

Stochastische Verfälschung von Wahlergebnissen bei grenzüberschreitender Briefwahl?

Robert Müller-Török/Arne Pautsch

Aktuelle Zahlen belegen immer knappere Wahlergebnisse, wobei oft eine einzige oder eine Handvoll Stimmen über Ämter, Mandate und Mehrheiten entscheiden. Hinzu kommen in jüngster Zeit Fälle von Briefwahlbetrug bzw. falscher Auszählung von Briefwahlstimmen in Deutschland¹ sowie jüngst Zweifel an der rechtlichen Zulässigkeit der grenzüberschreitenden Briefwahl². Der Beitrag analysiert anhand der deutschen Bundestagswahl den Prozess der grenzüberschreitenden Briefwahl und zeigt, dass Identitätsdiebstahl, mit Fokus auf die Stimmabgabe im Inland festgelegte Fristen und Termine, Postlaufzeiten sowie ausländische Postzustellverfahren das deutsche Bundestagswahlergebnis effektiv beeinflussen können. Dass diese Prozessschritte der Kontrolle durch die Wahlbehörden und die Wahlgerichtsbarkeit entzogen sind, wirft politische und verfassungsrechtliche Fragen auf, die im Laufe der wissenschaftlichen Diskussion zu beleuchten sein werden.

Einleitung

Bei zahlreichen Wahlen der letzten Jahre in Europa zeigt sich, dass es mittlerweile der Normalfall ist, dass Entscheidungen über Ämter und Mandate mit immer knapperen Mehrheiten getroffen werden. An dieser Stelle seien beispielhaft einige Detailergebnisse solcher Wahlen herausgestellt:

- Bei der Bundestagswahl 2013 wurde der Wahlkreis Essen III ausgezählt, und das dort zu vergebende Direktmandat ging mit einem Vorsprung von nur drei

Stimmen an den Kandidaten der CDU. Eine von der unterlegenen SPD-Kandidatin verlangte Nachzählung führte zu einem Vorsprung von 93 Stimmen³.

- Bei der gleichen Bundestagswahl wurde der Wahlkreis Märkischer Kreis II mit einem noch knapperen Vorsprung von nur 53 Stimmen zwischen SPD und CDU entschieden⁴.
- Die FDP verpasste 2013 den Einzug in den Bundestag um 102.810 (Zweit-) Stimmen⁵.



Prof. Dr. Robert Müller-Török

Professor für Informationsmanagement und Verwaltungsinformatik, Hochschule für Öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg



Prof. Dr. Arne Pautsch

Professor für Öffentliches Recht und Kommunalwissenschaften, Hochschule für Öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg

Dies führt zu der Annahme, dass der einzelnen Stimme faktisch ein vergleichsweise höheres Gewicht zukommt als in vergangenen Dekaden, wo Mehrheiten und Ergebnisse noch komfortabel abgesichert waren. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, den Prozess der Wahl genauer zu analysieren, um etwaige Schwachstellen insbesondere im Zusammenhang mit der Briefwahl zu identifizieren. Die Betrachtung am Beispiel der Briefwahl ist vor allem deshalb gewählt, weil diese Form der Wahl eine höhere Gefahr der Manipulierbarkeit birgt, wie etwa die burgenländische Landtagswahl 2010⁶ oder die bereits genannte Kommunalwahl in Bayern⁷ belegen.

Dies vorausgeschickt, soll insoweit die Briefwahl mit Auslandsbezug im Fokus stehen. Das infolge einer Entscheidung

1 Vgl. u.a. die Kommunalwahl 2014 in Geiselhöring, <http://www.sueddeutsche.de/bayern/nachwahl-wegen-massiver-wahlfaelschung-csu-kandidatsiegt-in-geiselhoering-1.2331357> (per 4.2.2015) oder die zu einer Mandatsverschiebung führende Neuauszählung eines Briefwahlbezirkes der Kölner Kommunalwahl 2014 im Mai 2015, <http://www.rundschau-online.de/koeln/-neuauszählung-der-kommunalwahl-stimmen-läuft,15185496,30735104.html> (per 21.5.2015).

