlässigt werden. Abgesehen davon, dass Volksbegehren in der Vergangenheit von maximal 15 Prozent der Bevölkerung, zumeist aber von einem viel geringeren Anteil, unterstützt worden sind, könnte sich ein Bürger (oder eine Bürgerin) im Fall eines mentalen Druckes, ein Volksbegehren „nachweislich“ zu unterstützen, bei der geplanten Rechtslage darauf berufen, diesen Schritt bereits gesetzt zu haben, ohne dass dies durch die Druck ausübende Person nachgeprüft werden könnte.

In der (bisher) letzten Entwicklungsstufe des Entwurfs wurde auch einem Hauptkritikpunkt aus dem Bereich des Datenschutzes begegnet.²⁸ Ursprünglich war nicht in hinreichendem Maß klargestellt, welche Stellen „Eigentümer“ der Daten sind. Auch in Hinkunft wären nun die Gemeinden als „Eigentümer“ der Daten die einzigen Stellen, die individuelle Berichtigungen an Datensätzen vornehmen können. Eine Ausnahme von Verbot eines Zugriffs durch „Nicht-Eigentümer“ würde lediglich die Zulässigkeit des systematischen Löschens von „Flags“ darstellen, z.B. in den Fällen, in denen ein Volksbegehren zurückgezogen würde oder die entsprechenden gesetzlichen Fristen abgelaufen wären. Die für das ZeWaeR gewählte Rechtskonstruktion würde es somit unmöglich machen, dass die Bundesministerin ohne Gesetzesbruch die Namen jener Personen, die ein Volksbegehren unterstützt oder unterschrieben haben, aus der Datenbank ausfiltern und in der Folge deren Daten weitergeben könnte.²⁹ Es ist mit Sicherheit davon auszugehen, dass im Fall einer Implementierung des ZeWaeR mit dem „Volksbegehren neu“ diesem Umstand durch EDV-technische Maßnahmen Rechnung getragen würde, wie dies bei vergleichbaren Datenbank-Applikationen³⁰ in Österreich Standard ist.

Schon bei der Konzipierung des Gesetzesentwurfs wurde ein großes Augenmerk auf die Skalierbarkeit der Applikation gelegt (Näheres hierzu siehe auch Punkt 5). Auch wenn die Einführung von E-Voting in Österreich derzeit nicht im Raum steht, so könnten wesentliche Elemente aus dem Bereich „Volksbegehren neu“ – insbesondere, was die Vorgangsweise bei der Identifizierung der wahlberechtigten Personen betrifft – in ein allfälliges zukünftiges E-Voting-Modell übernommen werden, sofern dieses, wie insbesondere aus Estland bekannt, die Identifizierung mittels qualifizierter digitaler Signatur beinhalten würde. Nach einer erfolgreichen Implementierung des ZeWaeR-Modells ließe sich die erforderliche Vorbereitungszeit für die Einführung von E-Voting

²⁸ Zu den Kritikpunkten in der parlamentarischen Vorbereitung vgl. u.a. http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2013/PK0295/.

²⁹ Diese Bedenken waren ursprünglich von Kritikern ins Treffen geführt worden, vgl. etwa „Wer sich online engagiert, wird vermerkt“, Futurezone, 9.4.2013 (<http://futurezone.at/netzpolitik/wer-sich-online-engagiert-wird-vermerkt/24.595.284>).

³⁰ Etwa beim Zentralen Melderegister (ZMR) oder beim Zentralen Vereinsregister (ZVR).

deutlich verkürzen, weil auf eine E-Voting-taugliche Datenbank bereits zurückgegriffen werden könnte.

5 Wie geht es weiter mit „ZeWaeR“?

Bis zum Ende der 24. Gesetzgebungsperiode fand der Entwurf zum Demokratiepaket, der als Kernbereich die Schaffung des ZeWaeR enthielt, nicht die erforderliche parlamentarische Verfassungsmehrheit (Zwei-Drittel-Mehrheit im Nationalrat). Die Regierungsparteien – sie sind in der 24. und in der 25. Gesetzgebungsperiode identisch – haben den erwähnten Entwurf jedoch in das Regierungsübereinkommen für die neue Gesetzgebungsperiode als weiterhin anzustrebendes Ziel übernommen und angekündigt, offene Fragen zum Entwurf im Rahmen von Enquete-Kommissionen zu klären.³¹ In der Ressortstrategie „Innen.Sicher“ des Bundesministeriums für Inneres ist das Zentrale Wählerregister explizit als Schwerpunkt des Innenressorts für 2014 genannt.³² Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann nicht gesagt werden, ob der Entwurf in dieser Gesetzgebungsperiode eine Mehrheit finden wird. Die Gründe für ein möglicherweise neuerliches Scheitern würden wohl nicht am Konzept des ZeWaeR liegen, sondern an unter Umständen stattfindenden Junktimen betreffend andere Elemente des Entwurfs, insbesondere was den beschriebenen Automatismus von „Volksbegehren – Volksbefragung“ betrifft.

