

ZENTRALE WÄHLEREVIDENZ – NACH MEHR ALS 30 JAHREN HÖCHSTE ZEIT FÜR «RUNDERNEUERUNG»

Robert Stein

Leiter der Abteilung für Wahlangelegenheiten im Bundesministerium für Inneres
Herrengasse 7, 1010 Wien, AT
robert.stein@bmi.gv.at; <http://bmi.gv.at/wahlen/>

Schlagnote: *Neues E-Government, Wahlen, Wählererevidenz, Wählerregister*

Abstract: *Anfang der 1980er-Jahre wurde die Zentrale Wählererevidenz (ZWE) als einfache Datenbank ins Leben gerufen. Die im Rechenzentrum des Bundesministeriums für Inneres angesiedelte Datenbank war von Beginn an bis zur Gegenwart auf einer IBM-370-Großrechnerumgebung implementiert und beinhaltete eine primitive Aneinanderreihung der Daten der örtlichen Wählererevidenzen der einzelnen Gemeinden. Der bislang einzige Verwendungszweck für die Daten der ZWE war (und ist) die regelmäßige Versorgung der im Parlament vertretenen wahlwerbenden Parteien mit den aktuellen Daten der Wahlberechtigten. Plausibilitätsroutinen haben nichts daran geändert, dass seitens der Parteien immer wieder auf die mangelnde Datenqualität hingewiesen wurde. Der seit langem bestehende Wunsch von Bundesregierungen nach einem zentral geführten «Zentralen Wählerregister» war der Grund, warum man mit einer Reform immer wieder gezögert hat. Das Erfordernis einer Verfassungsmehrheit verhinderte jedoch konsequent die Umsetzung dieses Vorhabens. Im Jahr 2015 erschien es dessen ungeachtet unvermeidlich, die ZWE umfangreich zu «renovieren», ließ sich doch einerseits die Großrechnerumgebung nicht mehr länger aufrechterhalten und machte die Maßnahme andererseits eine unmittelbar geplante Gesetzesänderung, die eine Erweiterung der Möglichkeiten der ZWE in Richtung einer Abfragemöglichkeit im BMI sowie einer zentralen Plausibilitätsüberprüfung beinhalten sollte, wegen der erforderlichen verbesserten Datenqualität unumgänglich. Die neue Applikation ZWE, bei der weiterhin die Gemeinden Eigentümer der örtlichen Wählererevidenz-Daten sind und bei der diese Daten im Bundesministerium für Inneres weiterhin nur verwaltet werden, soll rechtzeitig vor der Bundespräsidentenwahl 2016 einsatzbereit sein. In die Applikation wird die nach dem Europa-Wählererevidenzgesetz durch das BMI zu führende «Zentrale Europa-Wählererevidenz» – eine aufgrund der Richtlinie 93/109/EG eingerichtete Datenbank der registrierten Auslandsösterreicherinnen und Auslandsösterreicher sowie der registrierten, in Österreich wohnenden nicht österreichischen Unionsbürgerinnen und Unionsbürger – miteinbezogen sein. Die Applikation wird zukünftig auch in Richtung eines vernetzten «Zentralen Wählerregisters» und einer damit verbundenen grundlegend modernisierten Administration von Volksbegehren skalierbar sein.*

1. Alles dreht sich um eine Verfassungsbestimmung

Artikel 26 Absatz 5 B-VG¹ lautet:

«Die Wählerverzeichnisse werden von den Gemeinden im übertragenen Wirkungsbereich angelegt.»

Die hier aus der österreichischen Bundesverfassung zitierte Bestimmung, die, wenn auch mit einer anderen Absatzbezeichnung, bereits seit 1930 Bestandteil des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes war, ist Hauptursache, dass es in Österreich noch immer kein Zentrales Wählerregister gibt, wie es zuletzt in den Jahren 2012 und 2013 seitens der Bundesregierung angedacht war. Die Interpretation der Bestimmung ist nicht unkompliziert. Weder im Jahr 1920, dem Jahr in dem das B-VG in Kraft trat, noch nach 1945, gab es bei den Gemeinden lokale Wählerevidenzen, sie wurden in der bis heute existierenden Form erst im Jahr 1960 geschaffen.² Vieles deutet daher darauf hin, dass mit den «Wählerverzeichnissen» im B-VG die heute bestehenden lokalen Wählerevidenzen der Gemeinden gemeint sind, möglicher Weise aber ebenso die bei jedem Wahlereignis neu gebildeten Wählerverzeichnisse.³ Basierten nämlich die bei Wahlen in den Zwanziger- aber auch noch in den Fünfziger-Jahren des 20. Jahrhunderts auf von den Wahlberechtigten auszufüllenden «Wähleranlageblättern», so sind die in den einzelnen Wahlordnungen⁴ enthaltenen Regelungen über genau diese Wähleranlageblätter in das im Jahr 1960 neu geschaffene Wählerevidenzgesetz übergeführt worden.

