

Seminararbeit

# **Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für E-Voting**

vorgelegt von

Bernd Ziska

Matr.Nr.: 9701994

Juni 2004

Betreuer: ao.Univ.Prof. Mag. Dr. Gerhard Strejcek

Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Wien



## Inhalt

<u>1</u>	<u>Einleitung.....</u>	<u>1</u>
<u>2</u>	<u>Terminologie.....</u>	<u>2</u>
2.1	E-Democracy und E-Government.....	2
2.2	Präsenz- und Distanzwahl.....	5
2.3	Elektronische Wahlen (E-Voting im weiteren Sinn).....	6
2.3.1	Online-Wahl, Internet-Wahl, Kiosk Voting.....	6
2.3.2	Remote Internet Voting, Home-Online-Voting, I-Voting (E-Voting im engeren Sinn).....	7
<u>3</u>	<u>Wahlgrundsätze und E-Voting.....</u>	<u>9</u>
3.1	Allgemeines Wahlrecht.....	10
3.2	Freies Wahlrecht.....	11
3.3	Unmittelbares Wahlrecht.....	12
3.4	Gleiches Wahlrecht.....	12
3.4.1	Identifizierung und Authentifizierung.....	13
3.4.2	Elektronische Wählerevidenz.....	13
3.4.3	Einheitlichkeit der Stimmabgabe.....	14
3.4.4	Schutz vor fehlerhafter Stimmabgabe?.....	14
3.5	Geheimes Wahlrecht.....	15
3.5.1	Technische Voraussetzungen für geheime Wahlen.....	16
3.5.2	Geheimhaltung bei der Stimmabgabe.....	16
3.6	Persönliches Wahlrecht.....	18
3.6.1	Das Briefwählerkenntnis.....	18
3.6.2	Stimmabgabe im Ausland.....	20
<u>4</u>	<u>E-Voting bei Wahlen zu Interessenvertretungen.....</u>	<u>21</u>
<u>5</u>	<u>Conclusio.....</u>	<u>22</u>



# 1 Einleitung

Der umfangreiche Einsatz neuer Medien im Privatrechtsverkehr (E-Commerce) hat in diesem Bereich zu einer schnellen und tiefgehenden Auseinandersetzung mit den daraus resultierenden rechtlichen Problemen geführt. Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts geht diese Entwicklung noch etwas zögernder vor sich, doch sind auch hier in letzter Zeit größere Fortschritte zu verzeichnen<sup>1</sup>. Neben zahlreichen Erleichterungen in der Verwaltung durch den Einsatz elektronischer Kommunikationsformen bieten sich im öffentlichen Sektor auch Möglichkeiten der politischen Partizipation über das Internet.

E-Voting ist keineswegs mehr reine Utopie. Bereits im Jahr 2000 fanden an der Universität Osnabrück die weltweit ersten rechtsgültigen Wahlen über das Internet statt, als bei der Wahl des Studentenparlaments ein Teil der Studierenden seine Stimme per Mausclick abgab<sup>2</sup>. Auch in Österreich gab es bereits erste Testwahlen an der Wirtschaftsuniversität Wien.

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der elektronischen Stimmabgabe bei Wahlen. Dies sind allen voran die Wahlgrundsätze, die auch bei Wahlen mit elektronischen Hilfsmitteln einzuhalten sind. Nach einer ausführlichen Prüfung der einzelnen Wahlgrundsätze, erfolgt ein kurzer Überblick über E-Voting Projekte bei Wahlen zu Interessenvertretungen sowie über die aktuelle Verfassungsdiskussion.

---

<sup>1</sup> Vgl. v.a. das E-Government-Gesetz, das heuer erlassen wurde.

<sup>2</sup> Vgl. Schefbeck (2000), S. 94.

## 2 Terminologie

Zunächst muss festgehalten werden, dass eine präzise Begriffsbestimmung äußerst schwer fällt, da es im Bereich des vorliegenden Themas eine Fülle an neuen Wortschöpfungen gibt und den einschlägigen Fachwörtern häufig unterschiedlicher Inhalt beigemessen wird bzw. unterschiedliche Begriffe vielfach synonym verwendet werden. Vor allem wegen der vergleichsweise geringen Erfahrung im Einsatz elektronischer Hilfsmittel bei Wahlen hat sich im deutschsprachigen Raum noch kein präziser, einheitlicher Sprachgebrauch herausgebildet. Ein Anliegen dieser Arbeit ist es daher auch, eine begriffliche Präzisierung zu verfolgen bzw. dort, wo dies nicht möglich ist, zumindest auf die bestehenden Unschärfen in der Terminologie hinzuweisen. Die diversen Unterschiede in Groß- und Kleinschreibung (e-voting, e-Voting, E-Voting, etc.) sind in dieser rechtswissenschaftlichen Arbeit nicht von Bedeutung, es wird jedoch mit Ausnahme wörtlicher Zitate eine einheitliche Schreibweise eingehalten und dabei „E-Voting“ der Vorzug gegeben, da eine Großschreibung als Eigenname plausibel erscheint.

### 2.1 E-Democracy und E-Government

E-voting wird häufig in Zusammenhang mit den Begriffen „E-Democracy“ bzw. „E-Government“ genannt. Es soll daher im Folgenden ein kurzer Einblick in die Bedeutung dieser Termini gegeben werden.

Demokratie ist eine Form der Staatswillensbildung. Es geht um die Frage, wie unter einer „Herrschaft des Volkes“ politische Entscheidungen im Staat getroffen werden. Dieser demokratische Entscheidungsfindungsprozess beinhaltet eine Fülle an Einzelprozessen, die teils zentrale Elemente der Demokratie darstellen, teils nur unter Demokratie im weitesten Sinn subsumiert werden können. Dementsprechend unterschiedlich wird auch der Begriff der „E-Democracy“ definiert. Zumeist wird er – synonym für

Cyberdemokratie<sup>3</sup> oder digitale Demokratie<sup>4</sup> - als Oberbegriff für ein modernes Gesellschaftssystem verwendet, in dem demokratische Prozesse vorrangig mit Hilfe elektronischer Kommunikationsmittel ablaufen. Manche sehen in der E-Democracy auch die Chance zur Reintegration der Bürger in das demokratische politische System durch verbesserte Information über und verstärkte Einbindung in den politischen Prozess<sup>5</sup> oder sogar den Übergang in eine qualitative Demokratie mit noch nie dagewesenen Entfaltungsmöglichkeiten des Individuums<sup>6</sup>. Aus einem politikwissenschaftlichen Ansatz erscheint es m.E. sinnvoll, die E-Democracy – entsprechend der Einteilung elektronischer Dienste in drei Typen (Informations-, Kommunikations- und Transaktionsdienste) – nach dem Grad der Beteiligung des Einzelnen in drei Ebenen<sup>7</sup> zu untergliedern:

- I. politische Information
- II. politische Kommunikation
- III. Wahlen und Formen der direkten Demokratie

Als Anwendungsbeispiele für diese Elemente sind ad I.) die Veröffentlichung von Gesetzen und Gesetzesentwürfen, das „elektronische Amt“<sup>8</sup> oder der Internetauftritt der politischen Parteien, ad II.) politische Diskussionsforen, virtuelle Sprechtag oder E-Mail-Kommunikation mit

---

<sup>3</sup> Vgl. Bruck (2000), S. 258; siehe auch Poier (2001), S. 103ff.

<sup>4</sup> Vgl. Uhrmann (2002), S. 25.

<sup>5</sup> Vgl. Schefbeck (2000), S. 103.

<sup>6</sup> Vgl. Schinagl/Kilches (2000), S. 294ff.

