

Gericht

Verfassungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

01.07.2016

Geschäftszahl

WI6/2016

Sammlungsnummer

20071

Leitsatz

Stattgabe der Anfechtung der Bundespräsidentenstichwahl 2016; verfassungsrechtlich vorgegebenes System der Briefwahl mit den Grundprinzipien der Verfassung vereinbar; einfachgesetzliche Ausgestaltung der Briefwahl verfassungsrechtlich unbedenklich; Rechtswidrigkeit des Wahlverfahrens betreffend die mittels Briefwahl abgegebenen Stimmen in zahlreichen Stimmbezirken; möglicher Einfluss der festgestellten Rechtswidrigkeiten auf das Wahlergebnis; Verstoß der Praxis der Weitergabe von Vorabinformationen gegen den Grundsatz der freien Wahl; Einschränkung der Aufhebung nur auf Briefwähler oder Stimmbezirke nicht möglich

Rechtssatz

Zulässigkeit der durch den zustellungsbevollmächtigten Vertreter des auf Ing. Norbert Hofer lautenden Wahlvorschlages eingebrachten Anfechtung des zweiten Wahlgangs für die Wahl des Bundespräsidenten vom 22.05.2016.

Unbedenklichkeit der in §21 Abs2 erster Satz BundespräsidentenwahlG 1971 (BPräsWG) vorgesehenen einwöchigen Frist zur Anfechtung der Wahlentscheidung angesichts des für die Begründung einer Anfechtung erforderlichen rechtzeitigen Zugangs zu Informationen im Wege der von den wahlwerbenden Parteien in die Wahlbehörden zu entsendenden Beisitzer oder Vertrauenspersonen.

Die unterschiedliche Regelung der jeweiligen Anfechtungsfrist bei der Wahl des Bundespräsidenten einerseits und bei den im VfGG geregelten Wahlen in die allgemeinen Vertretungskörper andererseits entspricht der bereits auf verfassungsrechtlicher Ebene vorgesehenen unterschiedlichen Ausgestaltung dieser Staatsfunktionen und liegt im rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des einfachen Gesetzgebers.

Daraus, dass es sich bei den in §21 Abs2 letzter Satz BPräsWG ausdrücklich für sinngemäß anwendbar erklärten §§68 Abs2, 69, 70 Abs1 und 4 VfGG um spezifische, die Anfechtung von Wahlen betreffende Verfahrensbestimmungen handelt, kann nicht geschlossen werden, dass die allgemeinen Bestimmungen betreffend das Verfahren vor dem VfGH nicht anwendbar wären. §21 Abs2 BPräsWG ist somit hinsichtlich des Zeitpunktes, in dem die einwöchige Anfechtungsfrist endet, hinreichend determiniert.

Keine Bedenken ob der Vereinbarkeit des verfassungsrechtlich vorgegebenen Systems der Briefwahl mit den Grundprinzipien der Verfassung; keine Gesamtänderung der Bundesverfassung.

Angesichts des Spannungsverhältnisses der Briefwahl zu den allgemeinen Wahlgrundsätzen, insbesondere zum persönlichen und geheimen Wahlrecht, stellt die in Art26 Abs6 B-VG enthaltene Ermächtigung eine verfassungsrechtliche Notwendigkeit für die einfachgesetzliche Einführung der Briefwahl dar. Im Hinblick auf den Grundsatz des persönlichen Wahlrechtes stellt sich die verfassungsrechtliche Ermöglichung der Distanzwahl als Ausnahme dar. Hinsichtlich des Grundsatzes des geheimen Wahlrechtes haben sich mit der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Briefwahl die Rahmenbedingungen für die Kontrolle der Sicherstellung des geheimen Wahlvorganges zugunsten eines höheren Maßes an Eigenverantwortung des Wählers verändert.

Bei der näheren Ausgestaltung des Systems der Briefwahl kommt dem Gesetzgeber insofern ein Gestaltungsspielraum zu, als er ein System schaffen muss, das in seiner Gesamtheit einerseits zwar den von der Verfassung vorgegebenen Wahlgrundsätzen in ihrer jeweiligen Ausprägung ausreichend Rechnung trägt, aber andererseits auch die vom Verfassungsgesetzgeber getroffene Grundsatzentscheidung der Ermöglichung von Distanzwahlen nicht durch komplexe und unpraktikable (Sicherheits-)Vorschriften verunmöglicht.