Ein Versuch, diese Frage ein für alle Mal zu bereinigen, ist im Jahr 2013 gescheitert, weil der weiter unten noch mehrfach erwähnte Initiativantrag 2177/A (XXIV. GP)⁵ – oftmals auch als «Demokratiepaket» bezeichnet – entgegen den Erwartungen der Experten des Bundesministeriums für Inneres nicht in die Realität umgesetzt werden konnte. Die für die parlamentarische Zwei-Drittel-Mehrheit erforderlich gewesene Zustimmung von Oppositionsparteien wurde mit deren Forderungen nach einem obligaten Referendum bei Volksbegehren mit bestimmter Qualität und einem bestimmten Maß an Unterstützung junktimiert. Letztendlich sind die diesbezüglichen Anstrengungen für einen Kompromiss aber erfolglos geblieben. Der Text der Bestimmung in der beabsichtigten Fassung des Entwurfs hätte – übergeführt in einen Artikel 26a B-VG – wie folgt gelautet:

«(2) Die Führung der Wählerevidenz und die Anlegung der entsprechenden Verzeichnisse bei einer Wahl zum Europäischen Parlament, einer Wahl zum Nationalrat, einer Wahl des Bundespräsidenten, einer Volksabstimmung und einer Volksbefragung obliegt der Gemeinde im übertragenen Wirkungsbereich. Die Speicherung der Daten der Wählerevidenzen erfolgt in einem zentralen Wählerregister; die Länder und Gemeinden können diese Daten für gleichartige Verzeichnisse verwenden.»⁶

¹ Erstmals zu finden im österreichischen Bundes-Verfassungsgesetz ist eine inhaltlich gleichlautende Bestimmung in der Fassung der als «Zweite Bundes-Verfassungsnovelle» bezeichneten Novellierung mit der BGBl. Nr. 392/1929, die die Absatzbezeichnung «(8)» aufwies und wie folgt lautete: «Die Wählerverzeichnisse werden von den Gemeinden, sofern aber Gemeinden zum örtlichen Wirkungsbereich einer Bundespolizeibehörde gehören, von dieser unter Mitwirkung der Gemeinde angelegt».

² Bundesgesetz über die Führung ständiger Evidenzen der Wahl- und Stimmberechtigten (Wählerevidenzgesetz), BGBl. Nr. 243/1960.

³ Die relativierende Einschätzung beruht auf dem Umstand, dass zu dieser Frage eine Entscheidung des VfGH bislang nicht herbeigeführt worden ist.

⁴ Z.B. § 29 Abs. 1 der Nationalrats-Wahlordnung, BGBl. Nr. 129/1949.

⁵ Antrag der Abgeordneten Dr. Josef Cap, Karlheinz Kopf, Kolleginnen und Kollegen betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), das Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates 1975, 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, 2177/A (XXIV. GP).

⁶ Art. 1 Z 3 des Gesetzesentwurfs im Initiativantrag laut Anm. 5 in der Fassung des «Gesamtändernden Abänderungsantrages vom 28. Juni 2013».

Ohne eine solche, für ein modernes zentrales Wählerregister maßgeschneiderte Bestimmung des B-VG sind die Gemeinden im datenschutzrechtlichen Sinn Eigentümer der Wählervidenz-Daten. Ein «Durchregieren» durch eine Behörde des Bundes, d.h. die Vornahme berichtigender und synchronisierter Korrekturen von Daten eines zentralen Wählerregisters sowie der korrespondierenden Daten in den lokalen Wählervidenzen der Gemeinden wäre allem Anschein nach verfassungswidrig. Aus diesen Rahmenbedingungen ergibt sich der nachstehend beschriebene Ist-Zustand.

2. Der Ist-Zustand mit Blick auf Lösungen in anderen Ländern

Der Ist-Zustand wurde im Rahmen der IRIS bereits im Beitrag «Volksbegehren goes online» im Jahr 2014 ausführlich dargestellt.⁷ Wie oben beschrieben sind die Eigentümer der Daten der lokalen Wählervidenzen die Gemeinden. Diese führen die für die Durchführung von Wahlereignissen erforderlichen Daten dezentral, wobei grundsätzlich – aber mit zahlreichen Ausnahmen – die Daten des Zentralen Melderegisters⁸ als Basis herangezogen werden dürfen. Rein theoretisch erfolgt die Streichung des Datensatzes eines oder einer Wahlberechtigten noch immer – wie schon seit Jahrzehnten – aufgrund einer Zuzugsmitteilung durch eine andere Gemeinde. In der durch eine Novellierung des Wählervidenzgesetzes 1973⁹ «abgesegneten» Praxis erfolgen Aufnahmen wie Streichungen aus der Wählervidenz jedoch aufgrund automatisierter Vorgänge im Zentralen Melderegister.

