

MIT ZEWAER UND ZEWAT SCHREITET DIE DIGITALISIERUNG VORAN

Robert Stein / Gregor Wenda

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

Schlagworte: *E-Government, Digitalisierung, Zentrales Wählerregister, Zentrales Wahlsprengel-Tool, Wahlrecht*

Abstract: *Bei dem Anfang des Jahres 2018 in Österreich in Betrieb gegangenen Zentralen Wählerregister (ZeWaeR) kann mit Fug und Recht von einem bedeutenden Digitalisierungsprojekt gesprochen werden. Rechtzeitig vor der Europawahl 2019 konnte in Zusammenarbeit mit dem Österreichischen Gemeindebund, dem Österreichischen Städtebund und dem Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen ein Plug-In zum ZeWaeR in die Realität umgesetzt werden, das auch bei der Nationalratswahl 2019 genützt wurde: Mit dem „Zentralen Wahlsprengel-Tool“ (ZeWaT) wird den Gemeinden eine komfortable Möglichkeit geboten, ihre Wahlsprengel zu verwalten und Änderungen in der Sprengelteilung einfach zu bewerkstelligen. Anlässlich der Volksbegehren im Herbst 2019 folgten zusätzliche Erweiterungen des Tools. Nach und nach werden Bestrebungen verwirklicht, die Datenverarbeitung ZeWaeR auch für Wahlereignisse auf Ebene der Länder und Gemeinden heranzuziehen.*

1. „ZeWaeR und ZeWaT – eine „Digitalisierungsstory“ in Fortsetzungen

„Digitalisierung“ – das ist in den letzten fünf Jahren eines der Schlagworte, das in praktisch jedem Regierungsprogramm in Europa enthalten ist. Bei dem am 1. Jänner 2018 in Österreich in Betrieb gegangenen Zentralen Wählerregister (ZeWaeR)¹ kann mit Fug und Recht von einem bedeutenden Digitalisierungsprojekt gesprochen werden. Neben einer wesentlichen Verbesserung der Datenqualität, d.h. einer Möglichkeit zur Vermeidung von Doppeleintragungen von wahlberechtigten Personen, sowie einer Vereinfachung des Datenaustausches zwischen den EU-Mitgliedsstaaten im Vorfeld zu einer Europawahl sticht eine Nutzungsmöglichkeit des ZeWaeR ganz besonders hervor: Es handelt sich um die Transformation des bislang in Papierform abgewickelten populären Instruments der direkten Demokratie „Volksbegehren“ in eine moderne komplexe Datenverarbeitung.

Bei zurückliegenden Tagungen des Internationalen Rechtsinformatik Symposiums (IRIS) haben die Autoren ausführlich die Genese des ZeWaeR beleuchtet. Breites Augenmerk wurde hierbei der administrativen Umgestaltung des Volksbegehrens gewidmet. Seit Anfang 2018 konnten bereits sechs Volksbegehren² unter Zuhilfenahme des ZeWaeR abgewickelt werden. Bürgerinnen und Bürger können mit der neuen Datenverarbeitung ein Volksbegehren nunmehr in einer beliebigen Gemeinde oder – mittels qualifizierter digitaler Signatur – auch online unterstützen. Der Verwaltungsaufwand der Gemeinden für die Durchführung eines

* Dieser Beitrag wurde für das IRIS 2020 erstellt und ist auf dem Stand Februar 2020 verblieben.

¹ Vgl. § 4 Abs. 2 Wählervidenzgesetzes 2018 – WEviG, BGBl. I Nr. 106/2016.

² Eintragungszeitraum für die Volksbegehren „Frauenvolksbegehren“, „Don't smoke“ und „ORF ohne Zwangsgebühren“ war der Zeitraum von 1.10. bis 8.10.2018; Für die Volksbegehren „Für verpflichtende Volksabstimmungen“ und „CETA-Volksabstimmung“ war als Eintragungszeitraum der Zeitraum von 25.3. bis 1.4.2019, für das Volksbegehren „Bedingungsloses Grundeinkommen“ der Zeitraum von 18.11. bis 25.11.2019 anberaumt (Quelle: www.bmi.gv.at/volksbegehren).