2 Vgl. Pautsch/Müller-Török 2015, S. 88 ff.

3 <http://www.welt.de/politik/wahl/bundestagswahl/article120538897/CDU-Kandidat-verdreissigfacht-Vorsprung-in-Essen.html> (per 30.12.2013)

4 Der Bundeswahlleiter, Wahl zum Deutschen Bundestag am 22.09. 2013, Heft 5, Teil 1, Textliche Auswertung Wahlergebnisse, S. 69, Anhangtabelle 1.

5 Ibid, S. 48, eigene Berechnungen.

6 http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/top_news/224923_Sechs-Monate-bedingt-fuer-burgenlaendischen-Ex-Orcsche.html (per 31.12.2013)

7 Siehe Fn. 1.

des Bundesverfassungsgerichts⁸ im Jahre 2012 geänderte Wahlrecht für Auslandsdeutsche potenziert die ohnehin bei der Briefwahl zu berücksichtigenden Unsicherheitsfaktoren, wie die Analyse ausgewählter Elemente des im Bundeswahlgesetz (BWG) und in der Bundeswahlordnung (BWO) niedergelegten Prozesses der (Brief-)Wahl von Auslandsdeutschen – d.h. solchen Wahlberechtigten, die sich dauerhaft im Ausland aufhalten – belegt. Denn im Unterschied zur innerstaatlichen Briefwahl unterliegt derjenige Teil des Wahlprozesses, der sich außerhalb der Bundesgrenzen ereignet, gerade nicht der unmittelbaren Kontrolle deutscher Wahlbehörden und Gerichte. Wie jüngst gezeigt wurde, bestehen insoweit vielmehr erhebliche Rechtsunsicherheiten, denen in der bislang geübten Wahlpraxis offenbar keine Relevanz beigemessen wurde⁹.

Die Fragestellung dieses Beitrages ist vornehmlich, ob durch die faktische Unmöglichkeit einer effektiven Kontrolle der Wahlhandlungen durch Wahlbehörden und Wahlgerichtsbarkeit außerhalb der Staatsgrenzen die Situation eintreten kann, dass stochastische Elemente das Wahlergebnis effektiv beeinflussen.

Die Bestimmungen des BWG und der BWO zum Wahlprozess

Das Wahlrecht richtet sich regelmäßig nach zwei Kriterien, nämlich nach der Staatsangehörigkeit und dem Hauptwohnsitz, im Bundeswahlgesetz als Wohnung bezeichnet. Ohne Staatsangehörigkeit kein Wahlrecht, ohne Hauptwohnsitz kein Eintrag in ein Wählerverzeichnis. Für Staatsangehörige ohne Hauptwohnsitz im Staatsgebiet gibt es üblicherweise Zuordnungsregeln, die sozusagen einen „künstlichen Hauptwohnsitz“ ergeben. § 12 BWG enthält in Abs. 3 und 4 entsprechende Regeln.

Die Bestimmungen des BWG, die für die Briefwahl zum deutschen Bundestag aus dem Ausland von Bedeutung sind, sind die nachfolgend herausgestellten. Sie werden jeweils hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf den Wahlprozess der (Brief-)Wahl von Auslandsdeutschen betrachtet:

- § 8 Abs. 2: Pro Wahlkreis ist zumindest ein Wahlvorstand und ein Wahlvorsteher für die Briefwahl zu bilden. Dies

bedeutet, dass insgesamt wenigstens 299 unterschiedliche Wahlvorstände zu bilden sind, die über die Gültigkeit von aus dem Ausland eingegangenen Briefwahlstimmen zu entscheiden haben. Es gibt somit keinen zentralen Briefwahlvorstand, der sicherstellen würde, dass zwei identische Sachverhalte, bspw. geringfügig eingerissene Umschläge von Briefwahlunterlagen, in allen Wahlkreisen gleich behandelt werden.

- § 12 Abs. 2: Auslandsdeutsche sind wahlberechtigt, sofern sie im Laufe der letzten 25 Jahre vor der Wahl und nach ihrem 14. Geburtstag über drei Monate einen Aufenthalt für mindestens drei Monate in der Bundesrepublik hatten oder „aus anderen Gründen persönlich und unmittelbar Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland erworben haben und von ihnen betroffen sind“¹⁰.
- § 12 Abs. 4 Nr. 3: Die Zuweisung von Strafgefangenen in die Wahlkreis-

sches Gericht und die Verbüßung einer Haftstrafe im Ausland sollte daher nicht an der Ausübung des Wahlrechts zum Bundestag hindern. Die konsularische Betreuung von inhaftierten deutschen Staatsangehörigen im Ausland¹¹ sollte jedenfalls auch die gleichmäßige Wahrnehmung des Bundestagswahlrechts ermöglichen. Keinesfalls darf es vom jeweiligen Haftland und der Qualität der konsularischen Betreuung vor Ort abhängig sein, ob dieses Recht ausgeübt werden kann. Dieses Thema wird vom Auswärtigen Amt bemerkenswerterweise nicht aktiv erwähnt¹².