Die Akzessorität der lokalen Wählervidenz-Daten zu den Daten des Zentralen Melderegisters weist zahlreiche Durchbrechungen auf. Auslandsösterreicherinnen und Auslandsösterreicher werden in der Gemeinde des «Anknüpfungspunktes»¹⁰ – häufig handelt es sich hierbei um die Gemeinde des letzten Hauptwohnsitzes – geführt, auch wenn die Daten dieses Personenkreises im Zentralen Melderegister nicht aufscheinen. Die Eintragung der Daten von Auslandsösterreicherinnen oder Auslandsösterreichern erfolgt durch die Gemeinde des Anknüpfungspunktes grundsätzlich auf Antrag von betroffenen Personen, eine Streichung erfolgt jedoch amtswegig, wenn der gesetzlich vorgegebene, aber beliebig oft verlängerbare Zeitraum von zehn Jahren ohne neuerliche Antragsstellung verstrichen ist oder wenn sich eine Auslandsösterreicherin oder ein Auslandsösterreicher nach der Begründung eines Hauptwohnsitzes im Bundesgebiet in einer österreichischen Gemeinde anmeldet.

Schon immer waren die Datensätze aus der Wählervidenz einer Gemeinde zu streichen, wenn auf die betreffenden Personen ein Wahlausschlussgrund – in Österreich kann dies nur eine gerichtliche Verurteilung sein – zugetroffen hat. Aus EDV-technischer Betrachtung ist diese Regelung von Anfang an als missglückt zu betrachten. Naheliegender wäre es, die entsprechenden Datensätze nicht aus der Datenbank zu entfernen, sondern mit einem «Flag» zu kennzeichnen. Durch Artikel 6 Absatz 4 B-VG in der Fassung des Wahlrechtsänderungsgesetzes 2011 sind die Gemeinden aber seit 2011 verpflichtet, den Datensatz einer Person, die in einer Justizanstalt inhaftiert, aber vom Wahlrecht nicht durch eine Einzelfallentscheidung eines Gerichtes ausgeschlossen worden ist, in der Wählervidenz zu führen, und zwar für den Fall, dass diese Person ihren letzten Hauptwohnsitz in dieser Gemeinde hatte. Hat die Schaffung der Akzessorität zum Zentralen Melderegister zu einer wesentlichen Qualitätsverbesserung bei den Daten der lokalen Wählervidenzen geführt, so deutet vieles darauf hin, dass die Datenqualität aufgrund der aus administrativer Sicht noch immer nicht vollständig

⁷ STEIN, «Volksbegehren goes online», in: Abstraktion und Applikation, Tagungsband des IRIS 2013, 303 ff.

⁸ Das «Zentrale Melderegister» wurde mit der Novelle zum Meldegesetz, BGBl I Nr. 28/2001, geschaffen.

⁹ § 2 Abs. 2 letzter Satz des Wählervidenzgesetzes 1973, BGBl. Nr. 601/1973, in der Fassung des Wahlrechtsänderungsgesetzes 2007, BGBl. I Nr. 28/2007: «Die Verständigung kann entfallen, wenn der Zuzug durch einen Vorgang im Zentralen Melderegister belegt ist.»

¹⁰ Vgl. § 2a Abs. 1 und 2 des Wählervidenzgesetzes 1973.

gelösten Häftlingsproblematik nachgelassen hat.¹¹

Mag der Umstand, dass die Gemeinden, und nicht Bundesbehörden, Eigentümer der Daten der Wählerevidenzen sind, für Expertinnen und Experten anderer Staaten kaum nachvollziehbar sein, so ist zur Kenntnis zu nehmen, dass diese Rechtslage Ergebnis klarer Verhältnisse in Bezug auf den Datenschutz ist und dass eine Änderung nur durch Anpassung des Bundes-Verfassungsgesetzes möglich wäre.

Eine vollständige Analyse der verschiedenen Modelle der Registrierung von Wählerinnen und Wählern in anderen Staaten würde den Rahmen dieses Beitrages bei Weitem sprengen. Es kann aber die allgemeine Aussage getroffen werden, dass es – theoretisch gesehen – zwei gangbare Wege gibt, wahlberechtigte Personen für die Zulassung zu einer Wahl zu registrieren. Die insbesondere im angelsächsischen Raum – vor allem mangels des Vorhandenseins geeigneter Daten aus Melderegistern – gebräuchliche Form ist, dass sich Wählerinnen und Wähler für jede einzelne Wahl innerhalb einer bestimmten Frist von Neuem registrieren lassen müssen. Lässt eine Person die Frist verstreichen, so ist sie von einer Teilnahme an einer bevorstehenden Wahl ausgeschlossen. Als Gegenpol dazu seien Systeme mit zentralen EDV-Lösungen erwähnt, bei denen die Daten der Wahlberechtigten in einer permanent geführten und aktualisierten zentralen Datenbank erfasst sind. Gleichsam als Mischform käme allenfalls eine Registrierung von Wahlberechtigten in einem größeren Gebiet (z.B. deutsches Bundesland) in Betracht. Klar ist, dass für die Rechtssicherheit bei einer Wahl, insbesondere was die Verhinderung von Doppel- oder Mehrfach-Stimmabgaben betrifft, das Vorhandensein einer sich auf einen ganzen Staat erstreckenden Datenbank von Wahlberechtigten am zweckmäßigsten wäre und somit als «Idealzustand» zu betrachten wäre.