Immer wieder laut gewordener Kritik³³ gegen das geplante ZeWaeR in seinem Kernbereich, wonach sich die Bundesministerin für Inneres aufgrund der vorhandenen „Flags“ jederzeit einen Überblick über die Einstellung der Bürgerinnen und Bürger, die eine Unterstützung oder Unterschrift für ein Volksbegehren geleistet haben, verschaffen könnte, ist entgegenzuhalten, dass der Entwurf umfangreiche datenschutzrechtliche Vorkehrungen enthält, die im Lauf der parlamentarischen Behandlung in der 24. Gesetzgebungsperiode noch wesentlich verbessert worden sind. Nicht außer Acht gelassen werden darf dabei die geltende Sachlage: Rein theoretisch werden die auf die Abgabe von Unterstützungserklärungen zu Volksbegehren vorgenommenen Sperrvermerke, wie auch die Vormerkungen über die Unterschriften im Einleitungsverfahren, bei den Gemeinden dezentral verwaltet. In der Praxis gibt es, weil im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung stattfindend, ohne diesbezügliche gesetzliche Regelung zudem auch jetzt schon große Datenbanken, die Daten von Unterstützungserklärungen oder allenfalls von Unterschriften zu Volksbegehren enthalten. Einerseits beruht die Existenz dieser Daten auf EDV-Lösungen in größeren österreichischen Städten, andererseits bedient eine ziemlich kleine Anzahl an Internet Providern zahlreiche Gemeinden, so dass die entsprechenden Daten gar nicht in

³¹ Vgl. Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013-2018, Politische Partizipation und Grundrechte (2013) 90

(<http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=53264>).

³² Vgl. „SI 19 – Zentrales Wählerregister“

(http://www.innensicher.at/files/INNEN.SICHER.2014_Langversion.pdf).

³³ Vgl. Stellungnahmen im parlamentarischen Begutachtungsverfahren, abrufbar unter http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A/A_02177/index.shtml

den Rechnern der Gemeinden, sondern in den Festplatten weniger Unternehmen gespeichert sind.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass ein ZeWaeR mit der Aussicht auf „Volksbegehren neu“ und mit der Möglichkeit der Skalierung auf andere Bürgerbeteiligungsverfahren einen wesentlichen Schritt in Richtung einer Bürgerbeteiligung unter Zuhilfenahme moderner Informationstechnologie darstellen würde. Bei Änderung der politischen Willenslage in Österreich lägen sogar technische Grundpfeiler vor, die einen ersten Schritt zur Implementierung einer E-Voting-Lösung darstellen würden. Es bleibt daher zu hoffen, dass der Einführung des ZeWaeR letztendlich doch noch Erfolg beschieden ist – und nicht ein Scheitern durch politische Implikationen, die außerhalb dieses Konzepts liegen.

Literaturverzeichnis

- [CoE08] Council of Europe, Electoral Law. 2008.
- [Lei13] Leiss, W.: „Dateneinsicht elektronisch“, Demokratiepaket umsetzen, Verwaltungsaufwand reduzieren, Kommunal 6/2013, 12.
- [Ste13a] Stein, R.: „Ein ehrgeiziges Projekt“, Zentrales Wählerregister, Kommunal 3/2013, 18.
- [Ste13b] Stein, R.: Kaum mehr überschaubar – Änderungen im Wahlrecht, RFG 3/2013, 114.
- [Ste13c] Stein, R.: Volksbegehren goes online, in Schweighofer/Kummer/Hötzendorfer (Hrsg), Abstraktion und Applikation, Tagungsband des 16. Internationalen Rechtsinformatik-Symposiums IRIS 2013 (2013) 303.
- [SVW13] Stein, R.; Vogl, G.; Wenda, G.: Nationalratswahlordnung (NRWO), 4. Auflage (2013).