- § 17 Abs. 1: „Jeder Wahlberechtigte hat das Recht, *an den Werktagen vom 20. bis zum 16. Tage vor der Wahl während der allgemeinen Öffnungszeiten* die Richtigkeit und Vollständigkeit der zu seiner Person im Wählerverzeichnis eingetragenen Daten zu überprüfen.“ (Hervorhebungen d. Verf.). Dies bedeutet, dass ein Aus-

»Im Unterschied zur innerstaatlichen Briefwahl unterliegt derjenige Teil des Wahlprozesses, der sich außerhalb der Bundesgrenzen ereignet, gerade nicht der unmittelbaren Kontrolle deutscher Wahlbehörden und Gerichte.«

se der jeweiligen Justizvollzugsanstalt ist überaus problematisch, da seit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Sachen Frodl vs. Austria, ECHR 20201/24 vom 8. April 2010 das Wahlrecht für diese Personengruppe deutlich ausgeweitet wurde. Eine Verurteilung durch ein ausländi-

landsdeutscher offenbar persönlich in die Bundesrepublik reisen muss, um feststellen zu können, dass entweder irgendjemand für ihn die Eintragung in das Wählerverzeichnis und die Übermittlung von Briefwahlunterlagen beantragt hat, oder um verifizieren zu können, dass sein eigener Antrag er-

8 BVerfGE 132, 39 = NVwZ 2012, 1167.

9 Vgl. Balthasar/Prosser 2015 S. 340; Pautsch/Müller-Török 2015, S. 88 ff.

10 An dieser Stelle soll nicht problematisiert werden, was eine Auslegung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe durch mindestens 299 Wahlbehörden in der Praxis bedeutet. Vgl. dazu aber etwa Süddeutsche Zeitung vom 20.09.2013 („Die Ausgeschlossenen“) über ca. 200 deutschstämmige Doppelstaatsangehörige in Papenburg,

<http://www.sueddeutsche.de/politik/bundestagswahl-die-ausgeschlossenen-1.1775116> (per 19.04.2015).

11 Vgl. hierzu <http://www.konsularinfo.diplo.de/todesfall#topic2> (per 29.04.2015).

12 Vgl. <http://www.konsularinfo.diplo.de/wahlen> (per 29.04.2015) sowie Kleine Anfrage „Situation von deutschen Gefangenen im Ausland“, Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, BT-Drs. 16/1071 vom 28.03.2006.

- folgreich war und er tatsächlich erfolgreich ins Wählerverzeichnis eingetragen wurde. Die kontrollierende Einsicht Dritter, bspw. eines Angehörigen des Auslandsdeutschen, ist faktisch ausgeschlossen, denn der Dritte muss „Tatsachen glaubhaft machen, aus denen sich eine Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit des Wählerverzeichnisses ergeben kann.“
- § 30 Abs. 1: „Die Stimmzettel und die zugehörigen Umschläge für die Briefwahl (§ 36 Abs. 1) werden amtlich hergestellt.“ – Dies schließt nicht-physische Dokumente, bspw. digital signierte

könnte jedenfalls auch geeignet sein, potenzielle Wahlberechtigte aus dem Ausland von der Teilnahme abzuhalten und so eine weitere stochastische Einflussgröße auf das Wahlergebnis darstellen.

- § 39 Abs. 4: Hier ist geregelt, dass Stimmzettelumschläge zurückzuweisen sind, bei denen das Wahlgeheimnis verletzt worden sein könnte, wörtlich „ein Stimmzettelumschlag benutzt worden ist, der offensichtlich in einer das Wahlgeheimnis gefährdenden Weise von den Übrigen abweicht“ Das Thema „Öffnung von Briefwahlunterlagen

gabe oder ein Versand der Stimmzettel vor diesem Tag mit Unsicherheiten behaftet. Auch kann das Wählerverzeichnis keinesfalls vor diesem Tag zur Einsicht ausgelegt werden. Damit wird im Zusammenhang mit § 17 Abs. 1 BWG einem Auslandsdeutschen faktisch die wirksame Einsicht verunmöglicht.