3. Der Idealzustand aus österreichischer Sicht

Auch der Idealzustand aus österreichischer Sicht wurde im oben erwähnten Beitrag aus dem Jahr 2013¹² beschrieben. Er ist sogar in wesentlichen Zügen Element des dort erörterten Gesetzesentwurfes aus dem Jahr 2013¹³ geworden. Auf Österreich bezogen würden beim Idealzustand einer Wählerregistrierung die Datensätze aller Wahlberechtigten, gut vergleichbar mit dem Zentralen Melderegister, in einer vom Bundesministerium für Inneres geführten Datenbank erfasst, bei der das Bundesministerium für Inneres uneingeschränkt die Möglichkeit zum «Durchregieren» besäße, also durch Datenabgleich oder wodurch auch immer festgestellte Mängel in Datensätzen amtswegig berichtigen dürfte. Nach diesem Konzept wäre der Eigentümer der Daten aus datenschutzrechtlicher Betrachtung der Bund. Die Gemeinden hätten aber in unterschiedlichen Berechtigungsstufen auf Datensätze Zugriff, der es ihnen z.B. ermöglichen würde, Auslandösterreicherinnen und Auslandsösterreicher zu erfassen, Sperrvermerke wegen der erfolgten und nur einmalig zulässigen Unterstützung einer wahllebenden Gruppe ebenso wie eines Bewerbers oder einer Bewerberin für eine Bundespräsidentenwahl anzubringen oder die Datensätze von inhaftierten Personen – «händisch» – einzutragen. Nur mit einer Datenbank in der beschriebenen Art wäre es möglich, die von der Bundesregierung schon im Jahr 2012 ins Auge gefasste¹⁴ und längst fällige Neuregelung der Administration Volksbegehren in die Praxis umzusetzen. Derzeit führt kein Weg daran vorbei, sich bei der Abwicklung von Volksbegehren eines stark in die Jahre gekommenen Systems zu bedienen und dabei insbesondere auf die Möglichkeit, dass Wahlberechtigte ein Volksbegehren von jeder Gemeinde aus oder auch online unterstützen können, bis auf Weiteres zu verzichten.

¹¹ STEIN/VOGL/WENDA, NRWO³; (2010), Anm. zu § 22 ff. NRWO.

¹² Siehe FN 7.

¹³ Siehe FN 5.

¹⁴ Vgl. OTS von BM Spindelegger vom 11. September 2012: «Mehr Bürgernähe durch zentrales Wählerregister».

4. Zwischen Ist-Zustand und Idealzustand – das Wahlrechtsänderungsgesetz 2015 als verfassungsrechtliche Gratwanderung

Schon nach der geltenden Rechtslage ist durch das Wählerevidenzgesetz 1973 die Existenz einer «Zentralen Wählerevidenz» vorgegeben¹⁵, im Europa-Wählerevidenzgesetz ist eine «Zentrale Europa-Wählerevidenz» positiv verankert¹⁶. Die beiden Datenbanken sind allerdings in keiner Weise kongruent, weder was die gespeicherten Datensätze, noch was den Zweck der Datenbanken betrifft. Es ist leider nicht unkompliziert: Eine lokale Wählerevidenz enthält die Datensätze aller Wahlberechtigten einer Gemeinde, die bei bundesweit durchgeführten Wahlereignissen, also Nationalratswahlen, Bundespräsidentenwahlen, Volkabstimmungen und Volksbefragungen wahlberechtigt sind. Eine lokale Europa-Wählerevidenz enthält die gleichen Datensätze, sie ist aber vermehrt um die Datensätze der nicht-österreichischen Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, die mit förmlicher Erklärung beantragt haben, die österreichischen Mitglieder des Europäischen Parlaments wählen zu wollen, und vermindert um die Datensätze jener Auslandsösterreicherinnen und Auslandsösterreicher, die – aus welchem Grund auch immer – einen solchen Antrag nicht gestellt haben. Die «Zentrale Wählerevidenz» stellt eine Aufsummierung der Datensätze aller lokalen Wählerevidenzen der Gemeinden dar, umfasst also in etwa 6.400.000 Datensätze. In der «Zentralen Europa-Wählerevidenz» sind hingegen lediglich die Datensätze der dort zu erfassenden Auslandsösterreicherinnen und Auslandsösterreicher sowie der nicht-österreichischen Unionsbürgerinnen und Unionsbürger gespeichert, die Datenbank umfasst also bloß etwa 100.000 Datensätze.

