

# e-voting und e-democracy aus verfassungsrechtlicher Sicht

*Patricia Heindl*

*Institut für Verfassungs- und Verwaltungsrecht, WU-Wien  
A-1090 Wien, Althanstraße 39-45  
Patricia.Heindl@wu-wien.ac.at*

**Schlagworte:** e-consultation, e-democracy, e-initiative, e-referendum, e-voting, Recht, Verfassungsrecht, Wahlrechtsgrundsätze

**Abstract:** Der Beitrag behandelt die verfassungsrechtlichen Vorgaben für den Einsatz elektronischer Kommunikationsformen in den institutionalisierten politischen Partizipationsinstrumenten: e-voting, e-referendum, e-initiative und e-consultation. Die Einführung von e-voting ist derzeit nur parallel zur traditionellen Wahl zulässig und bedürfte – vor allem aufgrund des geringeren Schutzes der geheimen Wahl – für allgemeine politische Wahlen einer Verfassungsänderung; bei Wahlen zu Interessenvertretungen reichen einfachgesetzliche Änderungen. Eine e-initiative hätte insbesondere nicht das Erfordernis der geheimen Stimmabgabe zu erfüllen.

## 1. Einleitung

Der Einsatz elektronischer Kommunikationsformen hat sich vom Privatrechtsverkehr (e-commerce) über den Verkehr zwischen Behörden und Bürgern (e-government) bis hin zum politischen Entscheidungsprozess (e-democracy) entwickelt. Art 1 B-VG lautet: „Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.“ Demokratie bezeichnet eine Form der Staatswillensbildung, also die Frage, wie politische Entscheidungen im Staat getroffen werden. Mit e-democracy soll daher im Folgenden der Einsatz elektronischer Kommunikationsformen im demokratischen Willensbildungsprozess bezeichnet werden. Wir befinden uns damit im Bereich der Gesetzgebung (im weiten Sinn), der insbesondere von e-government abzugrenzen ist, worunter hier der Einsatz neuer Medien in der Vollziehung (im weiten Sinne) verstanden wird<sup>1</sup>.

Im weiten Feld von e-democracy ergeben sich mannigfaltige Betätigungsfelder, aus denen beispielhaft folgende genannt seien: politische Dis-

---

<sup>1</sup> Mancherorts wird e-democracy auch als ein Teilbereich von e-government gesehen; vgl dazu *Schefbeck*, Elektronische Demokratie, in: *Schweighofer/Menzel* (Hrsg), E-Commerce und E-Government (Wien 2000), S. 89.

kussions- und Aktionsforen im Internet, die öffentliche Zugänglichkeit der Gesetzesentwürfe samt Stellungnahmen der Begutachtungsphase auf der Homepage des österreichischen Parlaments, die elektronische Unterstützung des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens<sup>2</sup>, die elektronische Kundmachung der Gesetzestexte, aber auch die Darstellung der politischen Parteien und Fraktionen im Internet oder die Kommunikation der politischen Entscheidungsträger mit den Bürgern über e-mail.

Aber nicht nur im Vor- und Umfeld der politischen Entscheidungsfindung ist der Einsatz elektronischer Kommunikationsformen möglich<sup>3</sup>, sondern auch in den institutionalisierten Formen der demokratischen Willensbildung selbst: Sowohl bei Wahlen als auch bei den direkt-demokratischen Partizipationsinstrumenten ist eine elektronische Unterstützung denkbar. Der weite Begriff „e-democracy“ beinhaltet daher insbesondere auch die elektronische Wahl (e-voting) sowie die elektronische Volksabstimmung (e-referendum), Volksbegehren (e-initiative) und Volksbefragung (e-consultation).