- § 22 Abs. 1, 4 und 5: Sofern ein Auslandsdeutscher innerhalb der Einsichtsfrist Einspruch – bspw. gegen seine Nichtaufnahme in das Wählerverzeichnis – erhebt, entscheidet die Gemeinde als Wahlbehörde über diesen Einspruch. Die Entscheidung ist dem Briefwähler bis spätestens zum 10. Tag vor der Wahl zuzustellen. Er kann dann binnen zweier Tage Beschwerde beim Kreiswahlleiter einlegen; dieser entscheidet bis zum vierten Tag vor der Wahl¹⁶. Es ist bereits ohne die Ausführungen des Abschnitts „Terminliche Erschwernis“ offensichtlich, dass durch Postwege von und nach Übersee, möglicherweise auch bereits innerhalb Europas, hier faktisch kein wirksamer Rechtsschutz mehr besteht. Insofern hierzu gemäß § 87 Abs. 1 BWO eine förmliche Zustellung nach dem VwZG erfolgen muss, ist zumindest bei Unterzeichnerstaaten des EÜZSV¹⁷ gleichsam eine Einhaltung der Fristen deshalb faktisch unmöglich, weil eine Zustellung in diesen Fällen über die zentralen Behörden erfolgen muss¹⁸.

- § 27 Abs. 1: Die Bestimmung, wonach offenbar eine einfache E-Mail als schriftliche Beantragung eines Wahlscheines gilt, ist aus technischer Sicht höchst problematisch. Es ist problemlos möglich, E-Mails mit falschem Absender zu versenden bzw. ein

»Ein Auslandsdeutscher muss offenbar persönlich in die Bundesrepublik reisen, um feststellen zu können, dass sein eigener Antrag erfolgreich war und er tatsächlich erfolgreich ins Wählerverzeichnis eingetragen wurde.«

- pdf-Dateien o.ä. aus. Damit ist für die Briefwahl ausschließlich der physische Postweg maßgeblich. Dies führt zu Einschränkungen, die im hinteren Abschnitt des Beitrags erläutert werden.
- § 36 Abs. 1 und 4: Abs. 1 delegiert die Verantwortlichkeit für das rechtzeitige Einlangen des Wahlscheins an den Wähler. Somit ist der Wähler auch für die Leistung des benutzten Postdienstleisters verantwortlich, weil er dafür Sorge zu tragen hat, dass der Stimmzettelumschlag rechtzeitig, d.h. am Wahltag bis 18 Uhr, eingeht¹³. Abs. 4 ermöglicht den Wahlbehörden, bestimmte Postunternehmen zu benennen, bei denen der Wähler die Stimmzettelumschläge unentgeltlich einliefern kann. Hierbei wird es sich regelmäßig ausschließlich um inländische Unternehmen handeln, womit dem Briefwähler im Ausland die – durchaus namhaften – Portokosten aufgeburdet werden¹⁴. Im Inland ist die Zuleitung der Briefwahlunterlagen üblicherweise portofrei für den Briefwähler¹⁵. Dieses Vorgehen

durch ausländische Zoll- oder Sicherheitsbehörden“ ist in der Literatur bislang nicht problematisiert worden.

Ergänzend kommen die Bestimmungen der Grund der Ermächtigung im BWG erlassenen BWO zur Anwendung. Hiervon sind für die Briefwahl aus dem Ausland besonders relevant:

- § 16: Das Wählerverzeichnis kann keinesfalls vor dem 35. Tag vor der Wahl erstellt werden. Dies ist für die Möglichkeit bzw. Unmöglichkeit, aus bestimmten Ländern an der Briefwahl teilzunehmen, von Bedeutung, wie im nächsten Abschnitt weiter ausgeführt werden wird.
- § 18: Hier wird diese Frist weiter verkürzt. Bis spätestens zum 21. Tag vor der Wahl kann der Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis gestellt werden.
- § 66 Abs. 1 Nr. 1 und 5: Spätestens am 24. Tag vor der Wahl macht die Gemeinde bekannt, wie durch Briefwahl gewählt wird. Somit ist eine Stimmab-

¹³ Da der Wahltag regelmäßig ein Sonntag ist, an dem in Deutschland keine Post zugestellt wird, verkürzt sich diese Frist faktisch um einen vollen Tag.

