

Frau
Präsidentin des Nationalrates
Doris Bures
Parlament
1017 Wien

MAG. WOLFGANG SOBOTKA
HERRENGASSE 7
1010 WIEN
TEL +43-1 53126-2352
FAX +43-1 53126-2191
ministerbuero@bmi.gv.at

GZ: BMI-LR2210/0010-III/1/b/2017

Wien, am 1. März 2017

Sehr geehrte Damen und Herren!

In Entsprechung der EntschlieÙung des Nationalrates vom 10. November 2016 (178/E XXV. GP) wurden seitens des Bundesministeriums für Inneres – unterstützt durch die Abteilung IV/3 des Bundesministeriums für Europa, Integration und Äußeres sowie in der Folge durch österreichische Vertretungsbehörden und ausländische Wahlbehörden – internationale Recherchen angestellt, um die Gestaltung von Wahlkarten in anderen Staaten, insbesondere hinsichtlich der Verwendung persönlicher Daten und der allfälligen Leistung einer Unterschrift auf dem äußersten Kuvert, zu untersuchen. Darüber hinaus wurden auch zwei in Betracht kommende Lösungen aus Österreich – einerseits aus dem niederösterreichischen Landesrecht, andererseits aus Hochschulinnen- und Hochschülerschafts-Wahlrecht – in den erstellten Überblick mit einbezogen.

1. Erhebung

Abgefragt wurde jeweils,

- welche Daten auf dem äußerem Kuvert (mit der Adressierung) zu finden sind,
- ob eine eigenhändige Unterschrift der Wählerin oder des Wählers sichtbar ist,
- wo (bzw. ob überhaupt) eine Unterschriftsleistung erforderlich ist,

- welche rechtlichen Konsequenzen sich aus dem Fehlen der Unterschrift ergeben und
- wie hoch eine diesbezügliche Fehlerquote ist.

Der dadurch erstellte internationale Vergleich konzentriert sich auf europäische Staaten und hier naturgemäß nur auf jene, die nach dem Wissensstand des Bundesministeriums für Inneres den Wählerinnen und Wählern in nennenswertem Umfang das Instrument der Briefwahl zur Stimmabgabe zur Verfügung stellen bzw. bereits längerfristige Erfahrungen mit der Briefwahl aufweisen.

In den erstellten Vergleich sind demnach Informationen aus folgenden 12 Staaten eingeflossen:

- Dänemark
- Deutschland
- Großbritannien
- Italien
- Litauen
- Luxemburg
- Niederlande
- Polen
- Schweiz
- Slowenien
- Spanien
- Ungarn

2. Allgemeine Erkenntnisse

In den meisten untersuchten Staaten wird zur Leistung der Unterschrift der Wählerin oder des Wählers eine Erklärung auf einem separaten Blatt oder einer separaten Karte verlangt. Auf diesem „Beiblatt“ sind im Regelfall die Daten der Wählerin oder des Wählers und die eigenhändige Unterschrift ersichtlich. Das Beiblatt muss zusammen mit dem Wahlkuvert, das den Stimmzettel enthält, in ein größeres Kuvert gelegt werden, welches üblicher Weise die Anschrift der zuständigen Wahlbehörde aufweist.

a) Unterschrift außen sichtbar

Ein Modell, bei dem die Unterschrift – wie derzeit in Österreich bei bundesweiten Wahlen – auf dem äußeren Kuvert sichtbar ist, findet sich lediglich in einem Kanton der Schweiz (im Kanton Freiburg). Bei allen übrigen ausländischen Lösungen ist von außen keine Unterschrift zu erkennen.

b) Ausgewählte Daten, aber keine Unterschrift sichtbar

In folgenden Staaten sind auf dem äußeren Kuvert zwar keine Unterschrift, aber persönliche Informationen der Wählerin oder des Wählers sichtbar:

- Luxemburg
- Dänemark
- Deutschland
- Spanien

c) Keinerlei Daten außen sichtbar

Modelle, bei denen auf dem äußeren Kuvert weder die Unterschrift noch die persönlichen Angaben der Wählerinnen und Wähler sichtbar sind, finden sich in folgenden Staaten:

- Großbritannien
- Italien
- Litauen
- Niederlande
- Polen
- Schweiz
- Slowenien
- Ungarn

d) Keine Unterschrift erforderlich

In seltenen Fällen wird für die Stimmabgabe mittels Briefwahl gänzlich auf die Leistung einer Unterschrift verzichtet (sie ist auch nicht auf einem Beiblatt erforderlich oder deren Fehlen ist ohne Konsequenz). Derartige Lösungen bestehen in:

- Italien
- Litauen (bei Stimmabgabe im Ausland)
- Luxemburg
- Schweiz: Kantone Appenzell Ausserrhoden und Basel-Stadt (in Basel-Stadt stattdessen Identifikationsnummer)

In allen untersuchten Staaten wurde auch der Frage der rechtlichen Konsequenz bei einem Fehlen der eigenhändigen Unterschrift und der jeweiligen Fehlerquote nachgegangen. Hierbei wurde erkennbar, dass die Briefwahlstimme bei nicht vorhandener Unterschrift regelmäßig nicht einbezogen wird, dass in den meisten Staaten jedoch keine aussagekräftigen Statistiken zu einem solchen Nichtigkeitsgrund existieren. Insbesondere ließ sich in aller Regel nicht auseinander halten, ob eine Stimme nicht einbezogen werden

konnte, weil – im Fall einer „Beiblatt“-Lösung – die Unterschrift auf dem Blatt vergessen wurde oder das Beiblatt gar nicht erst (oder falsch) eingelegt wurde.