Die vom Anfechtungswerber als mit den Wahlgrundsätzen nicht vereinbar angesehenen einfachgesetzlichen Bestimmungen des BPräsWG sind im Lichte der mit Einführung der Briefwahl in Art26 Abs6 B-VG geschaffenen (Ausnahme-)Form der Distanzwahl und der damit in Bezug auf die Briefwahl modifizierten Wahlgrundsätze zu betrachten; diese stellen den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab dar.

Insgesamt sind keine Anhaltspunkte zu erkennen, dass das einfachgesetzlich geregelte System der Briefwahl die verfassungsgesetzlich gewährleisteten Grundsätze der geheimen und persönlichen Wahl weiter einschränkt als dies mit der verfassungsrechtlichen Konzeption der Briefwahl, wie sie Art26 Abs6 B-VG enthält, zwangsläufig verbunden ist.

Es lässt sich dem Verfassungswortlaut keinesfalls entnehmen, dass die Briefwahl nur dann zulässig wäre, wenn der Besuch eines Wahllokales unter keinen Umständen möglich wäre. Eine Differenzierung bei der Ausstellung von Wahlkarten je nachdem, ob diese zur Stimmabgabe mittels Briefwahl oder vor einer anderen Behörde verwendet werden soll, ist verfassungsrechtlich nicht geboten.

Der VfGH vermag keine verfassungsrechtliche Verpflichtung dahingehend zu erkennen, dass der einfache Gesetzgeber die Möglichkeit der Entziehung von beantragten und bereits ausgestellten Wahlkarten bei Wegfall bzw Bekanntwerden des Nichtvorliegens des angegebenen Verhinderungsgrundes vorsehen müsste.

Unbedenklichkeit des Abstellens auf den Zeitpunkt der Antragstellung im Sinne einer Prognoseentscheidung hinsichtlich des Vorliegens der Verhinderungsgründe; Verpflichtung zur Verständigung über den Wegfall der Voraussetzungen des §5a Abs2 BPräsWG in Abs3 dieser Bestimmung angesichts der organisatorischen, personellen und finanziellen Aufwendungen ("fliegende Wahlkommission") als nicht vergleichbarer Sonderfall.

Da die Anlegung der Wählerverzeichnisse der Gemeinde im übertragenen Wirkungsbereich des Bundes und damit dem Bürgermeister obliegt, besteht kein Zweifel, dass dies auch für den Antrag auf Ausstellung der Wahlkarte gemäß §5a Abs4 BPräsWG gilt.

Wenngleich sich die in Art26 Abs6 B-VG vorgesehene "Akzeptanz der Glaubhaftmachung" dem Wortlaut nach nur auf die Stimmabgabe mittels Briefwahl bezieht, bestehen vor dem Hintergrund der bei der Stimmabgabe mittels Wahlkarte in einem anderen Wahllokal vorgesehenen Identitätskontrolle durch die Wahlbehörde keine verfassungsrechtlichen Bedenken dagegen, dass bei der Ausstellung der Wahlkarte zunächst die Identität des Antragstellers bloß "glaubhaft" zu machen ist.

Zu den mit der bloßen "Glaubhaftmachung" der Identität einhergehenden Missbrauchsgefahren ist einerseits auf die mit dem verfassungsrechtlich ermöglichten System einer Distanzwahl verbundenen Konsequenzen sowie andererseits auf den Umstand zu verweisen, dass das Gesetz hinreichende Vorkehrungen zur Sicherung der persönlichen und geheimen Stimmabgabe trifft, zumal die persönliche und geheime Stimmabgabe nicht nur eidesstattlich zu erklären, sondern auch durch den strafrechtlichen Schutz der verfassungsgesetzlichen Wahlgrundsätze sowie den verfassungs- und strafgesetzlichen Schutz des Briefgeheimnisses bewehrt ist.

Im Hinblick darauf, dass der Verfassungsgesetzgeber mit der Einführung der Briefwahl ein höheres Maß an Eigenverantwortung des Wählers legitimiert, begegnet es keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn das Gesetz nicht dazu verpflichtet, die Wahlkarte entweder persönlich an die Wahlbehörde zu überbringen oder persönlich zur Post zu geben, sondern auch andere Formen, wie etwa die Überbringung durch einen Boten, zulässt und die Wahl der Übermittlungsform im Verantwortungsbereich des jeweiligen Wahlkartenwählers belässt.

