DAS ZENTRALE WÄHLERREGISTER IN BETRIEB

Robert Stein / Gregor Wenda

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

Stv. Leiter der Abteilung für Wahlangelegenheiten im Bundesministerium für Inneres
Herrengasse 7, 1010 Wien, AT
gregor.wenda@bmi.gv.at; http://www.bmi.gv.at/wahlen

Schlagworte: ***Neues E-Government; Wahlen; Wählerevidenz; Wählerregister; ZeWaeR***

Abstract: *Aufgrund des großteils am 1. Jänner 2018 in Kraft getretenen Wahlrechtsänderungsgesetzes 2017 wurde das Zentrale Wählerregister («ZeWaeR») in Betrieb genommen. Insbesondere bei der technischen und organisatorischen Umsetzung des neuen Volksbegehren-Systems ist aus administrativer Sicht «kein Stein auf dem anderen» geblieben. Volksbegehren können nun von jeder Person in jeder Gemeinde oder online unterstützt bzw. unterschrieben werden und erstmals kann man ein Instrument der direkten Demokratie in Österreich auch elektronisch unterstützen. Schwerpunkte bilden dabei die organisatorischen «Plug-ins», die für die zeitnahe Einbindung der Wählerevidenzen der Länder notwendig geworden sind.*

1. «ZeWaeR» – vom «Reißbrett» in die «Produktion»

Die nachstehenden Erwägungen schließen an den Beitrag im IRIS-Tagungsband des Jahres 2017[1] nahtlos an. Wissensstand Anfang 2017 waren einige Gesetzesbestimmungen, die zum 1. Jänner 2018 in Kraft getreten sind, sowie einige bereits zum 1. Jänner 2017 gesetzlich verankerte Bestimmungen, die die Entwicklung und ein anschließendes Testen des «Zentrales Wählerregisters» («ZeWaeR») sowie einen nahtlosen Übergang zu dieser Datenanwendung möglich machen sollten. Das zum 1. Jänner 2018 in Betrieb gegangene zentrale Wählerregister basiert auf dem neuen Wählerevidenzgesetz 2018 – WEviG[2], das anstelle des Wählerevidenzgesetzes 1973 getreten ist, dem neuen Volksbegehrensgesetz 2018 – VoBeG[3], das das Volksbegehrensgesetz 1973 abgelöst hat, sowie auf einigen novellierten Bestimmungen des Europa-Wählerevidenzgesetzes. Während das WEviG letztendlich nur eine Adaptierung des seinerzeitigen Wählerevidenzgesetzes 1973 darstellt und nur einige wenige Gesetzesbestimmungen in diesem, insbesondere § 4 Abs. 4 und 5 WeviG, Basis für das Zentrale Wählerregister sind, enthält das VoBeG ein umfangreiches, sich über viele Bestimmungen erstreckendes Regelwerk, das die nunmehrige Unterstützung von Volksbegehren von jeder Gemeinde aus und auch online – mittels qualifizierter elektronischer Signatur – ermöglicht.[4]

Im Bundesministerium für Inneres wurde die Schaffung der Datenanwendung «ZeWaeR» mit der neu zu entwickelnden Volksbegehren-Administration einem eigenen Projekt überantwortet, in dem mehre Stellen zweier Sektionen[5] tätig geworden sind. Für die im Projektteam tätigen Stellen und Personen galt es ab November 2016, die letztendlich nur einige Sätze umfassenden Gesetzesbestimmungen mit hundertprozentiger Präzision

[1] Vgl. Stein/Wenda, Das neue zentrale Wählerregister, in: Schweighofer/Kummer/Hötzendorfer/Sorge (Hrsg.), Trends und Communities der Rechtsinformatik – Tagungsband des 20. Internationalen Rechtsinformatik Symposions IRIS 2017, 313 ff.

[2] Wählerevidenzgesetz 2018 – WEviG, Art. 3 Wahlrechtsänderungsgesetz 2017, BGBl. I Nr. 106/2016

[3] Volksbegehrengesetz 2018 – VoBeG, Art. 2 Wahlrechtsänderungsgesetz 2017, BGBl. I Nr. 106/2016

[4] Vgl. den Bericht des Verfassungsausschusses 1298 BlgNR XXV. GP 1, 3.