Volksbegehrens konnte auf ein Minimum reduziert werden. Die Verwaltung der Vermerke über die Ausstellung von Wahlkarten in den „records“ der Wahlberechtigten vervollständigte das Digitalisierungsprojekt in seiner ersten Phase.

Die Einführung des ZeWaeR hat aber nicht nur auf Bundesebene bislang nicht geahnte Möglichkeiten eröffnet: Die österreichische Bundesverfassung (Art. 26a Abs. 2 B-VG) gestattet die Heranziehung der Datenverarbeitung nämlich auch für Wahlereignisse auf Ebene der Länder und Gemeinden. Der hohe Mehrwert für die Wahlereignisse administrierenden Gemeinden und Länder ergibt sich durch starke Synergieeffekte und einen Gleichklang der Systeme. Die diesbezüglichen Umsetzungsmaßnahmen sind in mehreren Ländern weit gediehen. Insbesondere Niederösterreich, Burgenland und die Steiermark haben die Datenverarbeitung ZeWaeR bereits für Wahlereignisse herangezogen³, Vorarlberg wird in Kürze folgen⁴. Im Bundesland Tirol sind entsprechende Implementierungsarbeiten in Vorbereitung.

Mehrfach haben die Autoren in der Vergangenheit herausgearbeitet, dass der Schaffung des ZeWaeR⁵, einschließlich der administrativen Neugestaltung des Volksbegehrens, zahlreiche Skalierungsmöglichkeiten – „in die Breite“ und „in die Tiefe“ – nachfolgen könnten. Insbesondere im Jahre 2017⁶ wurde darauf hingewiesen, dass neben der bereits bei der Gesetzgebung einhergegangenen zentralen Erfassung der gestellten Wahlkartenanträge aus Sicht des Bundesministeriums für Inneres (BMI) auch eine zentrale Erfassung der Mitglieder der Wahlbehörden wünschenswert wäre („Skalierung in die Tiefe“), aus Sicht der der Ämter der Landesregierungen wiederum eine rasche Umsetzung der Verwendbarkeit der Datenverarbeitung ZeWaeR auch für Wahlereignisse auf der Ebene der Länder (Landtagswahlen und Gemeinderatswahlen) und insbesondere für Instrumente der direkten Demokratie in den Ländern („Skalierung in die Breite“).

Das Datenmodell des ZeWaeR birgt dabei folgende Besonderheit in sich⁷: Von einigen Ausnahme abgesehen, werden die Datensätze der wahlberechtigten Personen tagesaktuell aus dem Zentralen Melderegister (ZMR)⁸ übernommen, wobei beim „Hinüberkopieren“ eine Filterung aufgrund der Staatsangehörigkeit und des Alters der den Datensätzen zugeordneten Personen vorgenommen wird. Lediglich die Datensätze bestimmter Personengruppen (insbesondere Auslandsösterreicherinnen und Auslandsösterreicher sowie – für die Durchführung von Europawahlen – Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, aber auch Häftlinge) müssen von den Gemeinden „händisch“ in die Datenverarbeitung „eingepflegt“ werden. Bei den gesetzlich verankerten Datenfeldern der örtlichen Wählerevidenz einer Gemeinde⁹ – und somit auch des ZeWaeR – fällt jedoch ein Feld dahingehend aus der Reihe, dass es nicht mit den Daten aus der Quelle des ZMR befüllt werden kann: Hierbei handelt es sich um das Feld „Wahlsprengel“.