Sowohl das Wahlverfahren, als auch die Verfahren der direkt-demokratischen Partizipationsinstrumente sind genau geregelt. Der Einsatz neuer Medien in diesen Bereichen hat diese verfassungsrechtlichen Vorgaben zu erfüllen. Die rechtliche Zulässigkeit von e-voting, e-Volksabstimmung, e-Volksbegehren und e-Volksbefragung hängt damit von der technischen Möglichkeit der Wahrung der für diese Partizipationsinstrumente vorgeschriebenen Grundsätze ab. Die größte Herausforderung stellt sich dabei für das e-voting; auf dieses soll daher im Folgenden das Schwergewicht gelegt werden<sup>4</sup>.

## 2. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Art 26 B-VG iVm Art 8 StV von Wien schreibt vor, dass eine Wahl allgemein, unmittelbar, gleich, persönlich, frei und geheim zu erfolgen hat<sup>5</sup>. Welche spezifischen Anforderungen ergeben sich daraus für e-voting<sup>6</sup>?

<sup>2</sup> Siehe dazu auch den Beitrag von *Schefbeck* in diesem Tagungsband.

<sup>3</sup> Siehe dazu etwa *Schefbeck*, [FN 1], S. 89ff; *Schefbeck*, Aktuelle Trends in der E-Demokratie, in: *Schweighofer/Menzel/Kreuzbauer* (Hrsg.), Auf dem Weg zur ePerson (Wien 2001), S. 293ff.

<sup>4</sup> Vergleichbare rechtliche Voraussetzungen gelten für eine e-Volksabstimmung oder e-Volksbefragung; einfachere Voraussetzungen gelten für das e-Volksbegehren; insbesondere entfällt hier das Erfordernis der geheimen Stimmabgabe; dazu auch unten Abschnitt 3.

<sup>5</sup> Für Nationalratswahlen; diese Grundsätze gelten aber auch für Wahlen zum Europäischen Parlament, zu den Landtagen und Gemeinderäten sowie für Bundespräsidentenwahlen.

## 2.1. Allgemeine Wahl

Das Prinzip der allgemeinen Wahl fordert, dass grundsätzlich alle Staatsbürger das Recht zur Teilnahme an der Wahl haben. Im Fall des „echten“ e-voting, das den folgenden Überlegungen zugrunde liegt, kann der Wähler seine Stimme von jedem Ort aus abgeben, er muss sich also nicht mehr in das Wahllokal begeben. Diese Vereinfachung der Wahlteilnahme könnte, insbesondere dort wo es keine Briefwahl gibt, zu einer höheren Wahlbeteiligung führen und damit den Grundsatz der allgemeinen Wahl stärken. Wo es – wie auch in Österreich bei der Stimmabgabe im Ausland – eine de-facto-Briefwahl gibt – könnte die besonders hohe Fehlerquote<sup>7</sup> für die Einführung von e-voting sprechen.

Der Vereinfachung der Wahlteilnahme für einzelne Gruppen – vor allem mobile sowie jüngere und technisch versierte – steht aber die Gefahr des Ausschlusses anderer Bevölkerungsgruppen gegenüber: Auch bei einem möglichst einfach und leicht zu handhabenden elektronischen Wahlsystem werden – zumindest für einen absehbaren Zeitraum – vor allem ältere und an die neuen Medien nicht gewöhnte Menschen – faktisch ausgeschlossen. Der Grundsatz der allgemeinen Wahl erfordert also, dass – solange nicht der Zugang zum technischen System und die Befähigung damit umzugehen für alle Bevölkerungsgruppen gegeben ist – e-voting lediglich als zusätzliche Alternative zur traditionellen Form der Stimmabgabe eingesetzt wird.

## 2.2. Unmittelbare Wahl

Unmittelbarkeit der Wahl bedeutet, dass die Wähler die Person, die sie wählen wollen, selbst bezeichnen, ein Wahlmännersystem somit ausgeschlossen ist. Ein elektronisches Wahlverfahren müsste folglich sicherstellen, dass die elektronisch abgegebene Stimme – ebenso wie bei der Urnenwahl – direkt in die Stimmauswertung einfließt.