Die Datenbank «Zentrale Wählerevidenz» wurde bis vor Kurzem auf dem Großrechnersystem IBM 370 geführt und stellt eine weitestgehend ungeprüfte Aneinanderreihung der Datensätze der einzelnen lokalen Wählerevidenzen der Gemeinden dar. Die Qualität der Daten, die ihrer gesetzlichen Zweckbindung nach bislang ausschließlich dazu bestimmt waren, an die im Parlament vertretenen Parteien weitergeleitet zu werden, muss als schlecht bezeichnet werden. Die Rechtsgrundlage für diese Vorgänge nach dem Wählerevidenzgesetz 1973 in der bis Ende 2015 geltenden Fassung lautete wie folgt:

«§ 3 (4) Sofern Gemeinden die Wählerevidenz automationsunterstützt führen oder bei Dienstleistungen im Datenverkehr andere Rechtsträger in Anspruch nehmen, haben sie die Daten der Wählerevidenz dem Bundesministerium für Inneres zur Speicherung und unentgeltlichen Auskunftserteilung an die zur Vertretung nach außen berufenen Organe der im Nationalrat vertretenen Parteien mittels maschinell lesbarer Datenträger oder im Weg der Datenfernverarbeitung zu übermitteln. Eine derartige Auskunft hat jeweils alle Daten der Wählerevidenz einer Gemeinde zu enthalten; eine Übermittlung mittels maschinell lesbarer Datenträger oder im Weg der Datenfernverarbeitung ist zulässig. Die Daten des Wählerevidenzregisters beim Bundesministerium für Inneres dürfen mit den Daten des Zentralen Melderegisters (§ 16 des Meldegesetzes 1991) verknüpft werden. Zum Zweck eines Datenabgleichs bei der amtswegigen Versendung von Wahlkarten oder Stimmkarten (§ 2a Abs. 6 in Verbindung mit § 39 Abs. 2 letzter Satz NRWO oder § 5a Abs. 5 letzter Satz des Bundespräsidentenwahlgesetzes 1971) können die Daten der lokalen Wählerevidenz mit den Daten des Zentralen Melderegisters verknüpft werden.»

Ein besonderes Problem der bisherigen Implementierung stellte der Umstand dar, dass das Bundesministerium für Inneres auf Beschwerden bezüglich fehlerhafter Datensätze bislang nur indirekt reagieren konnte, indem Gemeinden gegebenenfalls ersucht wurden, bei künftigen Datenübermittlungen für eine bessere Qualität zu sorgen.

¹⁵ § 3 Abs. 4 des Wählerevidenzgesetzes 1973 i.d.F. der Meldegesetznovelle 1985, BGBl. Nr. 427/1985.

¹⁶ § 13 des Europa-Wählerevidenzgesetzes (EuWEG), BGBl. Nr. 118/1996.

Im Bundesministerium für Inneres ist man Anfang 2013 mit Blick auf das Bestreben der Bundesregierung mit großer Sicherheit davon ausgegangen, dass das beschriebene, sowohl in rechtlicher, als auch in technischer Hinsicht stark veraltete System der Zentralen Wählerevidenz wie auch das System der Zentralen Europa-Wählerevidenz durch ein modernes Datenbanksystem, das Zentrale Wählerregister (ZeWaeR), abgelöst werden kann. Um rechtzeitig – aus damaliger Sicht Anfang 2015 – in der Lage zu sein, die neuen, im oben erwähnten Entwurf 2177/A¹⁷ vorgesehenen Regelungen zu vollziehen, wurden in beträchtlichem Ausmaß Vorarbeiten geleistet. Als sich dann im September 2013 herausgestellt hat, dass die Verabschiedung des Demokratiepakets (als solches wurde der Entwurf zeitweilig bezeichnet) auf längere Sicht verschoben wird und wegen seitens der Oppositionsparteien in den Raum gestellter Junktimierungen die Möglichkeit einer Anpassung des Art. 26 B-VG in weite Ferne gerückt ist, wurden Überlegungen getroffen, wie man anhand der geleisteten Vorarbeiten, allenfalls mit einer «einfach-gesetzlichen» Änderung des Wählerevidenzgesetzes 1973 sowie des Europa-Wählerevidenzgesetzes, jedenfalls aber ohne das B-VG anzutasten und ohne in den Verdacht kommen zu wollen, verfassungswidrige Normen in der Rechtsordnung zu implementieren, dennoch den komplexen Bereich der Registrierung von Wahlberechtigten in Österreich reformieren könnte. Unverrückte Vorgabe bei diesen Planungen war, dass die Gemeinden «souveräner» Eigentümer der lokalen Wählerevidenz-Daten bleiben müssen und ein «Durchregieren» durch eine übergeordnete Behörde (hier kommt wohl nur das Bundesministerium für Inneres in Betracht), also ein korrigierendes Ändern von lokalen Wählerevidenz-Daten oder auch von übermittelten und zentral gespeicherten Datensätzen, jedenfalls keine Option darstellt. Fixer Bestandteil der Überlegungen war der Plan, die Schnittstellen für die Übermittlung der Daten zu überarbeiten und diese nicht mehr in die IBM-370-Großrechner-Umgebung auflaufen zu lassen. Ebenso fester Bestandteil des Vorhabens war, sowohl die Übermittlung der Daten der Zentralen Wählerevidenzen und jener der Zentralen Europa-Wählerevidenzen, als auch die Weiterverarbeitung dieser Daten in einer gemeinsamen Plattform (BMI-intern zuletzt als «ZWE-neu» bezeichnet) zu verankern.