Es steht dem einfachen (Wahlrechts-)Gesetzgeber frei, auch im hoheitlichen Vollzug eine Zustellung nach den allgemeinen postrechtlichen Vorschriften vorzusehen. Dem stehen auch die Grundsätze des persönlichen und freien Wahlrechtes nicht entgegen, weil die Möglichkeit von Fehlern sowie Missbräuchen bei der Zusendung von Wahlkarten notwendige Konsequenz der vom Verfassungsgesetzgeber zugunsten einer höheren Eigenverantwortung getroffenen Systementscheidung ist. Mit dem in §5a Abs8 BPräsWG differenziert ausgestalteten System der Zustellung hat der Gesetzgeber eine Abwägungsentscheidung zwischen dem Interesse an einer sicheren Übermittlung von Wahlkarten nur an befugte Personen und dem Interesse an einer effizienten, effektiven und

kostensparenden Vorgehensweise getroffen, die sowohl im Hinblick auf die Grundsätze des persönlichen und freien Wahlrechtes als auch auf das allgemeine Sachlichkeitsgebot gerechtfertigt ist.

§5a Abs11 BPräsWG will nicht die Möglichkeit von Manipulationen und Missbräuchen im Wahlverfahren ausschließen, sondern dient allein dem Zweck, Antragstellern, die ihre hinterlegte Wahlkarte nicht rechtzeitig vor dem Wahltag beheben konnten, eine "zweite Chance" einzuräumen, noch von ihrem Stimmrecht Gebrauch zu machen. Die Annahme allein, dass in einzelnen Stadien dieser Abwicklung (straf-)gesetzwidrige Handlungen theoretisch möglich sind, ändert nichts an der verfassungsrechtlichen Unbedenklichkeit der gesetzlichen Regelung selbst.

Kein Verstoß von §10a Abs1 BPräsWG iVm §67 NRWO, demzufolge jeder Wähler eine Urkunde oder eine sonstige amtliche Bescheinigung vorlegen muss, aus der seine Identität "einwandfrei" ersichtlich ist, während für die Briefwahl die "Glaubhaftmachung" ausreichend ist, gegen den Gleichheitssatz mangels Vergleichbarkeit der Briefwahl mit der konventionellen Stimmabgabe.

Unbedenklichkeit der in §14a Abs1 BPräsWG enthaltenen Anordnung, dass die am Wahltag bis 17.00 Uhr eingelangten Wahlkarten erst am Tag nach der Wahl, 9.00 Uhr, ausgewertet werden, angesichts der in §10 Abs6 letzter Satz BPräsWG enthaltenen ausdrücklichen Anordnung, dass die Wahlkarte bis zur Auszählung amtlich unter Verschluss zu verwahren ist.

Keine Verfassungswidrigkeit durch das Fehlen von Regelungen betreffend die Stimmabgabe mittels Briefwahl durch besachwaltete Personen. Beim Wahlrecht handelt es sich um ein höchstpersönliches Recht, das jedenfalls die Wahl durch Stellvertreter ausschließt und sowohl die Beantragung der Wahlkarte als auch die Abgabe der eidesstattlichen Erklärung als untrennbare Teile des gesamten Wahlvorganges ebenso wie die Stimmabgabe zwingend durch den Wahlberechtigten selbst zu erfolgen haben.

Die Niederschriften der Wahlbehörden begründen als öffentliche Urkunde iSd §292 ZPO grundsätzlich den vollen Beweis über alle darin festgehaltenen Tatsachen und Vorgänge. In einer Reihe von Stimmbezirken haben sich jedoch bereits auf Grund der Anfechtungsschrift konkrete Anhaltspunkte für die Unrichtigkeit der Darstellung der Vorgänge in diesen Niederschriften ergeben.

Um Manipulationen und Missbräuche auszuschließen hat der VfGH einen strengen Maßstab an die Einhaltung jener Vorschriften, die auch unter den Bedingungen der Briefwahl die Einhaltung der Wahlgrundsätze sicherstellen sollen, angelegt.

Im Hinblick darauf, dass die Durchführung des Wahlverfahrens grundsätzlich den Wahlbehörden als Kollegium vorbehalten ist (Art26a B-VG), ist die - gesetzlich nur in engen Grenzen zulässige - Ermächtigung zur selbständigen Durchführung von Amtshandlungen durch den Wahlleiter restriktiv zu interpretieren. Eine selbständige Vornahme von Amtshandlungen durch den Wahlleiter kommt gemäß §18 Abs1 NRWO nur dann in Betracht, wenn die Beisitzer und Ersatzbeisitzer ordnungsgemäß einberufen worden sind und die Dringlichkeit der Amtshandlung einen Aufschub nicht zulässt.