¹⁴ Vgl. bspw. <http://www.abendblatt.de/region/norddeutschland/article107367634/Stimme-kostet-23-Euro-Porto.html> (per 19.4.2015).

¹⁵ Vgl. Briefwahl zum Europäischen Parlament unter <http://www.welt.de/politik/deutschland/article12806512/Wer-uebernimmt-das-Porto-bei-der-Briefwahl.html> (per 19.4.2015).

¹⁶ Bei Wahltag an einem Sonntag ist dies der Mittwoch.

¹⁷ Europäisches Übereinkommen über die Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen im Ausland vom 24.11.1977, BGBl. II 1981, 533.

¹⁸ Vgl. hierzu Pautsch/Müller-Török 2015, S. 88 ff.

Freemail-Konto mit den Daten eines wahlberechtigten Auslandsdeutschen zu eröffnen und sich so gegenüber der Wahlbehörde als dieser auszugeben. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik erläutert in seinem Informationsangebot für Bürger diese Gefahren¹⁹. Die Formulierung „Die Schriftform gilt auch durch Telegramm, Fernschreiben, Telefax, E-Mail oder durch sonstige dokumentierbare elektronische Übermittlung als gewahrt.“ in leg. cit. ist aus technischer wie aus rechtlicher Sicht höchst problematisch, da die einfache E-Mail im Rechtsverkehr kein Schriftformäquivalent darstellt²⁰. Auch einfachen

erfolgen, d.h. ohne dass irgendeine Überprüfung der Identität des Empfängers vorgeschrieben wäre. Für außereuropäische Wahlscheinempfänger ist die Luftpost, ebenfalls ohne Identitätsprüfung, vorgeschrieben.

- § 75 Abs. 2: Wahlbriefe, bei denen ein Verstoß gegen § 39 Absatz 4 BWG vorliegt, sind zurückzuweisen. Dies ist dann der Fall, wenn der Brief geöffnet wurde oder sonst eine Annahme der Manipulation vorliegt.
- § 75 Abs. 10: Der Bundeswahlleiter darf die Fristen nur innerhalb des Bundesgebietes verlängern, d.h. eine Naturkatastrophe oder ein Streik der LKW-Fahrer, welche die innerdeutsche Post

die Schwachstellen dieses Prozesses abgeleitet und analysiert.

Schwachstellen des gesetzlich vorgeschriebenen Prozesses

Mögliche Anforderung von Briefwahlunterlagen für Dritte und unsichere Zustellung der Briefwahlunterlagen an den Wähler

Eine wesentliche Schwachstelle ist die mögliche Anforderung von Briefwahlunterlagen durch Dritte. Sobald man im Besitz der Daten des Wahlberechtigten ist, ist es prinzipiell möglich, einen Briefwahlantrag zu stellen. Dass eine seriöse Prüfung der Authentizität der Unterschrift auf dem Antrag nicht möglich ist, ist offensichtlich, da es der konkreten Gemeindebehörde an den für eine graphologische Prüfung erforderlichen Vergleichsunterschriften in ausreichender Zahl fehlt²³. Es ist auch nachvollziehbar, dass die Behörde über entweder keine oder veraltete Vergleichsunterschriften verfügt – regelmäßig bei Auslandsdeutschen über keine, da die einzigen der Verwaltung vorliegenden Vergleichsunterschriften bei der Passbehörde – hier Konsulat im Ausland – liegen und der Wahlbehörde mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nicht zur Verfügung stehen.