<sup>7</sup> Manche geben als vierte Ebene auch noch die Mischform der Interaktion an (siehe dazu z.B. Pecival (2002), S. 51ff). Unpassend empfinde ich hingegen die Verwendung des Begriffs „Partizipation“ für eine der drei Ebenen, da dies ein sehr weit gefasster und ungenauer Begriff ist und dementsprechend unterschiedlich für eine der beiden letzten Ebenen verwendet wird (vgl. Prosser (2003), S. 7, Abb. 1 und Uhrmann (2002), S. 27).

<sup>8</sup> siehe als Beispiele [www.help.gv.at](http://www.help.gv.at) oder [www.wien.gv.at](http://www.wien.gv.at).

politischen Entscheidungsträgern und ad III.) elektronische Wahlen, Abstimmungen, Petitionen und Befragungen zu nennen.

In einer rein juristischen Terminologie wird mit E-Democracy nur die dritte Ebene der zuvor skizzierten Unterteilung, d.h. der Einsatz elektronischer Kommunikationsformen im demokratischen Entscheidungsprozess selbst, also im Bereich der Gesetzgebung im weiten Sinn, bezeichnet<sup>9</sup>. Dieser umfasst dementsprechend nicht nur Wahlen, sondern auch die direkt-demokratischen Partizipationsmöglichkeiten elektronische Volksabstimmung (E-Referendum), Volksbegehren (E-Initiative) und Volksbefragung (E-Consultation). Geht man von dieser Definition aus, kann man E-Democracy von E-Government, der elektronischen Verwaltung, abgrenzen. Letzterer Begriff steht für den Einsatz neuer Medien in der Vollziehung (im weiten Sinn)<sup>10</sup>. Das österreichische E-Government-Gesetz, das mit 1. März 2004 in Kraft getreten ist, dient laut eigener Definition „der Förderung rechtserheblicher elektronischer Kommunikation. Der elektronische Verkehr mit öffentlichen Stellen soll unter Berücksichtigung grundsätzlicher Wahlfreiheit zwischen Kommunikationsarten für Anbringen an diese Stellen erleichtert werden.“<sup>11</sup> Von einigen wird E-Democracy auch als ein Teil von E-Government gesehen<sup>12</sup>. Genauso gut kann man jedoch auch umgekehrt argumentieren. Da Demokratie und Verwaltung in Wahrheit zwei Begriffe unterschiedlicher Ordnung sind, kann man auch E-Democracy und E-Government nicht so einfach voneinander abgrenzen. Vielmehr überschneiden sie einander teilweise, wie dies z.B. beim E-Voting sichtbar wird.

---

<sup>9</sup> Vgl. Heindl (2003), S. 23.

<sup>10</sup> Vgl. ebenda.

<sup>11</sup> Vgl. § 1 (1) E-GovG.

<sup>12</sup> Vgl. Schefbeck (2000), S. 89. Dieser unterscheidet allerdings zwischen E-Government im weiteren und E-Government im engeren Sinn, wobei er für letzteres den Ausdruck „E-Administration“ empfiehlt.



## 2.2 Präsenz- und Distanzwahl

Bevor auf die begrifflichen Unterschiede im Zusammenhang mit elektronischen Wahlen eingegangen wird, muss zum besseren Verständnis zunächst nach dem Ort der Stimmabgabe zwischen Präsenz- und Distanzwahl unterschieden werden.

Bei der Präsenzwahl erscheint der Wähler<sup>13</sup> persönlich in einem Wahllokal und gibt seine Stimme unter Aufsicht einer Wahlkommission ab, während er bei der Distanzwahl an einem beliebigen Ort wählen kann und seine Stimme über einen Transportweg an die Wahlbehörde übermittelt wird. Klassisches Beispiel für die Distanzwahl ist die in manchen Ländern mögliche Briefwahl, die in Österreich zurzeit nur auf Auslandsösterreicher beschränkt und an weitere Voraussetzungen geknüpft ist<sup>14</sup>. Im Bereich der Präsenzwahl ergeben sich durch die elektronische Unterstützung vor allem Vorteile in der Administration. So kommen mancherorts elektronische Wahlterminals bei der Stimmabgabe in einem Wahllokal oder Scan-Einheiten bei der Stimmauszählung zum Einsatz. Der finanzielle Aufwand für diese Anwendungen steht zumeist jedoch nicht für die doch eher geringfügigen Vorteile und führt manchmal sogar zu unangenehmen Vorfällen wie bei der amerikanischen Präsidentenwahl im Jahr 2000. Da diese Formen des E-Voting hinsichtlich der einzuhaltenden Wahlgrundsätze kaum Probleme bereiten, sind sie für den weiteren Verlauf dieser Arbeit nicht von Relevanz. Genauerer Betrachtung bedarf jedoch die Verwendung elektronischer Medien bei der Distanzwahl.

---

<sup>13</sup> Soweit in dieser Arbeit für auf natürliche Personen bezogene Bezeichnungen nur die männliche Form verwendet wird, beziehen sie sich naturgemäß auch auf das weibliche Geschlecht. Zwecks leichter Lesbarkeit des Textes wurde auf ein genderspezifisches Splitting jedoch verzichtet.

<sup>14</sup> Siehe dazu 3.6.2.

## 2.3 Elektronische Wahlen (E-Voting im weiteren Sinn)

Unter den Begriff „elektronische Wahlen“ kann man alle Wahlmethoden subsumieren, die sich bei der Wähleridentifizierung, der Stimmabgabe oder der Stimmenauszählung elektronischer Unterstützung bedienen. Wie sich aus dieser Definition ablesen lässt, kann man – abhängig davon, auf welcher Stufe des Wahlverfahrens elektronische Hilfsmittel eingesetzt werden – verschiedene Kategorien elektronischer Wahlen unterscheiden, für die es die unterschiedlichsten Bezeichnungen gibt. Eine Abgrenzung ist deshalb so wichtig, weil von der Stufe der elektronischen Integration die sicherheitstechnischen Anforderungen und damit verbunden die verfassungsrechtlichen Bedenken abhängen.

Es liegt nahe, die verkürzte englische Übersetzung „E-Voting“ synonym für „elektronische Wahlen“ („Electronic Voting“) in der oben genannten, sehr breit gefassten Interpretation zu verwenden, was im allgemeinen Sprachgebrauch auch häufig der Fall ist. Zur begrifflichen Präzisierung empfiehlt es sich jedoch, in diesem Zusammenhang von „E-Voting im weiteren Sinn“ als Oberbegriff über alle erwähnten Verfahren zu sprechen, um es – wie weiter unten ausgeführt – dem „E-Voting im engeren Sinn“ als Distanzwahl über das Internet gegenüber zu stellen.

### 2.3.1 Online-Wahl, Internet-Wahl, Kiosk Voting

Von „**Online-Wahl**“ spricht man, wenn die Wahlterminals vernetzt sind und die Stimme „online“ zur elektronischen Wahlurne übertragen und zentral ausgewertet wird<sup>15</sup>. Online-Wahl ist somit wiederum ein Oberbegriff über alle „vernetzten Formen“ des E-Voting im weiteren Sinn. Als Synonym für Online-Wahl wird auch „Internet-Wahl“ verwendet, da die Stimme über das Internet befördert wird. Präziserweise müsste hier jedoch unterschieden werden, ob es sich um ein abgeschlossenes

---

<sup>15</sup> Vgl. Uhrmann (2002), S. 59.

Computernetzwerk (Intranet) oder ein offenes Netzwerk handelt. Eine weitere Differenzierung würde allerdings zu sehr in technische Details führen, sodass nur auf die Problematik der Zuordnung dieses Begriffs hingewiesen und versucht wird, seine weitere Verwendung zu vermeiden. Werden nun Wahlterminals in den Wahllokalen vernetzt, stellt dies eine Form der Online-Wahl dar. Da wir uns dann aber immer noch im Bereich der Präsenzwahl befinden, bereitet diese Form des E-Voting aus verfassungsrechtlicher Sicht ebenfalls kaum Probleme. Interessanter wird die Sache allerdings, wenn sich die Wahlterminals an öffentlichen Orten außerhalb eines Wahllokals, z.B. an Universitäten oder in Einkaufszentren, befinden. Bei diesem so genannten „Kiosk Voting“ wird bereits der gesamte Wahlvorgang elektronisch abgewickelt, der Staat behält jedoch noch die Kontrolle über die technische Infrastruktur und kann diese so besser vor Eingriffen von außen schützen. Allerdings ergeben sich bereits Probleme bei der Authentifizierung<sup>16</sup>, die nicht mehr von der Wahlkommission durchgeführt werden kann und hinsichtlich der Einhaltung des persönlichen und geheimen Wahlrechts.