---

<sup>6</sup> Vgl zum folgenden auch *Marschitz*, [http://www.plattform.or.at/download/POP\\_Art\\_Internetvoting.pdf](http://www.plattform.or.at/download/POP_Art_Internetvoting.pdf), (12.4.2003); *Poier*, Grundrechte und E-Voting, in: Österreichische Juristenkommission (Hrsg), Grundrechte in der Informationsgesellschaft (Wien 2001), S. 102ff; *Schreiner*, Art 26 B-VG, in: *Rill/Schäffer* (Hrsg), Bundesverfassungsrecht – Kommentar (Wien 2001), Rz 57; *Schreiner*, Wahlen per Mausclick – rechtliche Überlegungen zum I-Voting, in: *Schweighofer/Menzel/Kreuzbauer* (Hrsg), Auf dem Weg zur ePerson (Wien 2001), S. 258ff.

<sup>7</sup> Vgl *Dujmovits*, Auslandsösterreicherwahlrecht und Briefwahl (Wien 2000), S. 65; vgl [FN 13].

### 2.3. Gleiche Wahl

Unter Gleichheit der Wahl ist zu verstehen, dass jedem Wähler ein gleiches Maß an Mitbestimmung zukommt: alle gültigen Stimmen sind gleich zu zählen (gleicher Zählwert) und müssen – abgesehen von zulässigen Einschränkungen – den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (gleicher Erfolgswert).

Daraus ergeben sich für die technische Ausgestaltung eines e-voting-Systems mehrere Anforderungen: Zum einen ist auch bei elektronischer Wahl sicherzustellen, dass nur wahlberechtigte Personen – und auch diese nur einmal – wählen können; doppelte Stimmabgabe oder Stimmabgabe durch nicht Wahlberechtigte somit ausgeschlossen ist. Dies würde mit einem elektronisch geführten Wählerverzeichnis wesentlich erleichtert. Weiters muss das technische Wahlsystem garantieren, dass die Wahlentscheidung unverfälscht die zentrale Auswertung erreicht und während der Datenübertragung nicht verändert werden kann.

Der Grundsatz der gleichen Wahl scheint zwar nicht absolute Einheitlichkeit des Verfahrens der Stimmabgabe zu erfordern. Jedoch ergibt sich daraus die verfassungsrechtliche Anforderung einer größtmöglichen Identität von elektronischem und traditionellem Stimmzettel bei Parallelität von elektronischer und traditioneller Wahl. Das bedeutet konkret eine Entsprechung von elektronischem und traditionellem Stimmzettel hinsichtlich Größe und Reihung der einzelnen Wahlvorschläge sowie hinsichtlich der Größe des Stimmzettels auf dem Bildschirm<sup>8</sup>. Weiters muss es auch bei elektronischer Wahl möglich sein, seine Stimme ungültig abzugeben. Aber nicht nur die bewusst ungültige, sondern auch die fehlerhafte, also unbewusst ungültige, Stimmabgabe muss bei elektronischer Wahl weiterhin möglich sein. Denn der Grundsatz der gleichen Wahl verbietet jeden zusätzlichen Schutz vor fehlerhafter Stimmabgabe. Damit würde aber eine technisch machbare und vor allem bei komplizierten Verfahren, wie etwa Stimme für Partei und Stimme für Person oder Mehrfachstimme bei Interessenvertretungen, wünschenswerte Verbesserung bei Parallelität von elektronischer und traditioneller Wahl wegfallen. Schließlich hat das elektronische System auch einen Schutz vor übereilter Stimmabgabe vorzusehen.

### 2.4. Freie, geheime und persönliche Wahl

Die größten Herausforderungen für e-voting erfließen aber aus den Grundsätzen der freien, geheimen und persönlichen Wahl. Unter Freiheit der Wahl ist zu verstehen, dass die Wahlentscheidung unverfälscht und

---

<sup>8</sup> Insbesondere müssen alle Wahlvorschläge insgesamt – auf einen Blick – auf dem Bildschirm ersichtlich sein, wenn dies auf dem traditionellen Stimmzettel ebenso ist.

frei von Zwang abzugeben ist. Der Grundsatz der geheimen Wahl erfordert, dass die Stimmabgabe in einer für die Wahlbehörde und die Öffentlichkeit nicht erkennbaren Weise erfolgen muss, wobei der Staat wirksame Vorkehrungen zur Geheimhaltung des Wahlverhaltens des einzelnen Wählers zu treffen hat. Persönlichkeit der Wahl schließlich bedeutet, dass die Wahl durch persönliche Stimmabgabe zu erfolgen hat.