Die Bestimmungen des § 27 Absatz 1 gestatten eine Beantragung mittels einfacher E-Mail. Wie bereits oben dargestellt, besteht hier ein massives Risiko, dass Wahlunterlagen in Größenordnungen für arglose Auslandsdeutsche beantragt werden. Bei der Bundestagswahl 2013 wurden nur 67.057 Auslandsdeutsche ins Wählerverzeichnis eingetragen. Davon kamen nur 21,6 Prozent von außerhalb Europas²⁴. Wenn man als Wahlfälscher nicht zufällig für einen dieser maximal 15.000 Auslandsdeutschen Briefwahlunterlagen

»Weshalb für den für unsere parlamentarische Demokratie fundamentalen Akt der Anforderung von Wahlunterlagen die völlig unsichere einfache E-Mail gestattet ist, ist nicht nachvollziehbar.«

Verwaltungsbehörden, beispielsweise dem Landkreis Emmendingen, ist diese Gefahr bewusst und er eröffnet gesetzeskonforme sichere elektronische Kommunikationskanäle z.B. zu seinem Ordnungsamt²¹. Weshalb hier für den vergleichsweise bedeutenden, für unsere parlamentarische Demokratie fundamentalen Akt der Anforderung von Wahlunterlagen offenbar die völlig unsichere einfache E-Mail gestattet ist, ist nicht nachvollziehbar.

- § 28 Abs. 1: Der Versand von Wahlscheinen kann demnach frühestens am 48. Tag vor der Wahl erfolgen.
- § 28 Abs. 4: Die Übersendung der Wahlscheine kann mit normaler Post

behindern, hemmen bei entsprechender Aktion des Bundeswahlleiters den Fristenlauf, während eine Behinderung des außerdeutschen Postverkehrs, bspw. durch Naturereignisse wie einen Vulkanausbruch²², diese Fristen hingegen keinesfalls hemmt. Somit sind ausländische Briefwähler ggü. inländischen Briefwählern hier benachteiligt.

- § 87 Absatz 1: „Für Zustellungen gilt das Verwaltungszustellungsgesetz des Bundes in der jeweils geltenden Fassung.“

Soweit die relevanten Bestimmungen. In den folgenden Abschnitten werden nun

¹⁹ Vgl. hierzu [https://www.bsi-fuer-buerger.de/BSIFB/DE/GefahrenImNetz/GefaelchteAbsenderadressen_node.html](https://www.bsi-fuer-buerger.de/BSIFB/DE/GefahrenImNetz/GefaelachteAbsenderadressen/gefaelschteabsenderadressen_node.html) (per 19.4.2015).

²⁰ Vgl. hierzu § 3a Abs. 2 VwVfG (nur qualifizierte elektronische Signatur zur Ersetzung der durch Rechtsvorschrift angeordneten Schriftform).

²¹ Siehe http://www.landkreis-emmendingen.de/B%C3%BCrgerservice/Sichere_elektronische_Kommunikation/ (per 19.4.2015).

²² Man denke an den Ausbruch des isländischen Vulkans Eyjafjallajökull 2010, der den europäischen Flugverkehr tagelang massiv behinderte.

²³ Vgl. zur Problematik des Unterschriftenvergleiches Müller-Török/Stein 2010, S. 255 ff.

²⁴ Der Bundeswahlleiter, Wahl zum Deutschen Bundestag am 22. September 2013, Heft 5, Teil 1, Textliche Auswertung Wahlergebnisse, S. 30.

beantragt, ist die Wahrscheinlichkeit der Entdeckung äußerst gering.

Manche Wahlgesetze anderer Länder sehen hier als Absicherung vor, dass die Briefwahlunterlagen dem Wahlberechtigten nur nach einer sorgfältigen Prüfung der Nämlichkeit ausgehändigt werden, beispielsweise durch die Versandart „Einschreiben mit Rückschein“ mit einer persönlichen Zustellung, bei der anhand eines amtlichen Lichtbildausweises die Nämlichkeit geprüft wird. So formuliert z.B. das österreichische HSG 2014: „Eine postalische Versendung hat mittels einge-

etwaigen Völkergewohnheitsrechts überantwortet ist.²⁸ Jedenfalls ist es ausgeschlossen, bei grenzüberschreitender Zustellung von Briefwahlunterlagen auf das nationale Zustellungsrechtsregime – wie es aber § 87 Abs. 1 BWO aber durch die Verweisung auf das VwZG vorsieht – zurückzugreifen.²⁹

Festzuhalten ist hier, dass die Versendung in einer Form erfolgen muss, die zweifelsfrei im eigenen Postgebiet verfügbar ist. Inwieweit sie in anderen Postgebieten überhaupt in auch nur ähnlicher Form verfügbar ist, wurde vom Gesetzge-

in den etablierten europäischen Demokratien ein ernsthaftes Thema ist. Bedauerlicherweise liegt für die Bundesrepublik Deutschland keine vergleichbare systematische Auswertung sämtlicher Vorfälle bei (Brief-)Wahlen vor wie die genannten Studien von Isobel White bzw. Charlie Coleman. Auch ein dem Bericht „Electoral Fraud in the UK“ der Electoral Commission des Vereinigten Königreiches³² vergleichbares systematisches Werk, z.B. des Bundeswahlleiters, fehlt.