### **2.3.2 Remote Internet Voting, Home-Online-Voting, I-Voting (E-Voting im engeren Sinn)**

Am praktisch relevantesten und für diese Arbeit auch von eigentlichem Interesse ist die Wahl an einem vom Wähler selbst bestimmten Ort außerhalb eines Wahllokals mittels eigenen Computers unter der Verwendung des Internets als Transportmedium. Diese Art des Wahlverfahrens entspricht der Briefwahl in elektronischer Form. Im englischen Sprachraum wird es „Remote Internet Voting“ genannt, in der deutschsprachigen Literatur finden sich auch die Ausdrücke „Home-Online-Voting“<sup>17</sup>, „Internetdistanzwahl“<sup>18</sup> und „I-Voting“<sup>19</sup>. Treffend ist meines Erachtens auch der letztgenannte Begriff, da er die Wahl über das

---

<sup>16</sup> Siehe dazu 3.4.1.

Internet verdeutlicht. Er hat sich aber (noch) nicht wirklich durchgesetzt. Im allgemeinen Sprachgebrauch wird vorrangig von „E-Voting“ gesprochen und auch die Forschungsgruppe e-voting.at verwendet diesen Ausdruck<sup>20</sup>. In Abgrenzung zum vorhin definierten Oberbegriff für elektronische Wahlen müsste man nun von „E-Voting im engeren Sinn“ sprechen. Aus Gründen der Einfachheit wird im Folgenden für die Distanzwahl über das Internet nur mehr der Ausdruck E-Voting verwendet. Schließlich ist das „mobile“ Wählen über freie Netze ohne Ortszwang die größte Herausforderung für die Zukunft, weshalb man zumeist, wenn man von „E-Voting“ spricht, diese „Endstufe“ der elektronischen Wahl meint. Doch selbst aus heutiger Sicht ist mit der Stufe des Remote Internet Votings der überblickbare Weg der Entwicklung noch nicht am Ende. Die fortschreitende Mobilisierung im Internetzugang und die Ausweitung der Möglichkeiten von Handheld-PCs und Mobiltelefonen machen die Vorstellung vom mobilen Wählen in jeder Lebenslage tatsächlich möglich. Ob dies nur Vorteile mit sich bringen würde oder aber dem Wahlakt als solchen seine Bedeutung nehmen würde, ist natürlich sehr fraglich, doch soll dies nicht Thema dieser Arbeit sein. Aus rechtlicher Sicht interessiert, wie die verfassungsrechtlichen Vorgaben aussehen müssten, um Wahlen zu allgemeinen Vertretungskörpern über das Internet zu ermöglichen. Im Folgenden werden daher die Problemfelder anhand der einzelnen Wahlgrundsätze besprochen.

---

<sup>17</sup> Vgl. Neymanns/Buchstein (Hrsg.): Online-Wahlen, 2002, zitiert nach Uhrmann (2002), S. 60

<sup>18</sup> Vgl. Rittler (2003), S. 14.

<sup>19</sup> Vgl. Schreiner (2001), S. 259; Menzel (2001), S. 284; Berlakovich (2001), S.16.

<sup>20</sup> E-Voting. Eine Definition; [www.e-voting.at/main.php?ID=55](http://www.e-voting.at/main.php?ID=55), 3. 6. 2004.

### 3 Wahlgrundsätze und E-Voting

Die Verfassung gibt strenge Regeln für Wahlen zu den allgemeinen Vertretungskörpern vor, die auch beim E-Voting einzuhalten sind. Aus Art 26 B-VG iVm. Art 8 StV von Wien ergibt sich, dass der österreichische Nationalrat aufgrund des allgemeinen, freien, unmittelbaren, gleichen, persönlichen und geheimen Verhältniswahlrechts zu wählen ist. Diese Wahlgrundsätze gelten auch für Bundespräsidentenwahlen<sup>21</sup>, Landtags-<sup>22</sup> und Gemeinderatswahlen<sup>23</sup>, sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament<sup>24</sup>. Im Folgenden soll in erster Linie geklärt werden, welche verfassungsrechtlichen Schranken sich durch einzelne Wahlgrundsätze bei Wahlen über das Internet zu diesen allgemeinen Vertretungskörpern ergeben. Inwiefern diese Grundsätze bei anderen Wahlen durchbrochen bzw. aufgeweicht werden und E-Voting dadurch ermöglicht wird, soll weiter unten thematisiert werden.

Allgemein muss festgehalten werden, dass die verfassungsrechtlichen Bestimmungen sehr abstrakt gefasst sind. Die Konkretisierung der Wahlgrundsätze erfolgte durch diverse Entscheidungen des VfGH, von denen vor allem das „Briefwählerkenntnis“<sup>25</sup> (VfSlg 10.412/1985) von größter Bedeutung ist. Da sich das Höchstgericht noch nie mit der Frage der Zulässigkeit von E-Voting auseinandersetzen musste, wird bei der folgenden Betrachtung der Wahlgrundsätze auf den Vergleich mit der Briefwahl, die als Distanzwahl im wesentlichen die selben Probleme mit sich bringt, abgestellt.

---

<sup>21</sup> Vgl. Art 60 (1) B-VG.

<sup>22</sup> Vgl. Art 95 (1) B-VG.

<sup>23</sup> Vgl. Art 117 (2) B-VG.

<sup>24</sup> Vgl. Art 23a (1) B-VG.

<sup>25</sup> Siehe unten 3.5.2 und 3.6.1.

### 3.1 Allgemeines Wahlrecht

Das aktive Wahlrecht steht allen Bürgern zu, die das Wahlalter erreicht haben, ohne dass die Wahlberechtigung von Voraussetzungen abhängig gemacht wird, die nicht jeder Bürger im wahlfähigen Alter erfüllen kann<sup>26</sup>. In Bezug auf E-Voting bedeutet dies, dass keine Bevölkerungsgruppe mangels fehlendem Know-How oder technischer Standards ausgeschlossen werden darf. Solange also nicht für alle Bürger der Zugang zum technischen System gegeben ist, wird E-Voting in absehbarer Zeit wohl nur als zusätzliche Alternative angeboten werden können. Die vorliegende Arbeit baut daher auf einem System der Parallelität von elektronischer und traditioneller Wahl auf. Ein uneinheitliches Wahlsystem führt jedoch wiederum zu Problemen hinsichtlich des gleichen Wahlrechts, auf die weiter unten hingewiesen wird.

Positive Auswirkungen des E-Voting erwarten sich viele in Hinblick auf die Wahlbeteiligung<sup>27</sup>. Den Wählern wäre es durch E-Voting möglich, ihre Stimme an einem beliebigen Ort und nicht in einem bestimmten Wahllokal abzugeben. Dies könnte vor allem jene Menschen zum Wählen bewegen, die sich zum Wahlzeitpunkt nicht in ihrer Heimatgemeinde befinden (und keine Wahlkarte angefordert haben) oder denen aufgrund von Krankheit oder Gebrechlichkeit ein Wählen „gehen“ nicht möglich ist.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass E-Voting als Zusatzangebot neben den traditionellen Formen der Stimmabgabe mit dem Grundsatz des allgemeinen Wahlrechts keineswegs in Widerspruch steht, diesen sogar im Falle einer Anhebung der Wahlbeteiligung stärken würde.