[5] Sektion III – Recht und Sektion IV – Service und Kontrolle.

gesetzeskonform und dennoch mit einem vertretbaren finanziellen Aufwand, in die EDV-Lösung der Datenanwendung zu transformieren. Die Stadien der Umsetzung lasen sich in vier Stufen gliedern:

- 1. und 2. Quartal 2017: gründliche Analyse der Gegebenheiten, u.a. mittels zahlreicher Workshops, in denen neben den zuständigen Personen in den Fachabteilungen insbesondere die Repräsentantinnen und Repräsentanten der Länder sowie Expertinnen und Experten aus den Statutarstädten, den Interessenvertretungen der Städte und Gemeinden und von IT-Dienstleistern beigezogen worden sind;
- 3. Quartal 2017: Programmierung der Datenanwendung «in house», jedoch unter Beauftragung externer Kräfte;
- 4. Quartal 2017: Erstbefüllung der Datenanwendung, Testläufe und Schulungsmaßnahmen betreffend die Volksbegehren-Administration bei den Gemeinden (in Kooperation mit den Ländern);
- 1. und 2. Quartal 2018: Inbetriebnahme des ZeWaeR, einschließlich der Volksbegehren-Administration, Fertigstellung einiger noch nicht umgesetzter Module (Näheres siehe unten), Weiterarbeit an der Skalierung betreffend die Einbindung von Gesetzeskodifikationen in den Ländern.

2. Sonderfälle prägten die Analysearbeit

Das Grundschema des ZeWaeR lässt sich einfach erklären: Es handelt sich um die Übertragung der Datensätze sämtlicher wahlberechtigter Personen – genau gesagt, jener Personen, die zum 31. Dezember des der Übertragung jeweils vorangegangenen Jahres das 14. Lebensjahr vollendet haben – aus dem Zentralen Melderegister in die örtlichen Wählerevidenzen der Gemeinden, nunmehr unter der zwingend vorgeschriebenen Zuhilfenahme der neuen Datenanwendung. Den im Projektteam tätigen Personen war aber schon zu Beginn der Analysearbeiten klar, dass die Herausforderung der Schaffung des ZeWaeR in der Berücksichtigung zahlreicher Sonderfälle und Ausnahmen liegen wird, die Abweichungen von Grundschema der Datenanwendung darstellen. Ohne gesicherten Anspruch auf Vollständigkeit lassen sich im ZeWaeR folgende Abweichungen von diesem Schema hervorheben (Abweichungen, die fast immer einen manuellen Eingriff durch befugte Personen oder einen automatisierten Eingriff durch die Datenanwendung erforderlich machen):

- Datensätze von Auslandsösterreicherinnen und Auslandsösterreichern, die auf Antrag in die Wählerevidenz einer Gemeinde aufzunehmen sind, und deren Datensätze für den Fall, dass die betroffenen Personen nach einem Zeitraum von maximal zehn Jahren nicht eine Verlängerung dieser Eintragung beantragen oder wieder ins Bundesgebiet zurückgekehrt sind, aus der Datenanwendung zu streichen sind;
- Datensätze von Auslandsösterreicherinnen und Auslandsösterreichern, die auf Antrag in die Europa-Wählerevidenz einer Gemeinde (unter Erfüllung der durch die Datenaustauschrichtlinie 93/109/EG[6] vorgegebenen Bedingungen, insbesondere der förmlichen Erklärung, die österreichischen Mitglieder des europäischen Parlaments wählen zu wollen, erfüllt sind) aufzunehmen sind;[7]
- Datensätze von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern, die nicht österreichische Staatsbürgerinnen oder Staatsbürger sind und auf Antrag, unter Erfüllung der Bedingungen der Richtlinie 93/109/EG[8], in der Europa-Wählerevidenz einer Gemeinde zu erfassen sind;

[6] 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 (ABl. L 26/27 vom 26. Januar 2013).

[7] Die Europa-Wählerevidenzen in den Gemeinden sind ebenfalls zwingend unter Heranziehung des ZeWaeR zu führen (vgl. § 1 Abs. 3 des Europa-Wählerevidenzgesetzes – EuWEG, BGBl. Nr. 118/1996 i.d.g.F).

[8] Siehe Anm. 5.