Allein für die Umsetzung der Idee einer gemeinsamen EDV-Plattform bedurfte es einer Gesetzesänderung: währenddessen die Daten der lokalen Wählerevidenzen schon bislang direkt dem Bundesministerium für Inneres übermittelt wurden, war es bis Ende 2015 gesetzlich festgelegt, dass Daten der zu übermittelnden Europa-Wählerevidenzen im Weg der Länder weiterzureichen waren.¹⁸ Zweck der im Jahr 1994 unter großem Zeitdruck geschaffenen Lösung war, dass die ZEUE-Daten, die vor Europawahlen in Vollziehung der Richtlinie 93/109/EG¹⁹, nach Mitgliedsstaaten geordnet, an diese weitergereicht werden müssen, durch die Länder einer Vorprüfung auf Konsistenz und Plausibilität unterzogen werden sollten. In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Länder dieser Aufgabe in unterschiedlicher Genauigkeit nachgekommen sind.

Ein wesentliches Merkmal der neu zu schaffenden Datenbank «ZWE-Neu» sollte sein, dass Bedienstete des Bundesministeriums für Inneres – legal – in die Datenbank – auch mittels Suchabfrage – Einsicht nehmen können und insbesondere bei der Überprüfung von Wahlvorschlägen im Auftrag der Bundeswahlbehörde nachsehen können, ob eine Person in der Wählerevidenz einer Gemeinde erfasst ist oder nicht. Eine gründliche rechtliche Überprüfung hat ergeben, dass hier auch die geltende Rechtslage ausgereicht hätte und es lediglich

¹⁷ Siehe FN 5.

¹⁸ § 13 Abs. 2 und 5 EuWEG in der bis zum 31. Dezember 2015 geltenden Fassung:«(2) Zu diesem Zweck haben die Gemeinden die Informationen gemäß Abs. 1 einmal jährlich zum Stichtag 31. Dezember, zusätzlich unmittelbar nach dem Stichtag einer Wahl zum Europäischen Parlament dem Land zu übermitteln. Sollten sich nach Abschluß der Wählerverzeichnisse (§ 22 EuWO) Änderungen in der Europa-Wählerevidenz ergeben, sind diese dem Land unverzüglich bekanntzugeben.»«(5) Die Länder haben die Daten der Gemeinden dem Bundesminister für Inneres jeweils zum 15. Jänner, zusätzlich zu den sich aus Abs. 2 ergebenden Zeitpunkten mittels Datenfernverarbeitung zu übermitteln.»

¹⁹ Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen (Amtsblatt Nr. L 329 vom 30. Dezember 1993 S. 34–38), geändert durch Artikel 1 der Richtlinie 2013/1/EU des Rates vom 20. Dezember 2012 (Amtsblatt Nr. L 26 vom 26. Januar 2013, S. 27–29).

einer Anpassung der Applikation bedurft hätte. Alles in allem wäre es aber schwierig gewesen, im Rahmen der zwingend erforderlichen technischen Umstellungen im Bereich der Schnittstelle und im Bereich der bestehenden Datenbank ohne eine Gesetzesänderung eine sinnvolle Lösung unter Verwendung bereits seit 2013 geleisteter Vorarbeiten zu schaffen. Der Sachzwang, die bewährte Wahlkarten-Logistik der Europawahl 2014 zumindest auf die Bundespräsidentenwahl 2016 zu übertragen, war die Ursache, dass Ende 2015 neben den hierfür notwendigen Gesetzesänderungen die erhofften Änderungen im Wählervidenzgesetz 1973 und im Europa-Wählervidenzgesetz – mit Inkrafttreten zum 1. Jänner 2016 – umgesetzt werden konnten.²⁰ Die maßgebliche Bestimmung des Wählervidenzgesetzes 1973 (§ 3 Abs. 4 und 5) lautet nunmehr:

«(4) Zum Zweck eines Datenabgleichs bei der amtswegigen Versendung von Wahlkarten oder Stimmkarten (§ 2a Abs. 6 in Verbindung mit § 39 Abs. 2 letzter Satz NRWO oder § 5a Abs. 5 letzter Satz des Bundespräsidentenwahlgesetzes 1971) können die Daten der lokalen Wählervidenz mit den Daten des Zentralen Melderegisters (§ 16 MeldeG) verknüpft werden. Zur Überprüfung der Plausibilität und der Richtigkeit der Eintragungen dürfen die Gemeinden ihre Wählervidenzen dem Bundesminister für Inneres überlassen, der als Dienstleister diese Daten für die jeweilige Gemeinde mit dem Zentralen Melderegister abgleichen darf, um über fehlerhafte oder nicht plausible Eintragungen zu verständigen.