---

<sup>26</sup> Vgl. Öhlinger (1999), S. 164.

<sup>27</sup> Gegenteilige Erfahrungen wurden allerdings z.B. bei englischen Lokalwahlen im Jahr 2003 gemacht, als in den 17 Gemeinden, die E-Voting zusätzlich zur herkömmlichen Stimmabgabe anboten, die Wahlbeteiligung sogar um 1,5% zurückging, während sie in den restlichen Gemeinden gleich blieb, in denen, die nur die Briefwahl zusätzlich anboten, hingegen anstieg (Vgl. <http://info.ccone.at/INFO/Mail-Archives/presstext/Jun-2003/msg00186.html> [03.06.2004]).

## 3.2 Freies Wahlrecht

Da dieser Grundsatz im Art 8 StV von Wien und in Art 3 1. ZPEMRK, nicht aber im B-VG genannt wird<sup>28</sup>, scheint es zulässig, dass er von manchen als Oberbegriff über die ihm dienenden Grundsätze der persönlichen und geheimen Wahl gesehen wird<sup>29</sup> und im wesentlichen bedeutet, dass die Stimmabgabe frei von der Möglichkeit des Einwirkens der öffentlichen Gewalt und frei von privatem Druck erfolgen muss. In ähnlicher Weise hat auch der VfGH festgehalten, dass der Wähler in der Freiheit seiner Wahl weder in rechtlicher noch in faktischer Hinsicht beeinträchtigt werden darf (VfSlg 14.371/1995).

Aus dem freien Wahlrecht wird auch abgeleitet, dass die Wahlwerbung nicht sinnwidrig beschränkt werden darf<sup>30</sup>. Andererseits erfordert der Grundsatz der freien Willensbildung auch ein Verbot von Wahlwerbung innerhalb der sog. „Bannmeile“<sup>31</sup>. Im Bereich des E-Votings sind dadurch z.B. Informationen über Kandidaten oder Wahlprogramme einzelner Parteien, die beispielsweise in Form von Pop-ups dem Wähler noch vor der Stimmabgabe relevante Entscheidungshilfen verschaffen könnten, unzulässig.

Die Judikatur formuliert im Zusammenhang mit dem Grundsatz des freien Wahlrechts auch ein „Postulat der Reinheit der Wahlen“, in deren Ergebnis der wahre Wille der Wählerschaft zum Ausdruck kommen soll (VfSlg 2037/1950). Das freie Wahlrecht soll auch die Übereinstimmung des

<sup>28</sup> Es besteht im Österreich-Konvent allerdings bereits Einigkeit darüber, den Grundsatz der freien Wahl auch ins B-VG aufzunehmen (Vgl. Bericht des Ausschusses 3, abgerufen auf [www.konvent.gv.at](http://www.konvent.gv.at) am 3. 6. 2004).

<sup>29</sup> Vgl. Schreiner (2001), S. 264; Walter/Mayer (2000), S. 159. Auch der VfGH hat in seinen Entscheidungen bereits des öfteren das freie mit dem geheimen Wahlrecht verknüpft (Vgl. z.B. VfSlg 3843/1960). S. auch unten S. 17.

<sup>30</sup> Vgl. Öhlinger (1999), S. 167.

<sup>31</sup> Vgl. § 58 NRW.

Wählerwillens mit seiner Stimmabgabe garantieren. Hierzu bedarf es entsprechender Vorsorgen, die den Wähler vor übereilter Stimmabgabe schützen, d.h. bei irrtümlicher Auswahl eine Korrektur bis zu einem gewissen Zeitpunkt erlauben.

Der Wille des Wählers kann bei jeder Wahl auch eine bewusst ungültige Stimmabgabe sein. Im Lichte der freien Wahl muss daher auch bei Formen des E-Voting gewährleistet sein, dass eine solche Wahl möglich ist. Dieser Aspekt, sowie das vorhin genannte Verbot der Wahlwerbung an der Benutzeroberfläche, werden von manchen auch unter dem Grundsatz des gleichen Wahlrechts thematisiert<sup>32</sup>.

Selbst wenn bei Einführung von E-Voting die genannten Voraussetzungen eingehalten werden, bleiben unter dem Gesichtspunkt, dass das freie Wahlrecht in gewisser Weise mit dem persönlichen und geheimen Wahlrecht verknüpft ist, Bedenken hinsichtlich der freien Willensbildung.

### **3.3 Unmittelbares Wahlrecht**

Das unmittelbare Wahlrecht verlangt, dass von den Wählern die zu Wählenden selbst bezeichnet werden und schließt damit ein Wahlmännersystem aus. Für die Einführung von E-Voting resultiert daraus bei Beibehaltung des bisherigen Wahlverfahrens und Übermittlung der Stimme direkt an eine zentrale „elektronische Urne“ keine hindernde Wirkung.

### **3.4 Gleiches Wahlrecht**

Der Grundsatz der gleichen Wahl bedeutet, dass jede Stimme gleich gezählt wird (gleicher Zählwert), heißt aber nicht, dass sie auch den selben Einfluss auf das Wahlergebnis haben muss (kein gleicher

---

<sup>32</sup> Vgl. Heindl (2003), S. 25.



Erfolgswert), da sich durch das in Art 26 B-VG vorgegebene Ermittlungsverfahren zwangsläufig Verzerrungen ergeben. Aufgrund der Gleichheit der Wahl dürfen nur Wahlberechtigte wählen und darf niemand seine Stimme mehrmals abgeben. Für E-Voting ergeben sich daraus mehrere Anforderungen, die im Folgenden erörtert werden sollen.

### **3.4.1 Identifizierung und Authentifizierung**

Um zu gewährleisten, dass niemand seine Stimme zweimal oder sogar für jemand anderen abgibt, muss eine eindeutige Identifizierung und Authentifizierung (Echtheitsprüfung) bei gleichzeitiger Gewährleistung von Anonymität<sup>33</sup> bei der Stimmabgabe erfolgen. Zur Identifizierung können Transaktionscodes (TANs) oder digitale Signaturkarten verwendet werden<sup>34</sup>. In Österreich könnte diese Funktion die durch das E-Government-Gesetz eingeführte Bürgerkarte übernehmen. So sehen auch die Wahlordnungen zur Hochschülerschaftswahl und zur Wirtschaftskammerwahl, die E-Voting für diese Bereiche erlauben<sup>35</sup>, die Verwendung von Bürgerkarten vor. Die in der Bürgerkarte enthaltene elektronische Signatur würde auch die Authentizität des Wählers nachweisen<sup>36</sup>.

### **3.4.2 Elektronische Wählerevidenz**

Ob eine Person wahlberechtigt ist bzw. ihre Stimme bereits abgegeben hat, ist aus dem Wählerverzeichnis ersichtlich. Bei der herkömmlichen Wählerevidenz müsste sich der Wähler rechtzeitig vor der Wahl zum E-Voting anmelden und danach aus dem Verzeichnis gestrichen werden, um eine zweite Stimmabgabe im Wahllokal zu verhindern. Ein zentrales

---

<sup>33</sup> Siehe dazu auch 3.5.1.

<sup>34</sup> Vgl. Prosser (2003), S. 8.

<sup>35</sup> Siehe dazu ausführlicher unter Kap. 4.

<sup>36</sup> Vgl. § 4 E-GovG.

elektronisches Wählerverzeichnis würde dies wesentlich erleichtern<sup>37</sup>. Damit könnte auf einfache Weise die Identifizierung des Wählers erfolgen und gleichzeitig im zentralen Register vermerkt werden, dass er seine Stimme bereist abgegeben hat.