Die Befüllung dieses Feldes durch die Gemeinden stellte bei Umsetzung des Projekts ZeWaeR von Anfang an eine große Herausforderung dar. Rein theoretisch wäre es möglich gewesen, die Gemeinden zu verpflichten, die Sprengeldaten – sofern die Gemeinde in Wahlsprengeln eingeteilt ist – für jede einzelne wahlberechtigte Person manuell einzutragen. Dies hätte aber bedeutet, dass bei jeder Änderung eines Datensatzes im ZMR eine nachträgliche Wiederbefüllung des in Rede stehenden Feldes manuell hätte stattfinden müssen. Es besteht kein Zweifel daran, dass diese Aufgabe für die Gemeinden, trotz einer theoretisch gegebenen gesetzlichen Verpflichtung, nicht zumutbar gewesen wäre. Ein noch viel größeres Problem hätte bei einer manuellen

³ Vgl. die Landtagswahl in der Steiermark am 24. November 2019, die Landtagswahl im Burgenland am 26. Jänner 2020 und die allgemeinen Gemeinderatswahlen in Niederösterreich am 26. Jänner 2020.

⁴ Die nächsten Gemeinderatswahlen in Vorarlberg finden am 15. März 2020 statt.

⁵ Vgl. Wahlrechtsänderungsgesetz 2017 (BGBl. I Nr. 106/2016)

⁶ Vgl. STEIN/WENDA, Das neue zentrale Wählerregister, in: Schweighofer/Kummer/Hötzendorfer/Sorge (Hrsg.), Trends und Communities der Rechtsinformatik – Tagungsband des 20. Internationalen Rechtsinformatik Symposiums IRIS 2017, 313 ff.

⁷ Vgl. STEIN/WENDA, Volksbegehren online – erste Erfahrungen, in in: Jusletter IT, 21. Februar 2019.

⁸ Vgl. § 4 Abs. 2 Wählerevidenzgesetzes 2018 – WEviG, BGBl. I Nr. 106/2016.

⁹ Vgl. § 1 Abs. 2 und 3 WEviG: Der im Abs. 3 enthaltene Katalog der Datenfelder macht mit Blick auf das Erfordernis der Gliederung der örtlichen Wählerevidenzen nach Abs. 2 aus IT-technischer Sicht ein weiteres Feld, nämlich das Feld „Wahlsprengel“ erforderlich. Aus dem Feld lässt sich gegebenenfalls auch herauslesen, dass eine Gemeinde nicht in Wahlsprengel eingeteilt ist.

Befüllung der „Wahlsprengel“-Felder der Umstand mit sich gebracht, dass die Gemeinden – zulässiger Weise – die Zuordnung von im Gemeindegebiet wohnenden Wahlberechtigten zu Wahlsprengeln immer wieder ändern. Die Zusammenlegung von Sprengeln wegen einer bei zurückliegenden Wahlen zurückgegangenen Frequenz an Wählerinnen und Wählern ist genauso eine Lebensrealität wie die Schaffung neuer Wahlsprengel aufgrund der Fertigstellung von Neubaugebieten.

Im BMI war man sich daher bei der Umsetzung des Projekts ZeWaeR von Anfang an klar, dass ein automationsunterstütztes „Einpflegen“ der Daten der Wahlsprengel unumgänglich ist. Gemeinsam mit dem Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen (BEV) konnte das skizzierte Problem unter Zurückgreifen auf die Fachkenntnis und die Infrastruktur dieser Behörde einer Lösung zugeführt werden. Wegen des gegebenen Zeitdrucks vor Inbetriebnahme bezüglich des Funktionierens der Administration der Volksbegehren ab dem 1. Jänner 2018 und des Umstandes, dass im Jahr 2018 keine Wahlen anstanden, wurde die Befüllung der Felder „Wahlsprengel“ zunächst im Gesamtprojekt ZeWaeR nach hinten geschoben. Federführend durch das BEV wurde mit Unterstützung des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes sowie auch mit finanzieller Unterstützung des BMI ein Gemeinschaftsprojekt ins Leben gerufen, das in der Folge nicht nur die Befüllung der erwähnten Felder ermöglicht hat, sondern darüber hinaus nunmehr ein „Komfortool“ für die Gemeinden zur Wartung und Administration ihrer Wahlsprengelteilung darstellt.