(5) Sofern Gemeinden die Wählervidenz automationsunterstützt führen oder bei Dienstleistungen im Datenverkehr andere Rechtsträger in Anspruch nehmen, haben sie die Daten der Wählervidenz dem Bundesminister für Inneres zur Speicherung und unentgeltlichen Auskunftserteilung an die zur Vertretung nach außen berufenen Organe der im Nationalrat vertretenen Parteien mittels maschinell lesbarer Datenträger oder im Weg der Datenfernverarbeitung zu übermitteln. Eine derartige Auskunft hat jeweils alle Daten der Wählervidenz einer Gemeinde zu enthalten; eine Übermittlung mittels maschinell lesbarer Datenträger oder im Weg der Datenfernverarbeitung ist zulässig. Die Daten dieser Zentralen Wählervidenz beim Bundesminister für Inneres dürfen mit den Daten des Zentralen Melderegisters verknüpft werden. Der Bundesminister für Inneres ist überdies ermächtigt, diese Daten zur Überprüfung von Wahlvorschlägen zu verwenden.»

Die ebenfalls zum 1. Jänner 2016 in Kraft getretene Bestimmung betreffend die Zentrale Europa-Wählervidenz im Europa-Wählervidenzgesetz (§ 13 Abs. 2 und 3) lautet wie folgt:

«(2) Zu diesem Zweck haben die Gemeinden die Informationen gemäß Abs. 1 einmal jährlich zum Stichtag 31. Dezember, spätestens am 15. Jänner, zusätzlich unmittelbar nach dem Stichtag einer Wahl zum Europäischen Parlament dem Bundesminister für Inneres mittels Datenfernverarbeitung zu übermitteln. Sollten sich nach Abschluss der Wählerverzeichnisse (§ 22 EuWO) Änderungen in der Europa-Wählervidenz ergeben, sind diese dem Bundesminister für Inneres unverzüglich bekanntzugeben. Hierbei sind Informationen gemäß Abs. 1 als solche zu kennzeichnen.

(3) Zur Überprüfung der Plausibilität und der Richtigkeit der Eintragungen dürfen die Gemeinden ihre Europa-Wählervidenzen dem Bundesminister für Inneres überlassen, der als Dienstleister diese Daten für die jeweilige Gemeinde mit dem Zentralen Melderegister abgleichen darf, um über fehlerhafte oder nicht plausible Eintragungen zu verständigen. Der Bundesminister für Inneres ist überdies ermächtigt, die übermittelten Daten der Europa-Wählervidenzen zur Überprüfung von Wahlvorschlägen zu verwenden.»

²⁰ Wahlrechtsänderungsgesetz 2015, BGBl. I Nr. 158/2015, Art. 3 und 4.

Um eine der wesentlichsten Neuerungen, die die geplante Datenbank «ZWE-neu» mit sich bringen wird, nachvollziehen zu können, muss man sich eines besonderen Umstandes bewusst sein: viele – wenn auch nicht alle – Gemeinden, oder genauer gesagt die IT-Provider, bedienen sich auf privatwirtschaftlicher Basis meist schon seit längerer Zeit einer Dienstleistung des BMI, indem sie die Daten ihrer lokalen Wählererevidenzen durch dieses in der so genannten LMR-Applikation «hosten» lassen. Mit der – mit Gesetzesänderung²¹ abgesicherten – Lösung wird es möglich, die Daten der «ZWE-neu» einem Abgleich mit den im Bundesministerium für Inneres im Rahmen der LMR-Applikation gespeicherten (lokalen) Wählererevidenz-Daten zu unterziehen.

Die skizzierte Lösung macht es möglich, dass die Daten der «ZWE-neu» vor der – gesetzlich vorgeschriebenen – Weitergabe an die im Parlament vertretenen Parteien einer Qualitätssicherung unterzogen werden dürfen und können. Dabei wird es aber auch in Zukunft nicht zulässig sein, dass das Bundesministerium für Inneres Datensätze in der «ZWE-neu» und synchron dazu in den jeweiligen örtlichen Wählererevidenzen von sich aus korrigiert, so wie das beim Zentralen Melderegister möglich ist. Immerhin wird es jedoch erlaubt und nach Fertigstellung der Applikation auch technisch möglich sein, dass das Bundesministerium für Inneres betroffene Gemeinden auf inkonsistente Daten oder auf sonstige Fehler aufmerksam macht und um ehebaldige Korrektur ersucht.

In der Praxis wird die in Rede stehende neue Datenbank für die Gemeinden kaum Änderungen mit sich bringen. Grund hierfür ist, dass eine überwiegende Zahl der Gemeinden ihre Wählererevidenz-Daten in der Praxis nicht selbst aktualisiert und wartet, sondern sich hierzu eines Providers bedient, der auf solche Aufgaben spezialisiert ist. Für ganz große Gemeinden (in der Regel Statutarstädte), die sich keines Providers bedienen, sondern für die Evidenzhaltung der Wahlberechtigten «handgestrickte» Lösungen heranziehen, wird es nicht schwer sein, sich in Zusammenarbeit mit dem Rechenzentrum des BMI den Gegebenheiten anzupassen.