3. Bewertung

Eine „Beiblatt-Lösung“ birgt aus Sicht des Bundesministeriums für Inneres das Potential in sich, die Unklarheiten bei Wählerinnen und Wählern zu verstärken, in welcher Abfolge die postalisch übermittelten Unterlagen auszufüllen und zu verschließen sind. Schon jetzt zeigen sich im Vorfeld einer Wahl in Österreich nicht selten Unsicherheiten bei stimmberechtigten Menschen, in welches der beiden mitgeschickten Kuverts (kleines Wahlkuvert oder großes Wahlkarten-Kuvert) der Stimmzettel tatsächlich zu legen ist. Würde in Zukunft ein separat auszufüllendes „Beiblatt“ hinzukommen, so könnte dieses entweder gänzlich vergessen oder irrtümlicher Weise in das Wahlkuvert mit dem Stimmzettel mit eingelegt werden (diesfalls wäre das Wahlgeheimnis verletzt und eine gesetzlich sanktionierte Nichtigkeit erschiene unvermeidbar).

Eine Lösung mit einem separat auszufüllenden und neben dem Wahlkuvert mit dem Stimmzettel in ein größeres Kuvert einzulegenden „Beiblatt“ wäre demnach mit dem Risiko behaftet, dass in Zukunft eine höhere Anzahl von Briefwahlstimmen nicht in die Ermittlung mit einbezogen werden könnte, als dies aktuell in Österreich mit 5,25 Prozent der Fall ist. In diese Richtung deuten insbesondere höhere, wenn auch nur zum Teil vergleichbare Nichtigkeitszahlen aus der Schweiz und Ungarn.

Sofern auf einem äußeren Kuvert mit der Adresse der Wahlbehörde keinerlei Daten einer Wählerin oder eines Wählers (also weder die eigenhändige Unterschrift, noch der Name, die Adresse oder andere persönliche Angaben) sichtbar sein sollten, wäre die Öffnung des Kuverts unabdingbar, um in der Folge – erst über die Daten auf dem Beiblatt – die Stimmberechtigung einer Briefwählerin oder eines Briefwählers zu überprüfen. Während ein solcher Modus in einigen europäischen Staaten schon im Vorfeld des Wahltages praktiziert und zum Teil von Hilfsorganen durchgeführt wird, würde in Österreich eine Öffnung des äußeren Kuverts (der „Wahlkarte“) ohne Beisein der Wahlbehörde und kommissionelle Überprüfung des „Aufschlitzens“ jedenfalls im Widerspruch zum Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 1. Juli 2016 stehen. Ein Erfassen der einlangenden Briefwahl-Wahlkarten durch Organwallerinnen und Organwaller, wie es derzeit vor dem Wahltag praktiziert wird, vom Verfassungsgerichtshof als rechtskonform erachtet wurde und eine große Entlastung für die Wahlbehörden darstellt, wäre mit einem gänzlich neutralen Außenkuvert nicht mehr möglich.

4. Conclusio

Wollte man von der derzeit für bundesweite Wahlen getroffenen Wahlkarten-Lösung abgehen, so sollte aus Sicht des Bundesministeriums für Inneres im Licht der untersuchten Modelle ein Modell angestrebt werden, das den Gebrauch für Wählerinnen und Wähler, aber auch für die die Briefwahl auswertenden Wahlbehörden so leicht wie möglich macht und potentielle Fehlerquellen minimiert. Das „Vergessen“ eines losen Beiblatts mit der Unterschrift oder dessen falsches Einlegen, etwa in das Wahlkuvert mit dem Stimmzettel, könnte bewirken, dass die derzeit in Österreich sehr niedrige „Fehlerquote“ deutlich nach oben geht.

Am ehesten könnte aus Sicht des Bundesministeriums für Inneres das Modell eines zusätzlichen Überkuverts, wie es vom Gesetzgeber des Landes Niederösterreich beschlossen wurde, ein wirksamer Ansatz sein, den Schutz der persönlichen Daten mit einem möglichst geringen Nichtigkeitsrisiko zu verbinden. Mit dieser Lösung wäre zudem gewährleistet, dass am äußersten Kuvert („Überkuvert“) weder persönlichen Informationen, noch eine Unterschrift sichtbar sind, aber dennoch – in Entsprechung der Vorgaben des Verfassungsgerichtshofes – weiterhin eine Erfassung der Daten von Briefwählerinnen und Briefwählern nach Öffnung des Überkuverts möglich ist, da sich diese auf einem zweiten Kuvert (der Wahlkarte) befinden und ohne Verletzung des Verschlusses mit der darin befindlichen Stimme eingetragen werden können.

Mag. Wolfgang Sobotka