Das Schlüsselproblem des e-voting stellt die Wahrung der Anonymität des Wählers bei gleichzeitiger Authentizität der Stimme dar. Der Grundsatz des geheimen Wahlrechts fordert für e-voting, dass jeder Rückschluss von der einzelnen Stimme auf den Wähler bei der Wahlauswertung ausgeschlossen ist. Die Identifikation des Wählers muss daher von der Auswertung des Stimmzettels strikt getrennt sein<sup>9</sup>.

Damit das Wahlgeheimnis auch tatsächlich gewahrt bleibt, ist weiters sicherzustellen, dass die tatsächlich elektronisch abgegebenen Stimmen eine gewisse Mindestanzahl erreichen.

Verfassungsrechtliche Anforderungen hinsichtlich der geheimen Stimmabgabe ergeben sich auch aus den datenschutzrechtlichen Bestimmungen, die insbesondere dort zum Tragen kommen, wo – wie bei den Interessenvertretungen – die Wahlgrundsätze lediglich einfachgesetzlich normiert sind.

Das e-voting wirft ähnliche Probleme wie die Briefwahl auf: In beiden Fällen gibt der Wähler seine Stimme außerhalb des Wahllokals ab; ein absoluter Schutz der geheimen Wahl kann dabei nicht mehr gewährleistet werden. Auf der anderen Seite können beide Formen der Distanzwahl zu einer Verbesserung der allgemeinen Wahl beitragen. In seinem Erkenntnis VfSlg 10.412 hat der VfGH die Zulässigkeit der Briefwahl wegen Verstoßes gegen das persönliche und geheime Wahlrecht verneint<sup>10</sup>: der Grundsatz der persönlichen Wahl erfordere die physische Präsenz des Wählers vor der Wahlkommission, da nur so sichergestellt werden könne, dass der Wähler seine Stimme selbst abgibt. Das Prinzip der geheimen Wahl wiederum erfordere wirksame Vorkehrungen des Staates zu seinem Schutz. Diese Verpflichtung werde bei der Briefwahl verletzt, da der Wähler hinsichtlich des Schutzes seines geheimen Wahlrechts auf sich selbst gestellt sei. Diese Rechtsprechung wurde in der Lehre<sup>11</sup> heftig kritisiert. Vor allem wurde gegen eine strikte Ablehnung der Briefwahl eingewendet, dass die Einschränkungen des persönlichen und geheimen Wahlrechts mit den zu

<sup>9</sup> Dabei wird von „informationeller Gewaltenteilung“ gesprochen, vgl. *Schreiner* [FN 6] S. 262. Zur technischen Ausgestaltungsmöglichkeit siehe *Krimmer* in diesem Band.

<sup>10</sup> Für Wahlen zum Gemeinderat. Dies gilt gemäß dem Homogenitätsprinzip auch für die übrigen, in FN 5 genannten, Wahlen.

<sup>11</sup> Vgl. etwa *Nowak*, Politische Grundrechte (Wien 1988), S. 361ff; *Schreiner* [FN 6], Rz 55.

erwartenden Verbesserungen des allgemeinen Wahlrechts abgewogen werden müssten.

Das rechtliche Schicksal von e-voting ist unter diesem Blickwinkel eng mit jenem der Briefwahl verknüpft. Beide sind nach geltender Verfassungsrechtslage für allgemeine politische Wahlen nicht zulässig<sup>12</sup>. Unabhängig davon, welcher Argumentation beigeplichtet wird, steht außer Streit, dass jede Form der Wahl, in der der Wähler seine Stimme außerhalb der Wahlzelle abgibt, ein Abgehen von dem absoluten Geheimnisschutz in der Wahlzelle und damit eine Einschränkung des geheimen, freien und persönlichen Wahlrechts bedeutet. Diese kann unter Umständen mit Verbesserungen im allgemeinen Wahlrecht aufgewogen werden.