Für die nahe Zukunft bedeutet die mit Wirkung vom 1. Jänner 2016 auch rechtlich abgesicherte Lösung, dass das Bundesministerium für Inneres in der Lage sein wird, den im Parlament vertretenen Parteien die Daten der Zentralen Wählererevidenz in einer wesentlich besseren Qualität als früher bereitzustellen und auch auf herangezogene Fehlermängel wesentlich rascher als bisher reagieren zu können. Bislang konnte bei Hinweisen, dass die Daten einer Gemeinde unvollständig oder fehlerhaft sind, erst beim nächsten Übermittlungsstichtag kontrolliert werden, ob die Fehler bereinigt worden sind oder nicht.

In Hinkunft sollen die Daten der Zentralen Wählererevidenz aber auch bei der Überprüfung verwendet werden, ob Bewerberinnen oder Bewerber in eine Wählererevidenz eingetragen sind und ob deren Daten, insbesondere die Schreibweise der Namen, mit den in den Wahlvorschlägen enthaltenen Daten übereinstimmen. Eine weitere kurzfristig angedachte Option, nämlich die individuelle Verständigung der Wahlberechtigten über eine bevorstehende Wahl durch das Bundesministerium für Inneres, ist an den damit verbundenen Kosten gescheitert, sodass das Bundesministerium für Inneres auch weiterhin darauf angewiesen sein wird, entsprechende Verständigungen in Form von Postwurfsendungen («an einen Haushalt» ergehende so genannte «Info Mailer», auch «Folder» genannt) an den betroffenen Personenkreis zu übermitteln. Es bleibt zu hoffen, dass der Gesetzgeber diese Möglichkeit im Zug einer Skalierung möglich machen wird.

5. Skalierbar in mehrere Richtungen

Die mit dem Wahlrechtsänderungsgesetz 2015 möglich gemachte und derzeit in der Implementierungsphase befindliche Datenbanklösung «ZWE-neu» ist in mehreren Dimensionen «skalierbar». Für jegliche Art der Skalierung, nämlich «in die Breite» und «in die Tiefe», bedarf es aber der Schaffung einer verfassungsrechtlichen Grundlage, naheliegend durch Anpassung des Artikels 26 Abs. 7 B-VG.

²¹ Siehe FN 20.

Mit einer Skalierung «in die Tiefe» ist jene Lösung gemeint, die das im Jahr 2013 geplante ZeWaeR mit sich gebracht hätte. Aus rein datentechnischer Hinsicht ist die Datenbank schon jetzt mit der geplanten Datenbank identisch. Jedoch würde ein ZeWaeR in der seinerzeit beabsichtigten Form für gewisse Fälle ein «Durchregieren» möglich machen und somit die Administration von Volksbegehren auf eine zeitgemäße Art abdecken. Dabei muss man sich aber im Klaren sein, dass der bestehenden Applikation nach Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen noch wesentliche Module hinzugefügt werden müssten. Besonders hervorgehoben sei hier jenes Modul, dass die Authentifizierung von Wahlberechtigten mittels Bürgerkarten-Umgebung technisch möglich macht. Angedacht war eine solche Lösung für die Unterstützung von Volksbegehren. Aus rein technischer Sicht ließe sich mit einer solchen Lösung auch die Unterstützung von Wahlvorschlägen administrieren.

Nicht minder beachtenswert und eine große Herausforderung darstellend wäre eine Skalierung «in die Breite». Für Bedienstete in Gemeinden, die mit der Durchführung von Wahlen befasst sind, macht es keinen Unterschied, ob sie ein durch Bundesgesetz verankertes Wahlereignis zu administrieren haben, oder ein Wahlereignis aufgrund eines Landesgesetzes. Es erscheint daher mehr als naheliegend, dass die Datenbank irgendwann auch für die Durchführung von Landtagswahlen, Gemeinderatswahlen, Bürgermeisterwahlen sowie Plebiszite und Instrumente der direkten Demokratie aufgrund von Landesgesetzen herangezogen wird. In der Praxis erscheint die an sich mehr als naheliegende Lösung jedoch wie «Zukunftsmusik». Die Frage der Eigentümerschaft der Daten und die Zulässigkeit des «Durchregierens» durch verschiedene Stellen wird aus verfassungsrechtlicher wie auch aus datenschutzrechtlicher Sicht wohl noch komplizierter. Bei dem nicht in die Praxis umgesetzten Entwurf des oben erwähnten Demokratiepaketes war man bemüht, mit der unter Punkt 1 zitierten Verfassungsbestimmung zumindest auf Bundesebene die rechtliche Grundlage zu schaffen. Es bleibt also zu hoffen, dass eine entsprechende Anpassung des B-VG doch irgendwann einmal Realität wird. Nur so wird es möglich sein, in Österreich eine Wählerregistrierung zu schaffen, die effizient ist und die im internationalen Vergleich als «konkurrenzfähig» angesehen werden kann.