### **3.4.3 Einheitlichkeit der Stimmabgabe**

Das Verfahren der Stimmabgabe hat nach dem Grundsatz des gleichen Wahlrechts möglichst einheitlich abzulaufen. Dies bedeutet auch, dass der traditionelle und der elektronische Stimmzettel hinsichtlich Größe und Reihung der Wahlvorschläge ident sein müssen<sup>38</sup>. Es müssen am Bildschirm daher alle Wahlvorschläge auf einmal sichtbar sein und nicht erst durch Scrollen zum Vorschein kommen, um nicht eine Partei oder einen Kandidaten zu benachteiligen. Problematisch könnte sich z.B. bei Nationalratswahlen die Anzeige der Kandidaten der Bundesliste, die schon bei traditionellen Wahlen aus Platzgründen in der Wahlzelle angeschlagen wird, gestalten. Im Sinne einer nicht als absolut zu verstehenden Einheitlichkeit der Stimmabgabe müssen hier technische Lösungen gefunden werden, die keine der Parteien bevorzugen bzw. benachteiligen.

### **3.4.4 Schutz vor fehlerhafter Stimmabgabe?**

Strittig ist die Frage, ob der Wähler durch moderne elektronische Wahlsysteme vor einer unbewusst ungültigen Stimmabgabe geschützt werden darf. *Heindl*<sup>39</sup> verneint dies, da der Grundsatz der gleichen Wahl eine derartige Besserstellung der „E-Wähler“ verbiete. Tatsächlich würde ein derartiger Schutz vor fehlerhafter Stimmabgabe zu einer gewissen Ungleichheit der Wahlverfahren führen, es ist m.E. jedoch kein verfassungsrechtlich gebotener Schutzzweck des gleichen Wahlrechts,

---

<sup>37</sup> Die in Österreich bei E-Voting Projekten verwendeten Systeme bauen alle auf solch einem zentralen Wählerregister auf (Vgl. Rittler (2003), S. 158).

<sup>38</sup> Vgl. Heindl (2003), S. 25.

<sup>39</sup> Vgl. ebenda; a. A. Rittler (2003), S. 160.

dem Wähler beim E-Voting eine irrtümlich ungültige Stimmabgabe zu ermöglichen, nur weil sich dies bei herkömmlichen Wahlen nicht verhindern lässt. Vielmehr entspricht es dem oben genannten „Postulat der Reinheit der Wahlen“, dass der wahre Wille des Wählers zum Ausdruck kommt und ihm bei der Willensformulierung die Gefahr einer falschen Stimmabgabe genommen wird<sup>40</sup>. Eine etwaige geringfügige Beeinträchtigung des gleichen Wahlrechts scheint dadurch m.E. mehr als gerechtfertigt.

### **3.5 Geheimes Wahlrecht**

Der Grundsatz des geheimen Wahlrechts verlangt, dass das Wahlverfahren so gestaltet ist, dass die Wahlentscheidung des einzelnen Wahlberechtigten weder bei der Stimmabgabe noch im Ermittlungsverfahren, sei es für die Wahlbehörde, sei es für die Öffentlichkeit, erkennbar wird<sup>41</sup>.

Die Frage der Vereinbarkeit mit dem geheimen Wahlrecht ist eine der zentralsten Fragen von E-Voting. Sie spielt sich auf zwei Ebenen ab: Einerseits muss durch technische Voraussetzungen die Wahrung der Anonymität des Wählers bei gleichzeitiger Authentizität der Stimme und die sichere und anonyme Übermittlung der Stimme an die „elektronische Urne“ gewährleistet werden. Andererseits stellt sich die Frage, inwieweit der Staat dafür Sorge tragen muss, dass der Wähler bei der Stimmabgabe selbst unbeeinflusst bzw. unbeobachtet ist.

---

<sup>40</sup> In Deutschland wird die Reduktion ungewollt ungültiger Stimmen sogar als eines der Ziele von E-Voting formuliert (Vgl. Karger/Rüß (2003), S. 17.).

<sup>41</sup> Schäffer: Die Briefwahl, in: Salzburg Dokumentationen, Band 34, 1979, S. 51 zitiert nach VfSlg 10.412.

### **3.5.1 Technische Voraussetzungen für geheime Wahlen**

Der Schutz des Wahlgeheimnisses ist aus technischer Sicht wohl die komplexeste Anforderung an ein elektronisches Wahlsystem, da analog zu konventionellen Wahlsystemen einerseits eine Verifikation der Identität des Wählers bei der Übermittlung des leeren Wahlformulars erfolgen muss, um die Wahlberechtigung zu überprüfen und die doppelte Stimmabgabe auszuschließen, andererseits die abgegebenen Stimmen völlig anonymisiert in die Urne gelangen müssen<sup>42</sup>. Die Identifikation des Wählers muss dabei von der Auswertung der Stimme strikt getrennt werden, um jeglichen Rückschluss von der abgegebenen Stimme auf den Wähler auszuschließen. Zur Erreichung dieser Ziele bedient man sich dabei kryptographischer Methoden, die eine entsprechende Verschlüsselung ermöglichen<sup>43</sup>. Neben der Gefahr, dass die Wahlbehörde die Stimme dem Wähler zuordnen kann, muss auch ein Zugriff von außen durch Dritte (z.B. Hacker) ausgeschlossen sein. Dabei sind die Sicherheitsanforderungen nach dem Signaturgesetz und nach dem Datenschutzgesetz 2000 zu beachten<sup>44</sup>.

### **3.5.2 Geheimhaltung bei der Stimmabgabe**

Der VfGH hat bereits in seinem Erkenntnis VfSlg 3843 vom 9. 12. 1960 festgehalten, dass von einer freien und geheimen Wahl nur gesprochen werden könne, wenn der Wähler die unbedingte Sicherheit empfinde, dass eine Feststellung (Beobachtung), welche Partei er wähle oder ob er einen leeren Stimmzettel abgebe, unmöglich sei. Das Gesetz gehe nach Ansicht des VfGH davon aus, dass nur der unbeobachtete Wähler sein Wahlrecht frei und ohne Hemmung ausüben kann. Im „Briefwählerkenntnis“ (VfSlg 10.412/1985) hat der VfGH sogar ausgesprochen, dass der Staat zu positiven Leistungen, und zwar zur Verfügungstellung aller notwendigen

<sup>42</sup> Vgl. Menzel (2002), S. 130.

<sup>43</sup> Zu den technischen Details siehe Prosser (2003), S. 9f; Krimmer (2001), S. 38ff.

<sup>44</sup> Weiterführend Menzel (2002), S. 129.

Einrichtungen, verpflichtet sei, um die korrekte Abhaltung geheimer Wahlen zu sichern. Die nachträgliche schriftliche Bestätigung des Wählers, dass dieser seine Stimme unbeobachtet abgegeben hat, empfand er als unzureichend. Da der Staat bei der Distanzwahl die nötigen Vorkehrungen nicht in ausreichendem Maße treffen kann und der Wähler bei der Stimmabgabe auf sich alleine gestellt ist, hat der VfGH in dieser Entscheidung die Möglichkeit der Briefwahl bei Wahlen zu allgemeinen Vertretungskörpern nach der geltenden Rechtslage damit ausgeschlossen. Fraglich ist in diesem Zusammenhang, inwieweit sich aus dem geheimen Wahlrecht auch eine Pflicht des Wählers zur geheimen Stimmabgabe ergibt. Es kann natürlich niemand gezwungen werden, seine Wahlentscheidung geheim zu halten und niemandem mitzuteilen, welche Partei oder Person sie oder er gewählt hat<sup>45</sup>. So kommt auch der VfGH (VfSlg 5229/1966) zur Ansicht, dass „die Wahl auch dann nicht ungültig ist, wenn der Wahlberechtigte kein Geheimnis daraus macht, wie er den Stimmzettel ausfüllt, die anderen daher wissen, wen er wählt“. Auf der anderen Seite findet das Recht, sich seines geheimen Wahlrechts zu begeben, dort seine Grenzen, wo das geheime Wahlrecht der übrigen Wahlberechtigten gefährdet wird, d.h. sobald sich aus dem offenbarten Wahlverhalten derjenigen, die auf die Geheimhaltung verzichten, Rückschlüsse auf das Wahlverhalten der übrigen ergeben. Nicht zuletzt aus diesem Grund setzt der Grundsatz der geheimen Wahl voraus, dass eine gewisse Mindestzahl an Personen ihre Stimme über das Internet abgibt.