Mit der Neufassung des Art 26 Abs 6 B-VG wurde jedoch die Möglichkeit einer de-facto-Briefwahl für die Stimmabgabe im Ausland geschaffen<sup>13</sup>. Unter Umständen deckt diese Verfassungsbestimmung für die von ihr erfassten Wahlen auch e-voting vom Ausland<sup>14</sup> – sofern die Authentizität und Anonymität gewahrt ist. Da jedoch in diesem Fall auch für einfachgesetzliche Änderungen eine Zweidrittelmehrheit notwendig ist, ist die politische Durchsetzbarkeit für e-voting im Bereich der Stimmabgabe im Ausland nicht einfacher.

Anders ist dies bei Wahlen zu beruflichen und sozialen Interessenvertretungen. In diesem Bereich gelten die Wahlrechtsgrundsätze nur auf einfachgesetzlicher Ebene und auch hier nur abgeschwächt, insbesondere gilt nicht der Grundsatz des persönlichen Wahlrechts<sup>15</sup>. Aus diesem Grund wird hier auch eine Briefwahl als verfassungsrechtlich zulässig erachtet. Ebenso ist aus diesem Blickwinkel eine einfachgesetzliche Einführung des e-voting für Wahlen zu Interessenvertretungen zulässig, wovon für den Bereich der österreichischen Hochschülerschaft und der Wirtschaftskammer auch schon Gebrauch gemacht wurde<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Dort, wo die Briefwahl zulässig ist – wie in Deutschland im Verhinderungsfall oder in der Schweiz generell – erscheint die verfassungsrechtliche Schwelle für e-voting niedriger; vgl dazu *Braun* sowie *Karger/Riß* in diesem Band.

<sup>13</sup> Für Wahlen zum Nationalrat, Bundespräsidentenwahlen und Volksabstimmungen; ähnliches bestimmt Art 23a Abs 5 B-VG auch für Wahlen zum Europäischen Parlament. Zum Unterschied der bei Briefwahlen üblichen Möglichkeit der Stimmabgabe ohne Zeugen (mittels eidesstattlicher Erklärung) wird in Österreich jedoch die Bestätigung der Stimmabgabe durch einen Zeugen verlangt (§ 60 NRWO); vgl *Dujmovits* [FN 7].

<sup>14</sup> Vgl *Schreiner* [FN 6], Rz 57.

<sup>15</sup> VfSlg 8.590, 14.440.

<sup>16</sup> § 34 Abs 4 bis 7 HSG sowie § 74 Abs 2 bis 4 WKG; siehe dazu *Krimmer*, in diesem Band; sowie *Krimmer*, e-voting.at – Elektronische Demokratie am Beispiel der österreichischen Hochschülerschaftswahlen (Diplomarbeit, Wien 2002) [http://www.it-law.at/papers/krimmer\\_e-voting.pdf](http://www.it-law.at/papers/krimmer_e-voting.pdf), (12.4.2003); *Menzel*, E-Voting an österreichischen Hoch-

## 2.5. Wahlanfechtung und Wahlbehörden

Spezifische verfassungsrechtliche Anforderungen für das e-voting ergeben sich auch aus weiteren, das Wahlverfahren betreffenden Verfassungsbestimmungen: Aus der in Art 141 B-VG vorgesehenen Möglichkeit der nachträglichen Wahlanfechtung folgt, dass die Wahldaten auch nach der Auszählung gespeichert werden müssen, um eine Überprüfung der Stimmauszählung zu ermöglichen. Gleichzeitig ist aber gemäß dem Grundsatz des geheimen Wahlrechts sicherzustellen, dass die konkrete Stimme nicht auf den Wähler zurückzuführen ist. Das elektronische Wahlsystem hat also die Nachvollziehbarkeit des Wahlvorgangs bei gleichzeitiger Unmöglichkeit der Rückführung der Stimme auf den Wähler zu gewährleisten.