Terminliche Erschwernisse

Laut offizieller Information des Bundeswahlleiters erhält ein Auslandsdeutscher, der eine Eintragung in das Wählerverzeichnis beantragt hat, *keine Benachrichtigung*, Zitat „Der in das Wählerverzeichnis eingetragene Wahlberechtigte erhält über die Eintragung keine Benachrichtigung.“³³. Und weiter „Ihm werden – bei frühestmöglicher Antragstellung – der Wahlschein und die Briefwahlunterlagen ca. 1 Monat vor dem Wahltag übersandt.“³⁴. In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass die hier von Bundeswahlleiter und Formular geforderte Schriftform im Widerspruch zu § 27 Abs. 1 Bundeswahlordnung steht, der diese Schriftform nicht vorschreibt und einfache E-Mails erlaubt. Laut Bundeswahlleiter hat der Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis spätestens bis zum 21. Tag vor der Wahl bei der zuständigen Gemeinde einzugehen, eine Verlängerung dieser Frist ist nicht möglich.

»Bedauerlicherweise liegt für die Bundesrepublik Deutschland keine systematische Auswertung sämtlicher Vorfälle bei (Brief-)Wahlen vor.«

schriebener Briefsendung ausschließlich an die Empfängerin oder an den Empfänger selbst zu erfolgen. In diesem Fall ist die Briefsendung mit dem Vermerk „Nicht an Postbevollmächtigte“ zu verstehen.“ (§ 44 (4) Ziff. 1 HSG 2014). Dass eine solche Versand- bzw. Zustellungsart in vielen Staaten der Welt überhaupt nicht existiert²⁵, wird in der Literatur nicht thematisiert. Z.B. in Argentinien, Israel²⁶, Japan, Kanada²⁷, Schweden, Singapur, Thailand und in der Volksrepublik China ist ein „eigenhändiges Einschreiben“ nicht verfügbar.

Das BWG bzw. die BWO sehen eine derartige sichere oder auch nur halbwegs sichere Zustellung nicht vor. Wie oben dargelegt, genügt die einfache Luftpost. Entscheidend ist insoweit, dass bereits die Frage, wann von einer Zustellung im grenzüberschreitenden Kontext ausgegangen werden kann, fraglich ist und nur auf der Grundlage völkerrechtlicher Übereinkommen verbindlich bestimmt werden kann und im Übrigen den Unsicherheiten

ber nicht thematisiert und auch nicht geregelt.

Eine ausführliche Untersuchung von Isobel White und Charley Coleman im Auftrag des britischen Unterhauses³⁰ sowie die Folgeuntersuchung von Isobel White³¹ zeigen, dass im Vereinigten Königreich massive Fälle von Wahlbetrug bei der Briefwahl auftreten. Dies ist ein starkes Indiz dafür, dass Wahlbetrug auch

25 Vgl. die Angaben für die nachstehend angeführten einzelnen Länder unter http://www.deutschepost.de/content/dam/dpag/images/B_b/Briefe_ins_Ausland/pdf/DP_Landfuelland_012014.pdf (per xx. April 2015).

26 Hier wird an jeden an der Zustelladresse Anwesenden zugestellt, siehe <http://www.israelpost.co.il/postshirut.nsf/misparide/216?OpenDocument> (per 11.2.2015).

27 Wie in Israel, siehe <http://www.canadapost.ca/tools/pg/manual/PGregister-e.asp#1386731> (per 11.2.2015).

28 Pautsch/Müller-Török 2015, S. 88 (90).

29 Pautsch/Müller-Török 2015, S. 88.

30 White/Coleman 2011

31 White 2014

32 Der Bericht ist online unter http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0004/155335/Electoral-fraud-evidence-and-issues-paper-revised.pdf verfügbar (per 19.4.2015).

33 Bundeswahlleiter, Merkblatt zu dem Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis und zu der Versicherung an Eides Statt, abrufbar unter http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/auslandsdeutsche/download/Anlage2_BTW2013.pdf (per 19.4.2015).