- Datensätze von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern, die nicht über die österreichische Staatsbürgerschaft verfügen, aber in Umsetzung der Kommunalwahlrichtlinie (Richtlinie 94/80/EG[9]) aufgrund der der Wahlrechtskodifikation eines Landes[10] für das Gebiet der lokalen Gebietskörperschaft der Grundstufe (dabei handelt es sich um die Gemeinde, in Wien und den Gemeindebezirk) vom Amtswegen – in Burgenland auf Antrag – in der Datenanwendung zu erfassen sind;
- Datensätze von Häftlingen (in § 2 Abs. 2 WEviG als «Personen, die aufgrund der Entscheidung eines Gerichts oder einer Verwaltungsbehörde festgenommen oder angehalten werden», bezeichnet), die – mangels einer unter bestimmten Vorrausetzungen zulässigen Einzelfallentscheidung eines Gerichts – vom Wahlrecht nicht ausgeschlossen sind, aber nicht der Gemeinde eines allfälligen Hauptwohnsitzes in der Justizanstalt, sondern jedenfalls[11] der Gemeinde des letzten Hauptwohnsitzes vor der Festnahme oder Anhaltung zuzuordnen sind;
- Datensätze von Häftlingen, die wegen eines Ausschlusses vom Wahlrecht aufgrund einer gerichtlichen Einzelfallentscheidung aus der Wählerevidenz einer Gemeinde gestrichen worden sind, gemäß § 2 Abs. 5 WEviG jedoch für die Dauer von zehn Jahren mit entsprechendem Streichungsvermerk in der Datenanwendung erfasst bleiben;
- Datensätze von Auslandsösterreicherinnen und Auslandsösterreichern in den Ländern Niederösterreich, Tirol und Vorarlberg, die auf Antrag für eine Stimmabgabe bei Landtagswahlen – für die Dauer von maximal zehn Jahren ab Verlegung des Hauptwohnsitzes ins Ausland – im ZeWaeR zu erfassen sind.

3. Die größte Herausforderung im ZeWaeR: das neue Volksbegehren

Nach der zum Ende des Jahres 2017 fließend durchgeführten Datenbefüllung ist das ZeWaeR «gleitend» zu Beginn des Jahres 2018 in Betrieb genommen worden. Die große Herausforderung, weil administratives Neuland, stellte die völlige Umstellung der Administration des Volksbegehrens dar.[12] Während der Gesetzgeber das Fristengefüge gegenüber den seit 1973 bestehenden Regelungen im Wesentlichen unverändert gelassen hat, blieb bezüglich der Unterstützung von Volksbegehren im Einleitungsverfahren und im Eintragungsverfahren «kein Stein auf dem andern». So müssen Volksbegehren nunmehr beim Bundesminister für Inneres angemeldet werden.[13] Nach dem Einbringen einer Anmeldung – nach vorheriger Einzahlung einer «Schutzgebühr» von 500 €[14] – wird das Volksbegehren, wenn alle Voraussetzungen erfüllt sind, spätestens zwei Wochen nach diesem Zeitpunkt registriert und kann dann im laufenden Jahr und im darauffolgenden Jahr mittels Unterfertigung einer Unterstützungserklärung unterstützt werden. Die Unterstützungserklärung kann durch jede wahlberechtigte Person in einer beliebigen Gemeinde erfolgen, daneben ist erstmals auch eine Online-Unterstützung mittels qualifizierter elektronischer Signatur möglich. Wurden für ein Volksbegehren zumindest 8‘401 Unterstützungserklärungen (hierbei handelt es sich um ein Promille der Zahl der in Österreich gemäß der im Jahr 2011 durchgeführten Registerzählung[15] lebenden Frauen und Männer) erzielt, so kann der bereits bei der Anmeldung tätig gewordene Bevollmächtigte gemeinsam mit dann insgesamt vier Stellvertreterinnen

9 Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen (ABl. L 368/38 vom 31. Dezember 1994).

10 In Betracht kommen insbesondere Regelwerke für Landtagswahlen, Gemeinderatswahlen und Bürgermeisterwahlen, aber auch für Instrumente der direkten Demokratie auf der Ebene der Länder.

11 Schon kraft Verfassung, konkret gem. Artikel 6 Abs. 4 B-VG.

12 Vgl. bereits Stein, «Volksbegehren goes online», in: Schweighofer/Kummer/Hötzendorfer (Hrsg.), Abstraktion und Applikation – Tagungsband des 16. Internationalen Rechtsinformatik Symposions IRIS 2013, 303.

13 § 3 Abs. 3 Z 5 VoBeG.

14 Der Gesetzgeber hat den gesetzlich schon bisher vorgeschriebenen Druckkostenbeitrag in der Höhe von derzeit 2‘250 € in zwei Geldbeträge aufgesplittet; insbesondere, um mögliche «Spaß-Anmeldungen» hintanzuhalten, werden 500 € schon bei der Anmeldung des Volksbegehrens fällig.