Im Großen und Ganzen haben die Wähler die Geheimhaltung ihrer Wahlentscheidung auch bei der Stimmabgabe am PC selbst zu verantworten und müssen – wie oben gezeigt – von ihrem geheimen Wahlrecht auch nicht unbedingt Gebrauch machen, doch gibt es sicherlich Fälle, wo die bzw. der Einzelne einem entsprechenden Druck oder Zwang ausgesetzt und auf entsprechende Vorkehrungen zur Sicherung des

---

<sup>45</sup> Siehe auch Adamovich/Funk (1985), S. 195.

geheimen und freien Wahlrechts angewiesen ist. Mangels staatlicher Einflussmöglichkeiten auf den Wahlakt selbst wird der Grundsatz der geheimen Wahl nicht unberechtigter Weise durch E-Voting als gefährdet angesehen. Es muss an dieser Stelle jedoch festgehalten werden, dass der deutsche Bundesverfassungsgerichtshof bei gleicher Rechtslage<sup>46</sup> den Fall anders beurteilt und eine Briefwahl für den Verhinderungsfall ermöglicht hat.

### **3.6 Persönliches Wahlrecht**

Das persönliche Wahlrecht erfordert die höchstpersönliche Stimmabgabe und schließt damit eine Wahl durch Stellvertreter aus. Körper- oder sinnesbehinderte Wähler dürfen sich jedoch gem. § 66 NRWO von einer Person, die sie selbst auswählen können und gegenüber dem Wahlleiter bestätigen müssen, führen und sich bei der Wahlhandlung helfen lassen. Strittig ist in der Literatur allerdings, ob die persönliche Stimmabgabe auch die körperliche Anwesenheit des Wählers vor der Wahlbehörde voraussetzt.

#### **3.6.1 Das Briefwählerkenntnis**

Als der VfGH 1985 im Briefwählerkenntnis (VfSlg 10.412/1985) die Verfassungsmäßigkeit der niederösterreichischen Wahlordnung für Statutarstädte, die eine Briefwahl vorsah, zu prüfen hatte, bejahte er das Erfordernis des persönlichen Erscheinens vor der Wahlbehörde und begründete dies u.a. damit, dass „das Persönlichkeitsprinzip die Schaffung von Wahlordnungen gebietet, die zwingend sicherstellen, dass alle zu zählenden Stimmen wirklich von jenen Personen stammen, die sie abgaben“. Diese Argumentation alleine überzeugt jedoch nicht wirklich, da Manipulationen auch bei der Präsenzwahl nicht völlig ausgeschlossen sind und bei der Briefwahl möglicherweise ebenso gut verhindert werden

<sup>46</sup> Vgl. Art 28 und Art 38 Grundgesetz sowie § 1 Bundeswahlordnung.

können. Fraglich bleibt auch, ob der VfGH in seiner Begründung Kelsen (Verfassungsgesetze II, 1919, 97) zu Recht unterstellt, dass dieser auf eine ausnahmslose und allezeit gültige Pflicht zum persönlichen Erscheinen vor der Wahlbehörde abzielte, oder ob er nur eine Wahl durch Stellvertreter ausschließen wollte. Unbefriedigend ist aus heutiger Sicht jedenfalls, dass der VfGH anscheinend in Anwendung der „Versteinerungstheorie“<sup>47</sup> von diesem „festgefügtten Begriffsbild einer persönlichen Wahl zur Zeit der Verfassungsentstehung“ (VfSlg 10.412/1985) ausging, um eine sichere Zuordnung der Stimme zur wahlberechtigten Person zu gewährleisten. Gerade die Grundrechte, zu denen auch das Wahlrecht gehört, wurden in den letzten zwanzig Jahren vom VfGH durch teleologische Interpretation weiterentwickelt. Umso mehr verwundert, dass der VfGH im selben Erkenntnis auch einen Ansatz einer grammatikalisch-teleologischen Verfassungsinterpretation liefert, wonach „Sinn, Zweck und Aufgabe des persönlichen Wahlrechts mit darin zu suchen sind, eine Verfälschung des Wählerwillens hintanzuhalten“. Nach dem heutigen Stand der Technik ist es jedenfalls ohne Probleme möglich, bei E-Voting zu garantieren, dass die an die zentralen Wahlserver übermittelte Stimme wirklich von der Person stammt, die sie abgab<sup>48</sup>. Im Lichte einer Gesamtbetrachtung und unter dem Aspekt, dass das persönliche gemeinsam mit dem geheimen Wahlrecht dem Grundsatz der freien Wahl diene<sup>49</sup>, scheint es allerdings begründet, die freie Kundgebung des wahren Wählerwillens bei der Briefwahl bzw. bei E-Voting als keinesfalls wirkungsvoll gesichert anzusehen.

---

<sup>47</sup> Danach sind Verfassungsbegriffe im Zweifel in dem Sinne zu verstehen, der ihnen nach dem Stand der Systematik der Rechtsordnung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der jeweiligen Verfassungsnorm zugekommen ist. Vgl. Öhlinger (1999), S. 34ff.

<sup>48</sup> Es muss allerdings betont werden, dass der VfGH die digitale Signatur im Zeitpunkt der Entscheidung nicht gekannt hat und E-Voting auch gar nicht zur Diskussion stand.

<sup>49</sup> Vgl. oben 3.2.

### 3.6.2 Stimmabgabe im Ausland

Um Auslandsösterreichern<sup>50</sup> und Österreichern, die sich am Wahltag aus einem anderen Grund im Ausland aufhalten, die Stimmabgabe zu erleichtern, wurde im Zuge der Wahlrechtsreform 1992 Art 26 Abs 6 B-VG ergänzt und sieht nun vor, dass „die Stimmabgabe im Ausland bei Wahlen zum Nationalrat, der Wahl zum Bundespräsidenten sowie bei Volksabstimmungen nicht vor einer Wahlbehörde erfolgen muss“. Auf diese Weise vermied es der Gesetzgeber, im B-VG von einer „Briefwahl“ zu sprechen. Die näheren Bestimmungen können vom Nationalrat jedoch nur mit 2/3-Mehrheit beschlossen werden. § 60 NRWO präzisiert nun dazu, dass oben genannte Personen ihr Wahlrecht in der Form ausüben können, dass sie eine zuvor beantragte Wahlkarte rechtzeitig an die zuständige Landeswahlbehörde übermitteln. Auf der Wahlkarte bedarf es der Bestätigung durch eine einem österreichischen Notar vergleichbare Person bzw. nach dem Recht des Aufenthaltsstaates zur amtlichen Beglaubigung berechtigte Einrichtung oder durch den Leiter einer österreichischen Vertretungsbehörde oder durch einen volljährigen Zeugen mit österreichischer Staatsbürgerschaft.

Die strengen Erfordernisse des persönlichen und geheimen Wahlrechts wurden dadurch stark aufgelockert, da von der Notwendigkeit einer physischen Präsenz vor der Wahlbehörde abgesehen wurde. Darüber hinaus sollte von den Grundsätzen der persönlichen, geheimen und freien Wahl jedoch nicht abgewichen werden<sup>51</sup>. De facto wurde durch diese Verfassungsänderung im Ausland die Briefwahl ermöglicht, was - zumindest in der Theorie – auch E-Voting erlauben würde. Da die genaueren (einfachgesetzlichen) Ausführungen einer qualifizierten Mehrheit im Nationalrat bedürfen, ist die Einführung von E-Voting bei der

---

<sup>50</sup> Das sind österreichische Staatsbürger, die ihren Hauptwohnsitz im Ausland haben.