2. ZeWaT – Umsetzungen in mehreren Schritten

Das in der zweiten Hälfte des Jahre 2018 „aus der Taufe gehobene“ Projekt „Zentrales Wahlsprengel-Tool“ (ZeWaT) musste mit Blick auf das Erfordernis eines Einsatzes für die Europawahl 2019 – und in der Folge unerwarteter Weise auch für die Nationalratswahl 2019 – in mehreren Schritten, nach und nach, realisiert werden. Der erste Schritt umfasste eine Erstbefüllung der oben erwähnten Felder. Schon Anfang 2018 hatten alle Gemeinden die Zuordnung ihrer Gebäude zu in ihrem Gebiet allenfalls festgelegten Wahlsprengeln – zu meist über ihre IT-Dienstleister – dem BEV bekanntgegeben. Aus diesen Daten der Erstbefüllung wurden die Flächen der Wahlsprengel gerechnet und der „Wahlsprengelcode“ als österreichweit eindeutiger Schlüssel generiert. In weiterer Folge wurden alle Gebäude, in denen keine Personen gemeldet sind, auch dem logisch richtigen Wahlsprengel zugeordnet.¹⁰ Grundlage der Berechnungen bildete das vom BEV geführte Adressregister. In dieser Datenbank werden nicht nur die Grundstücksadressen, sondern auch die Gebäude mit den Haupt- und Identadressen gespeichert.

Was theoretisch simpel klingt, brachte, und dies liegt in der Natur der Sache, einige Anfangsschwierigkeiten mit sich. Einerseits trat zu Tage, dass Menschen auch an Anschriften gemeldet sind, die in nicht im Adressregister erfassten Gebäuden liegen. Typisches Beispiel: Ein Gebäude ist im Adressregister nicht als „aktiv“ registriert, weil es noch nicht fertiggestellt ist oder weil es sich um ein Abbruchhaus handelt. Ein immer wieder kehrendes Problem stellten auch so genannte Synonymadressen dar, vor allem dann, wenn Bewohnerinnen und Bewohner die in einem Gebäude den „Vordereingang“ benützen, einem bestimmten Wahlsprengel zugeordnet wurden, die Bewohner die den „Hintereingang“ benützen, jedoch einem anderen. Im Vorfeld zur Europawahl 2019 war es möglich, hunderte von „Klärungsfälle“ ausfindig zu machen und durch Kontaktaufnahme mit der jeweiligen Gemeinde einer Bereinigung zuzuführen. Dabei konnte das BMI auf die Infrastruktur des bei der Europawahl 2019 – wie bei allen Wahlen der letzten Jahre – eingerichteten ressorteigenen Callcenters zurückgreifen. Bereits bei der – überraschend – wenige Monate später anberaumten Nationalratswahl 2019 ließ sich die Zahl der Klärungsfälle auf ein Minimum reduzieren.

In der zweiten Phase des Projekts richtete man ein besonderes Augenmerk auf das Erfordernis, dass Gemeinden mit Unterstützung des ZeWaT, das sowohl „selbstständig“ wie auch aus der Umgebung einer Ge-

¹⁰ Vgl. RABL, Die Europawahl und das Zentrale Wählerregister, in Kommunal, 7. Februar 2019 (<https://kommunal.at/die-europawahl-und-das-zentrale-waehlerregister>).

meindesoftware aufgerufen werden kann¹¹, Wahlsprengel ändern können, indem sie Gebäude oder auch ganze Straßenzüge einem neuen Wahlsprengel zuordnen. Hierbei galt besonders zu beachten, dass Wahlsprengel einer Gemeinde bei unterschiedlichen Wahlereignissen (auf Bundesebene wie auf der Ebene des jeweiligen Landes) oft unterschiedlich festgelegt sind und dass Gemeinden das „Tool“ dennoch für alle Wahlereignisse verwenden können sollten. Für den Regelfall, dass die Wahlsprengel bei den einzelnen Wahlereignissen nicht divergieren, brauchen die Gemeinden – die, ganz präzise betrachtet, Beschlüsse der Gemeindewahlbehörde umzusetzen haben – die Wahlsprengel nur ein einziges Mal festzulegen.