15 Registerzählungsgesetz, BGBl. I Nr. 33/2006 i.d.g.F.

und/oder Stellvertretern einen Einleitungsantrag stellen, der zur Festlegung eines Eintragungszeitraumes für das Eintragungsverfahren führt. Der Bundesminister für Inneres hat dem Einleitungsantrag bei Erfüllen der Vorrausetzungen spätestens drei Wochen nach Antragstellung stattzugeben. Danach hat der Eintragungszeitraum im Ausmaß von acht Tagen frühestens acht Wochen nach Stattgebung zu beginnen und spätestens sechs Monate nach diesem Zeitpunkt zu enden.

Um für die Gemeinden die Administration des Volksbegehrens möglichst einfach zu machen, wurde das Prozedere für das Unterstützungsverfahren und für das Eintragungsverfahren völlig identisch gestaltet, sieht man von Umstand ab, dass – insbesondere größere Gemeinden – während des Eintragungszeitraums spezielle Eintragungslokale zu stellen haben, dass während dieses Zeitraums wesentlich längere Öffnungszeiten als zu den Amtsstunden gelten (an Werktagen, ausgenommen Samstag jeweils von 8.00 bis 16.00 Uhr, zusätzlich an diesen Tagen zweimal bis 20.00 Uhr, und am Samstag, je nach Größe der Gemeinden, zwei bis vier Stunden zwischen 8.00 und 12.00 Uhr) und dass so genannte fliegende Eintragungsbehörden vorgesehen sind. Unterstützung wie Eintragung erfolgen, so sie bei Gemeinden getätigt werden, mittels weniger Mausklicks; die Gemeinden ersparen sich in Hinkunft insbesondere folgende Vorgänge:

- Unterstützungserklärungen für – manchmal unbekannte – Volksbegehren zu bestätigen;
- Unterstützungserklärungen aufzubewahren und rechtzeitig an die richtige Stelle (Adresse von Proponentinnen und Proponenten) weiterzuleiten;
- Sperrvermerke für Unterstützungserklärungen händisch vorzumerken;
- im Eintragungsverfahren Stimmkarten auszustellen, Eintragungslisten vorzubereiten, zu führen und unter Verschluss aufzubewahren;
- am Ende des Eintragungsverfahrens Niederschriften auszufüllen und den Volksbegehren-Akt im Wege der Bezirkswahlbehörde weiterzuleiten.

Die Unterstützung wie Eintragung geschieht nach folgendem Schema:

- Aufruf der Volksbegehren-Maske im IT-System der Gemeinde, über das das Zentrale Wählerregister läuft («Portal»);
- Personensuche, Identifikation;
- Auswahl des Volksbegehrens;
- Ausdruck des Unterstützungserklärung-Formulars oder des Eintragungs-Formulars;
- Unterfertigung des Formulars durch die unterstützungswillige Person;
- Bestätigung durch Mausklick;
- Ausdruck des Bestätigungsformulars und Ausfolgung.

Bei den erwähnten Schulungen trat in besonderem Maß die Wichtigkeit des «Übereilungsschutzes» zutage. Ein solcher Übereilungsschutz ist dem Grunde nach schon durch die in § 5 Abs. 2 VoBeG festgelegte Abfolge für die Unterstützung eines Volksbegehrens skizziert, bei Programmierung der Funktionen war man bestrebt, den Übereilungsschutz noch zu präzisieren. Bei Unterstützungen und Eintragungen hat eine Organwalterin oder ein Organwalter zunächst nach der Legitimation einer Person eine Checkbox anzuklicken, über die bestätigt wird, dass die Identifizierung stattgefunden hat. Erst danach ist ein Übergang zur jener Maske möglich, auf der die zu unterstützenden Volksbegehren (allenfalls auch die zur Eintragung aufliegenden Volksbegehren) aufgelistet sind. Der nächste Übereilungsschutz ist bei der Unterfertigung der Unterstützungserklärung durch die unterstützungswillige Person implementiert. Ehe das durch die Applikation vollständig generierte Unterstützungserklärung-Formular nicht unterfertigt ist und der oder die Gemeindebedienstete diesen Vorgang durch Mausklick entsprechend bestätigt hat, ist ein Speichern der danach nicht mehr reversiblen Erfassung im der Datenanwendung nicht möglich. Zur Rechtssicherheit erhält die unterstützungswillige Person schließlich eine ebenfalls vollautomatisch generierte, digital signierte Bestätigung. Für den Fall, dass eine unterstützungs- oder eintragungswillige Person bereits unterstützt hat – sei es zu Hause am Computer, sei es in einer anderen

Gemeinde oder in der gleichen Gemeinde –, ist eine neuerliche Unterstützung durch die Applikation unterbunden. In diesem Fall kann allerdings die Bestätigung der Unterstützung neu ausgedruckt werden, aus der der Zeitpunkt der schon früher erfolgten Unterstützung hervorgeht.