<sup>51</sup> Vgl. Strejcek (1993), S. 435ff, Öhlinger (1999), S. 166 und Schick (1994), S. 102, die besonders an der Verfassungskonformität der Zeugenregelung durchaus ihre Zweifel haben.



Stimmabgabe im Ausland jedoch von denselben politischen Mehrheiten abhängig, wie es eine Verfassungsänderung zur allgemeinen Einführung der Briefwahl wäre.

## **4 E-Voting bei Wahlen zu Interessenvertretungen**

Wie im vorigen Kapitel erläutert, steht E-Voting bei Wahlen zu allgemeinen Vertretungskörpern mit den Grundsätzen der freien, geheimen und persönlichen Wahl in Widerspruch und ist daher aus verfassungsrechtlicher Sicht derzeit nicht möglich. Anders ist dies bei Wahlen zu beruflichen und studentischen Interessenvertretungen, wo die Anforderungen weniger streng sind. Der VfGH sprach schon im Briefwählerkenntnis (VfSlg 10.412/1985) aus, dass die Bundesverfassung die persönliche Wahl nur für bestimmte Wahlen vorschreibt (Art 26, 95, 117 B-VG). Wahlen zu den Berufsvertretungen zählen nicht dazu<sup>52</sup>. Es gehe nach dem VfGH auch nicht an, „einen für bestimmte Wahlen gebotenen Grundsatz(...) im Wege der sogenannten Versteinerung aus dem demokratischen Prinzip als solchem abzuleiten“ (VfSlg 8590).

Auch die anderen Wahlgrundsätze gelten auf einfachgesetzlicher Ebene nur in abgeschwächter Form. Daher wurde die Briefwahl und sogar E-Voting als verfassungsrechtlich zulässig anerkannt und in einigen Wahlordnungen sogar bereits vorgesehen. So gibt es z.B. bei Arbeiterkammerwahlen<sup>53</sup> und Bundes-Personalvertretungswahlen<sup>54</sup> die Möglichkeit der Briefwahl. Die gesetzlichen Grundlagen für E-Voting wurden bisher im Hochschülerschaftsgesetz<sup>55</sup> und im Wirtschaftskammergesetz geschaffen. Bei Wahlen zur Österreichischen

<sup>52</sup> Vgl. VfSlg 14.440.

<sup>53</sup> Vgl. § 46 Abs 2 Arbeiterkammer-Wahlordnung.

<sup>54</sup> Vgl. § 22 Bundes-Personalvertretungs-Wahlordnung.

<sup>55</sup> Vgl. Novelle 2001 (BGBl I 18/2001), in Kraft getreten am 1. 2. 2001.

Hochschülerschaft (ÖH) wird es voraussichtlich bald möglich sein, seine Stimme rechtsgültig über das Internet abzugeben. Die erste Testwahl fand bereits bei den Wahlen im Jahr 2003 an der Wirtschaftsuniversität Wien statt und verlief ohne größere Probleme. Auch bei einer Testwahl im Rahmen der Bundespräsidentenwahl im April dieses Jahres hat sich das von der Forschungsgruppe e-voting.at entwickelte System als sicher erwiesen<sup>56</sup>. Bei den nächsten Wirtschaftskammer-Wahlen im Jahr 2005 ist die Durchführung der Wahlen der Organe der Wirtschaftskammer über Internet oder bzw. und mit Hilfe anderer verfügbarer elektronischer Technologie z.B. Mobiltelefonen mit Smartcard-Readern unter Einsatz elektronischer Signaturen geplant<sup>57</sup>.

## 5 Conclusio

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass E-Voting (im engeren Sinn) bei Wahlen zu allgemeinen Vertretungskörpern wegen des Widerspruchs mit den verfassungsrechtlich gewährleisteten Grundsätzen der freien, geheimen und persönlichen Wahl derzeit nicht möglich ist, bei anderen Wahlen jedoch schon bald Realität sein wird. Doch auch dort muss die Stimmabgabe auf elektronischem Weg vorerst freiwillig bleiben und die konventionelle Wahl weiterhin möglich sein<sup>58</sup>.

Eine Einführung von E-Voting bei Wahlen zu allgemeinen Vertretungskörpern würde eine weitgehende Verfassungsänderung voraussetzen, die die Briefwahl grundsätzlich erlauben müsste. Dabei müsste man eine Einschränkung des geheimen und persönlichen Wahlrechts akzeptieren. Die Möglichkeiten der Briefwahl bzw. des E-Voting hätten aber voraussichtlich – wie oben skizziert - positive Auswirkungen zugunsten des allgemeinen Wahlrechts. Es wurde daher auch dem VfGH

---

<sup>56</sup> Vgl. <http://science.orf.at/science/news/112717> (3. 6. 2004).

<sup>57</sup> Vgl. Schinagl/Kilches (2000)

<sup>58</sup> Vgl. § 48 Abs 2 Hochschülerschaftsgesetz.

von Teilen der Literatur im Zuge des Briefwählerkenntnisses vorgeworfen, dass er keine eingehende Abwägung zwischen den Wahlgrundsätzen, die in ihrer Gesamtheit zu sehen wären, vorgenommen hat. Manfred Nowak führte dazu treffend aus, dass es „zumindest einer Begründung bedürfen würde, warum die potentielle Gefahr einer Beeinflussung von Briefwählern schwerer wiegen soll als die faktische Unmöglichkeit für diese Personen, ihr Wahlrecht überhaupt auszuüben“<sup>59</sup>. Man muss jedoch betonen, dass diese Argumentation auf dem Hintergrund basiert, dass die Briefwahl nur die Ausnahme im Fall der Verhinderung darstellen sollte. E-Voting müsste hingegen langfristig der Regelfall sein, um nicht einen erhöhten Aufwand zu haben, sondern tatsächlich die erhofften Einsparungen durch eine vereinfachte Administration des Wahlverfahrens zu erzielen. Da der VfGH bei der Frage einer mehr oder minder uneingeschränkten Möglichkeit einer Briefwahl wohl auch bei einer Abwägung der Wahlgrundsätze zum selben Ergebnis gekommen wäre, liegt es beim Gesetzgeber, die Rahmenbedingungen für E-Voting zu schaffen.

Der gegenwärtig einberufene Österreich-Konvent, der einen Entwurf für eine neue Verfassung erarbeiten soll, ist das prädestinierte Gremium, um über solche Reformvorschläge zu diskutieren<sup>60</sup>. Soweit aus den veröffentlichten Unterlagen ersichtlich, wurde das Thema zwar mehrmals aufgegriffen, jedoch nur am Rande behandelt<sup>61</sup>. Es spiegeln sich in der

<sup>59</sup> Nowak, Manfred: Politische Grundrechte, Wien/New York, 1988, S. 372f, zitiert nach Poier (2001), S. 114.

<sup>60</sup> Die Behandlung des Themas wurde von mehreren Seiten sogar ausdrücklich gefordert. So z.B. von Peter Bußjäger (Vgl. Bußjäger (2003), S. 58), oder dem Österreichischen Städtebund (Positionspapier des Österreichischen Städtebunds, abgerufen auf [www.konvent.gv.at](http://www.konvent.gv.at) am 3. 6. 2004).