Die Möglichkeit der Wahlbehörde, im Vorhinein den Wahlleiter generell zur Durchführung unaufschiebbarer Amtshandlungen nach §18 Abs3 NRWO ausdrücklich zu ermächtigen, scheidet für jene Amtshandlungen aus, die unmittelbar der Sicherung der Wahlgrundsätze dienen; dazu zählen jedenfalls die durch §14a Abs1 BPräsWG der Bezirkswahlbehörde vorbehaltenen Amtshandlungen.

Zulässigkeit der Unterstützung der (kollegial agierenden) Bezirkswahlbehörde durch Hilfskräfte bei den Amtshandlungen gemäß §14a BPräsWG.

Gebot der sicheren Verwahrung der Wahlakten.

Keine Bedenken gegen die Beiziehung von der Wahlbehörde zugewiesenen Hilfskräften (unter der Anleitung und Aufsicht des Wahlleiters) für jene Tätigkeiten, die dem Ermittlungsverfahren vorgelagert sind und auf die Ermittlung des Wahlergebnisses unmittelbar keine Auswirkungen haben; dies gilt folglich auch für die "Vorsortierung" der Wahlkarten in miteinzubeziehende und nichtige Wahlkarten anhand "evidenter Nichtigkeitsgründe".

Die Öffnung der Wahlkarten muss der Bezirkswahlbehörde als Kollegium vorbehalten sein.

Auf Grund des Akteninhaltes und der Zeugenaussagen in der öffentlichen mündlichen Verhandlung Feststellung von Rechtswidrigkeiten des Auswertungsvorganges in den Stimmbezirken Innsbruck-Land, Südoststeiermark, Villach, Villach-Land, Schwaz, Wien-Umgebung, Hermagor, Wolfsberg, Freistadt, Bregenz, Kufstein, Graz-Umgebung, Leibnitz, Reutte (keine Rechtswidrigkeiten in den Stimmbezirken Kitzbühel, Landeck, Hollabrunn, Liezen, Gänserndorf, Völkermarkt).

Möglicher Einfluss der festgestellten Rechtswidrigkeiten auf das Wahlergebnis. Kein Abgehen von der bisherigen Rechtsprechung, vgl VfSlg 888/1927, zuletzt VfGH 23.11.2015, WI3/2015 und WI4/2015, 13.06.2016, WI22/2015).

Ein Nachweis, dass es tatsächlich zu Manipulationen gekommen ist, ist nicht erforderlich.

Für die Beurteilung des möglichen Einflusses auf das Wahlergebnis sind die von Rechtswidrigkeiten erfassten mittels Briefwahl abgegebenen Stimmen zusammenzuzählen.

Keine Anwendbarkeit des Art3 des 1. ZPEMRK auf die Bundespräsidentenwahl.

Wahlen zu einem Staatsoberhaupt fallen von vornherein nicht unter Art3 des 1. ZPEMRK.

Der Bundespräsident wirkt zwar durch die Beurkundung des verfassungsmäßigen Zustandekommens der Bundesgesetze am Gesetzgebungsverfahren mit, dadurch wird er aber nicht zu einem gesetzgebenden Organ iSv Art3 des 1. ZPEMRK.

Verstoß der der Bundeswahlbehörde zuzurechnenden Praxis der Veröffentlichung von Informationen über (Gesamt-)Ergebnisse vor Wahlschluss (sogenannte "Rohdaten"), wie insbesondere die Weitergabe an ca 20 ausgewählte Empfänger (vor allem Medien und Forschungsinstitute), gegen den Grundsatz der Freiheit der Wahl.

Im Hinblick auf die Art der Rechtswidrigkeit ist davon auszugehen, dass diese - angesichts des knappen Wahlausganges und der nachweislich österreichweiten Verbreitung der vorab veröffentlichten Wahlergebnisse - auf das Wahlergebnis von Einfluss sein konnte.

Aufhebung des zweiten Wahlgangs der Bundespräsidentenwahl zur Gänze.

Keine Einschränkung der Aufhebung auf jene Wähler, deren Wahlkarten mittels Briefwahl bei der Bezirkswahlbehörde eingelangt sind und deren Daten gemäß §10 Abs6 BPräsWG von dieser erfasst wurden, weil diese in keinem eigenen Wahlsprengel im Sinne der gesetzlichen Vorschriften erfasst sind und auch kein von vornherein festgelegter und abgegrenzter Wählerkreis vorliegt.

Keine Beschränkung der Aufhebung der Wahl auf einen gesamten Stimmbezirk, in dem es bei der Auswertung der mittels Briefwahl abgegebenen Stimmen zu Rechtswidrigkeiten gekommen ist, mangels klarer Abgrenzbarkeit des Wählerkreises.

European Case Law Identifier

ECLI:AT:VFGH:2016:WI6.2016