4. Skalierungen, die bereits durchgeführt sind und Skalierungen für die Zukunft

Im erwähnten Tagungsbandbeitrag aus dem Jahr 2017 war ausführlich von Skalierungen die Rede, insbesondere von solchen, die der Gesetzgeber im letzten Moment bereits mit dem Wahlrechtsänderungsgesetz 2017 durchgeführt hat. Ein kurzer Satz in der NRWO[16] hat eine erhebliche Erweiterung der Datenanwendung erforderlich gemacht. Das Erfordernis des Erfassens von Wahlkarten-Anträgen macht nämlich ein «Einfrieren» der Wählerevidenz einer Gemeinde zum Stichtag sowie das parallele Führen einer «tagesaktuellen» Wählerevidenz erforderlich. Nicht *de iure*, aber *de facto* hat die Erweiterung zu Generierung eines «Zentralen Wählerverzeichnisses» geführt, bei dem es akribisch zu beachten galt, dass Versionenfehler vermieden werden.

Im Jahr 2018 – und vielleicht auch danach – wird sich das Projektteam mit der bereits erwähnten Berücksichtigung der Wahlrechtskodifikationen in den Ländern zu befassen haben. Nach den bisher gemachten Erfahrungen hat es sich als völlig richtig erwiesen, die Schnittstellen in der Datenanwendung für zukünftige Wahlrechtskodifikationen in den Ländern in größtmöglichem Umfang vorzubereiten. Eine besondere Herausforderung stellt hierbei wohl der Umstand dar, dass in den Ländern Niederösterreich und Burgenland Personen mit Zweitwohnsitz wahlberechtigt sind und somit gegebenenfalls für Gemeinderatswahlen und Landtagswahlen zusätzlich zu erfassen sind.

Es ist Sache des Gesetzgebers, der einen oder anderen von den Autoren bereits 2017 dargestellten Skalierung in Zukunft näherzutreten. Aufgrund der im BMI, insbesondere bei der Nationalratswahl 2017, gemachten Erfahrungen sollten allerdings zwei Erweiterungen möglichst zügig umgesetzt werden: Hierbei handelt es sich einerseits um die Schaffung einer Evidenz der registrierten Beisitzerinnen und Beisitzer, andererseits um eine Erweiterung der Applikation, die eine lückenlose Verfolgung von Wahlkarten möglich macht. Wären Beisitzerinnen und Beisitzer in den Wahlbehörden sämtlicher Ebenen im Zentralen Wählerregister erfasst, so könnten rechtswidrige Doppelnominierungen (zum Beispiel: Nominierung einer Person sowohl in einer Bezirkswahlbehörde, als auch in einer Gemeindewahlbehörde) abgefangen werden. Darüber hinaus wären die Zahl der österreichweiten nominierten Beisitzerinnen und Beisitzern – und, vielleicht noch interessanter, die Zahl der nicht nominierten Beisitzerinnen und Beisitzer – bekannt. Überdies könnten Beisitzerinnen und Beisitzer elektronisch oder per Brief kontaktiert und beispielsweise zur Teilnahme an Schulungen oder E-Learning-Kursen eingeladen werden. Die Rückverfolgbarkeit von Wahlkarten würde es in Hinkunft gestatten, insbesondere im Fall von auf dem Postweg verloren gegangenen Wahlkarten das Ausstellen von Duplikaten und die Außerkraftsetzung der verlorengegangenen Wahlkarten ermöglichen.

[16] § 40 Abs. 1 erster Satz NRWO (Nationalrats-Wahlordnung, BGBl. Nr. 471/1992 i.d.g.F.): «Die Gemeinde hat die Ausstellung einer Wahlkarte in der Wählerevidenz zu vermerken.» Es wurde lediglich das Wort «Wählerverzeichnis» durch das Wort «Wählerevidenz» ersetzt.