Mit einem dritten, noch in der Umsetzungsphase befindlichen Schritt wird es den Gemeinden ermöglicht, die Grenzen der Wahlsprengel zu visualisieren und durch Mausclick zu verändern. Über die eingerichtete Schnittstelle zwischen BEV und BMI, die zur tagesaktuellen Anpassung der Felder „Wahlsprengel“ im ZeWaeR schon jetzt verwendet wird, sollen in Zukunft die Zahlen der den einzelnen Wahlsprengeln zugeordneten Wahlberechtigten¹² übertragen werden. Auf diese Weise sollen die Gemeinden zukünftig in die Lage versetzt werden, durch grafisches „Ausprobieren“ die Größen von Wahlsprengeln, die oft sehr unterschiedlich sind, zu optimieren.

3. Weitere Synergieeffekte gleich mitgenommen

Die einzelnen Wahlgesetze beinhalten fast durchwegs die Verpflichtung der Gemeindewahlbehörden, die Daten der Wahllokale im Weg der Kaskade der ihnen übergeordneten Wahlbehörden der obersten Wahlbehörde – dies kann die Bundeswahlbehörde oder eine der Landeswahlbehörden sein – zu übermitteln.¹³ Auch in der Zeit des Internets war mit dieser Übermittlungskette ein beträchtlicher bürokratischer Aufwand verbunden. Für die Wahlen des Jahres 2019 war es erstmals möglich, im ZeWaT eine Verwaltung der Wahllokale zu implementieren. Der Vorteil für die Gemeinden in dieser Erweiterung des ZeWaT liegt darin, dass die Daten der Wahllokale und die Öffnungszeiten nur ein einziges Mal eingegeben werden müssen und für den wahrscheinlichen Fall, dass sie sich beim nächsten Wahlereignis nicht ändern, mit „Memoryeffekt“ bestätigt werden können, wobei der Memoryeffekt auch übergreifend für Wahlen auf verschiedenen Ebenen angeboten wird.

Selbstverständlich wurde bei Umsetzung dieser Lösung trotz „Digitalisierung“ auf die strikte Einhaltung aller gesetzlichen Vorgaben geachtet. So bestätigen bei Nationalratswahlen nach wie vor zunächst die Bezirkswahlbehörden, in der Folge die Landeswahlbehörden die Daten der Wahllokale, ehe sie im Weg des BMI an die Bundeswahlbehörde weitergeleitet werden. Die Bestätigungen erfolgen allerdings nunmehr per Mausclick.¹⁴

Für das BMI zog diese Lösung neben einer beträchtlichen administrativen Vereinfachung auch eine wesentlich höhere Datenqualität nach sich, die im Rahmen der Erteilung von Auskünften über Wahllokale und deren Öffnungszeiten an die Bürgerinnen und Bürger weitergegeben werden konnte und auch ein erleichtertes Auffinden von Wahllokalen durch Wahlbeobachterinnen und Wahlbeobachter der OSZE und ihrer Teilnehmerstaaten ermöglicht hat. Die aus dem ZeWaT generierte Tabelle, die für die BMI-Homepage in eine MS-

¹¹ Siehe im Detail bei RABL, Die Europawahl und das Zentrale Wählerregister, in Kommunal (7. Februar 2019; Quelle: <https://kommunal.at/die-europawahl-und-das-zentrale-waehlerregister>): Die Berechtigung für den Zugriff wird über das Berechtigungsmodell im „Portalverbund – PVP“ und über die Administratoren in den Gemeinden und Städten gesteuert.

¹² Hierbei werden keinesfalls personenbezogene Daten weitergegeben.