<sup>61</sup> So hat BM Ernst Strasser bei der konstituierenden Sitzung am 30. 6. 2003 noch angekündigt, dass er es im Österreich-Konvent gerne diskutieren wolle. Danach wurde es nur mehr vom Vertreter des Auslandsösterreicher-Weltbunds, der eine Einführung von E-Voting fordert, beim Hearing am 15. Dezember 2003 ins Gespräch gebracht. (Vgl. Tonbandabschrift der Konstituierenden Sitzung sowie der 6. Sitzung; beide abgerufen auf [www.konvent.gv.at](http://www.konvent.gv.at) am 3. 6. 2004).

laufenden Debatte vor allem die althergebrachten politischen Auffassungsunterschiede zwischen ÖVP und SPÖ zur Einführung der Briefwahl wider. Daher gibt es zum Zeitpunkt der Beendigung dieser Arbeit im Ausschuss 3 (Staatliche Institutionen) zum Thema E-Voting bei Nationalratswahlen sowie im Ausschuss 8 (Demokratische Kontrollen) im Zusammenhang mit Volksabstimmung, Volksbegehren und Volksbefragung keinen Konsens.

Abseits des Österreich-Konvents wurde im Zuge des Wahltests bei der Bundespräsidentenwahl vom Innenministerium angekündigt, eine Arbeitsgruppe einzurichten, die bis Ende 2004 die Erfordernisse für die Einführung von E-Voting ausarbeiten soll. Selbst wenn sich der Verfassungsgesetzgeber darauf einigen sollte, den Weg für E-Voting freizugeben, müssten noch alle technischen Probleme geklärt werden, denn etwaige Sicherheitslücken würden das Vertrauen der Bürger in das gesamte Wahlsystem und damit in einen wesentlichen Baustein der Demokratie erschüttern. Experten rechnen allerdings damit, dass in zehn bis fünfzehn Jahren die Stimmabgabe über das Internet auch bei Wahlen zu allgemeinen Vertretungskörpern Realität sein wird.

## Literatur

- Adamovich, Ludwig K./Funk, Bernd-Christian: Österreichisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Wien, 1985
- Berlakovich, Agnes: eVoting/Juristische und technische Anforderungen an elektronische Partizipationsmöglichkeiten, Wien, Univ., Masterthesis, 2001
- Bruck, Peter A.: Cyberdemocracy? BürgerInnenbeteiligung und Entscheidungsprozesse im digitalen Zeitalter, in: Pelinka/Plasser/Meixner (Hrsg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien, Wien, 2000, S. 255-279
- Bußjäger, Peter: Verfassungsreform – ja, aber welche?, in Forum Parlament, Jg. 1, Nr. 2/2003, Wien, 2003, S. 56-59
- Heindl, Patricia: e-Voting und e-Democracy aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Institut für Informationsverarbeitung und Informationswissenschaft, Wirtschaftsuniversität Wien (Hrsg.): e-Voting in der Schweiz, Deutschland und Österreich: Ein Überblick, Nr. 02/2003, Wien, 2003, S. 23-27
- Institut für Informationsverarbeitung und Informationswissenschaft, Wirtschaftsuniversität Wien (Hrsg.): e-Voting in der Schweiz, Deutschland und Österreich: Ein Überblick/Arbeitspapiere zum Tätigkeitsfeld Informationsverarbeitung und Informationswissenschaft Nr. 02/2003, Wien, 2003
- Karl-Franzens-Universität Graz (Hrsg.): 3. Fakultätstag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät 12. Mai 2000/"Neue Medien", Graz, 2000
- Karger, Pia/Rüß, Oliver: Sicherheit ist conditio sine qua non; in: Institut für Informationsverarbeitung und Informationswissenschaft, Wirtschaftsuniversität Wien (Hrsg.): e-Voting in der Schweiz, Deutschland und Österreich: Ein Überblick, Nr. 02/2003, Wien, 2003, S. 17-21
- Krimmer, Robert: e-Voting.at – Elektronische Demokratie am Beispiel der österreichischen Hochschülerschaftswahlen, Wien, Wirtschaftsuniversität, Dipl.-Arb., 2001
- Menzel, Thomas: E-Voting an österreichischen Hochschulen, in: Schweighofer/Menzel/Kreuzbauer (Hrsg.): Auf dem Weg zur ePerson/Aktuelle Fragestellungen der Rechtsinformatik 2001, Wien, 2001, S. 281-291
- Menzel, Thomas: Rechtsgrundlage zur elektronischen Wahl; in: Schweighofer/Menzel/Kreuzbauer (Hrsg.): IT in Recht und Staat/Aktuelle Fragestellungen der Rechtsinformatik 2002, Wien, 2002, S. 125-133

- Öhlinger, Theo: Verfassungsrecht, 4. Aufl., Wien, 1999
- Österreichische Juristenkommission (Hrsg.): Grundrechte in der Informationsgesellschaft, Wien, 2001
- Pecival, Harald: Politische Partizipation und das Internet, Wien, Univ., Dipl.-Arb., 2002
- Pelinka/Plasser/Meixner (Hrsg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien, Wien, 2000
- Poier, Klaus: Grundrechte und E-Voting, in: ÖJK (Hrsg.): Grundrechte in der Informationsgesellschaft, Wien, 2001, S. 102-117
- Prosser, Alexander: E-Voting: Kritische Erfolgsfaktoren, in: Institut für Informationsverarbeitung und Informationswissenschaft, Wirtschaftsuniversität Wien (Hrsg.): e-Voting in der Schweiz, Deutschland und Österreich: Ein Überblick, Nr. 02/2003, Wien, 2003, S. 7-10
- Rittler, Robert: E-Voting in Österreich/Interessen und Projekte, Wien, Univ., Dipl.-Arb., 2003
- Schefbeck, Günther: Elektronische Demokratie, in: Schweighofer/Menzel (Hrsg.): E-Commerce und E-Government/Aktuelle Fragestellungen der Rechtsinformatik, Wien, 2000, S. 89-103
- Schick, Robert: Probleme der Wahlrechtsreform 1992, in: JBl, Jg. 116, Heft 2, Wien, 1994, S. 101-104
- Schinagl, Wolfgang/Kilches Ralph: Online-Wahlen und E-Voting/Entwicklungstendenzen zu elektronischen Wirtschaftskammer-Wahlen im Jahr 2005, in: Karl-Franzens-Universität Graz (Hrsg.): 3. Fakultätstag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät 12. Mai 2000/"Neue Medien", Graz, 2000, S. 291-339
- Schreiner, Helmut: Wahlen per Mausclick – Rechtliche Überlegungen zum I-Voting, in: Schweighofer/Menzel/Kreuzbauer (Hrsg.): Auf dem Weg zur ePerson/Aktuelle Fragestellungen der Rechtsinformatik 2001, Wien, 2001, S. 259-267
- Schweighofer/Menzel (Hrsg.): E-Commerce und E-Government/Aktuelle Fragestellungen der Rechtsinformatik, Wien, 2000
- Schweighofer/Menzel/Kreuzbauer (Hrsg.): Auf dem Weg zur ePerson/Aktuelle Fragestellungen der Rechtsinformatik 2001, Wien, 2001
- Schweighofer/Menzel/Kreuzbauer (Hrsg.): IT in Recht und Staat/Aktuelle Fragestellungen der Rechtsinformatik 2002, Wien, 2002

Strejcek, Gerhard: Zur Neuregelung der Stimmabgabe im Ausland durch die Nationalrats-Wahlordnung 1992, in: ZfV, Jg. 18, Heft 5, Wien, 1993, S. 431-438

Uhrmann, Peter: Der lange Weg zur Online-Wahl/Demokratiethoretische Einordnung, Anforderungen und Potentiale von Wahlen im Internet, Wien, Univ., Dipl.-Arb., 2002

Walter, Robert/Mayer, Heinz: Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 9. Aufl., Wien, 2000

## **Entscheidungen**

VfSlg 2037/1950 (7. 10. 1950)

VfSlg 3843/1960 (9. 12. 1960)

VfSlg 5229/1966 (9. 3. 1966)

VfSlg 8590/1979 (21. 6. 1979)

VfSlg 10.412/1985, *Briefwahl-Erkenntnis* (16. 3. 1985)

VfSlg 14.371/1995 (30. 11. 1995)

VfSlg 14.440/1996 (29. 2. 1996)