Bei der traditionellen Form der Wahl erfolgt die Kontrolle des Verfahrens der Stimmabgabe und der Stimmauszählung durch Wahlkommissionen, denen Vertreter der wahlwerbenden Parteien angehören. Da diese Wahlbehörden verfassungsrechtlich<sup>17</sup> zur Durchführung und Leitung der Wahl – und damit auch zur Kontrolle über die Stimmauszählung – berufen sind, muss ihnen diese Möglichkeit auch bei elektronischer Stimmauszählung zukommen.

## 3. Resümee

Aus all dem ergibt sich, dass die Einführung von e-voting für allgemeine politische Wahlen verfassungsrechtlich unzulässig wäre oder anders formuliert: sie einer Verfassungsänderung bedürfte<sup>18</sup>. Auf der Ebene der Wahlen zu beruflichen und gesetzlichen Interessenvertretungen reichen ein-fachgesetzliche Änderungen. Diese wurden mittlerweile auch schon für die Österreichische Hochschülerschaft sowie für die Österreichische Wirtschaftskammer geschaffen<sup>19</sup>; sie bedürfen aber noch einer näheren Ausgestaltung im Verordnungsweg. Für 2005 ist in diesen beiden Bereichen die in Österreich erstmalige Durchführung von e-voting geplant<sup>20</sup>. Aufbauend auf diesen Erfahrungen kann man sich dann der Frage von e-voting für allgemeine politische Wahlen stellen.

---

schulen, in: *Schweighofer/Menzel/Kreuzbauer* (Hrsg), Auf dem Weg zur ePerson (Wien 2001), S. 281ff; *Schinagl/Kilches*, Online Wahlen und E-Voting – Entwicklungstendenzen zu elektronischen Wirtschaftskammer-Wahlen im Jahr 2005, in: *Pauger* (GesRd), Neue Medien. 3. Fakultätstag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät 12. Mai 2000 (oJ), S. 291ff.

<sup>17</sup> Art 26 Abs 6 erster Satz B-VG iVm § 6 ff NRW.

<sup>18</sup> Zu den Einschränkungen für die Stimmabgabe im Ausland siehe oben bei FN 14.

<sup>19</sup> Siehe oben FN 16.

<sup>20</sup> Im Mai 2003 findet an der Wirtschaftsuniversität Wien eine Testwahl parallel zur ÖH-Wahl statt; vgl dazu *Krimmer* in diesem Band.

Geringere verfassungsrechtliche Anforderungen als bei e-voting stellen sich bei einem – ebenso denkbaren – e-Volksbegehren. Da hier vor allem der Schutz der geheimen Stimmabgabe entfällt, wäre ein e-Volksbegehren technisch weit leichter zu realisieren. Damit könnte – unter Umständen verbunden mit einer generellen Verbesserung der parlamentarischen Behandlung von Volksbegehren – ein weiterer Beitrag zur Verbesserung der politischen Partizipation der Bürger geleistet werden.

Die Möglichkeiten der neuen Medien sollen auch im politischen Bereich genutzt, Risiken und Gefahrenpotentiale aber nicht verkannt werden: Höchste Sicherheitsanforderungen – vor allem im Hinblick auf den Schutz des geheimen Wahlrechts – sind deshalb an die technischen Systeme zu stellen. Vor allem aber muss sichergestellt sein, dass die Ausübung politischer Grundrechte nicht abhängig ist vom sozialen Status oder den technischen Fähigkeiten der Bürger. Der Einsatz elektronischer Kommunikationsformen kann zu einer Verbesserung der politischen Partizipation der Bürger beitragen. Ein revolutionärer Übergang zu einer radikal-direktdemokratischen „Cyber-Demokratie“ ist aber weder zu erwarten noch wünschenswert.