¹³ Vgl. § 52 Abs. 6 der Nationalrats-Wahlordnung 1992 – NRW, BGBl. Nr. 471/1992 idGF: „Die von der Gemeindewahlbehörde getroffenen Verfügungen, insbesondere jene, die die Orte der Wahllokale und die Wahlzeit betreffen, sind unverzüglich im Weg der Bezirkswahlbehörden an die Landeswahlbehörden weiterzuleiten. Spätestens am dreizehnten Tag vor der Wahl haben die Länder die so gesammelten Daten der Bundeswahlbehörde auf elektronischem Weg zu übermitteln.“

¹⁴ Vgl. etwa Pkt. 20 („Meldungen von Verfügungen der Gemeindewahlbehörden mit dem Zentralen Wahlsprengel-Tool“) im „Leitfaden für die Gemeinden“ zur Nationalratswahl 2019, GZ: BMI-WA 1210/0069-III/6/2019 (Quelle: https://www.bmi.gv.at/412/Nationalratswahlen/Nationalratswahl_2019/start.aspx).

EXCEL-Tabelle umgewandelt wurde, wies sogar ein Feld mit einem die Geodaten enthaltenden Link auf, das zum Zweck des Auffindens des Wahllokals zu einer Landkarte referenzierte.

Sehr rasch, und dennoch erfolgreich, konnte der Synergieeffekt Ende 2019 noch einmal ausgedehnt werden: Die Daten der Eintragungslokale für jenes Volksbegehren, dessen Eintragungszeitraum für den 18. bis 25. November 2019 anberaumt war¹⁵, wurden ebenfalls über das ZeWaT an das BMI übermittelt. Bei dieser Übermittlung, die – ohne gesetzliche Verpflichtung – seit Jahrzehnten zum Zweck der Beauskunftung interessierter Personen stattfindet, erübrigte sich die Kette der Bestätigung durch die Wahlbehörden. Mit den Daten war es den Bediensteten des im BMI während des Eintragungszeitraums eingerichteten Callcenters möglich, präzise Angaben über den Standort der Eintragungslokale sowie über deren Öffnungszeiten weiterzugeben.

4. Dass nichts sein kann, was nicht sein darf

Anlässlich der Europawahl 2019 löste die neu implementierte Geocodierung von Wahllokalen einen mancherorts als unangenehm eingestuften Nebeneffekt aus: Es ist gesetzlich vorgeschrieben, dass sich Wahllokale stets auf den Gebieten der „eigenen“ Gemeinde befinden müssen.¹⁶ Auch bei wohlwollender Betrachtung wurde im BMI kein Interpretationsspielraum erkannt, der ein Abgehen von dieser Vorgabe ohne geänderte Rechtsgrundlage erlaubt hätte. Mit der im ZeWaT exakt vorgenommenen Lokalisierung von Wahllokalen traten überraschend in einigen Gemeinden nicht gesetzeskonforme Entscheidungen von Gemeindevahlbehörden zutage: In geografisch „speziellen“ Situationen waren die bestehenden Vorgaben allem Anschein nach über Jahrzehnte nicht eingehalten worden, wobei Wahllokale in manchen Fällen allerdings nur wenige Meter von der Gemeindegrenze entfernt positioniert waren. Der Bundeswahlbehörde blieb – in Anwendung des § 12 Abs. 5 NRWO – nichts anderes übrig, als die Korrektur der diesbezüglichen Entscheidungen zu veranlassen. Es wird dem Gesetzgeber vorbehalten bleiben, im Rahmen einer Wahlrechtsreform eine Ausnahmeregelung zu schaffen, um in Einzelfällen, bei besonderem Bedarf¹⁷, die Einrichtung eines Wahllokales außerhalb der Gemeindegrenzen zu legalisieren.

¹⁵ Es handelte sich um das Volksbegehren „Bedingungsloses Grundeinkommen“ (vgl. www.bmi.gv.at/volksbegehren).

¹⁶ Vgl. § 52 Abs. 1 NRWO: „Jede Gemeinde ist Wahlort.“

¹⁷ In einer betroffenen Gemeinde war etwa das Wahllokal für einen der Wahlsprengel in einer direkt angrenzenden Nachbargemeinde eingerichtet, in der sich auch die Schule und der Kindergarten befinden. Der Ortsteil selbst verfügte über kein geeignetes öffentliches Gebäude für ein Wahllokal, der Amtssitz der Gemeindeverwaltung selbst liegt in größerer Entfernung auf einer Anhöhe.