34 Ibid.

zunglichem Versand der Briefwahlunterlagen offensichtlich, dass 21 (Kalender-) Tage für Versand, Zustellung, Wahlhandlung und Rückversand äußerst knapp bemessen sind. Die Deutsche Post AG gibt bspw. folgende Werte als Laufzeitorientierung an³⁵:

- Russische Föderation: 6-14 Werkstage
- Südafrika: 8-11 Werkstage
- Tunesien: 7-11 Werkstage
- Volksrepublik China: 6-11 Werkstage

Da der Versand der Briefwahlunterlagen den Gemeinden obliegt, gibt es keine bundesweit einheitlichen Terminvorgaben. Auch der Bundeswahlleiter gibt nur eine Frist von „in etwa vier Wochen vor der

1. eine bundesweite Harmonisierung der Fristen und Termine durch den Wahlgesetzgeber und
2. eine deutliche Fristverlängerung, d.h. bspw. der Versand der Wahlunterlagen spätestens sechs Wochen vor dem Wahltag erforderlich.

Fazit und weiterer politischer und verwaltungstechnischer Handlungsbedarf

Die stochastische Beeinflussbarkeit von Wahlergebnissen, die dieser Beitrag offenlegt hat, berührt bei immer knapper werdenden Wahlausgängen durchaus die

einfacher Aspekte – wie Postlaufzeiten oder die Gefahr des Missbrauchs von Briefwahlunterlagen – geradezu evident ist. Dies zu ändern, ist auch nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht der Auslandsdeutschen eine dringliche Herausforderung für den Wahlrechtsgesetzgeber, v.a. im Hinblick auf die Bundestagswahl 2017.

Literatur

Balthasar, Alexander/Prosser, Alexander (2015): Die Distanzwahl als hoheitlicher Akt im Ausland als Stimulus für Internet-Voting? in: Schweighofer et al. (Hrsg.), Kooperation – Tagungsband des 18. Internationalen Rechts-informatik Symposiums IRIS 2015, S 305-309.

Müller-Török, Robert/Stein, Robert (2010): Die Europäische Bürgerinitiative aus Sicht nationaler Wahlbehörden: Probleme der Verifikation von Unterstützungserklärungen in der Praxis“, in: Verwaltung und Management 5/2010, S. 255-262.

Pautsch, Arne/Müller-Török, Robert (2015): Grenzüberschreitende Zustellung von Briefwahlunterlagen – (Völker-)rechtlicher Anpassungsbedarf? in: Zeitschrift für Rechtspolitik 3/2015, S. 88-90.

White, Isobel/Coleman, Charley (2011): Postal Voting and Electoral Fraud, Standard Note SN/PC/3667, 22. Juni 2011, House of Commons, London.

White, Isobel (2014): Electoral offences since 2010, Standard Note SN/PC/o6255, 29. Juli 2014, House of Commons, London.

»Es ist also fraglich, ob es hingenommen werden kann, dass es mehr oder minder vom Zufall abhängt, ob einige wenige entscheidende Stimmen bei der Wahlbehörde tatsächlich eintreffen und gewertet werden.«

Wahl“ für den Eingang der Briefwahlunterlagen beim Wahlberechtigten an.

Es kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass es durchaus in mehr als nur Einzelfällen vom Zufall abhängt, ob in der vorgegebenen Frist eine Wahlhandlung aus dem Ausland effektiv überhaupt möglich ist. Bei ungünstiger Konstellation aus Wahlkreis und Gemeinde in Deutschland sowie dem Aufenthaltsstaat ist eine gültige Briefwahl mitunter faktisch unmöglich. Somit können, auch in Abhängigkeit von der Leistung des jeweiligen ausländischen Postdienstes, stochastische Einflüsse auf das Wahlergebnis, i.e. eine Zufallsauswahl, welche Wahlscheine rechtzeitig eintreffen und welche verspätet, keinesfalls ausgeschlossen werden. Um solcherlei ausschließen zu können, ist wohl

Grundsätze der demokratischen Wahl. Es ist also fraglich, ob es unter Berücksichtigung des Demokratieprinzips und des daraus folgenden demokratischen Wahlrechts hingenommen werden kann, dass es mehr oder minder vom Zufall abhängt, ob einige wenige - mitunter über ein politisches Mandat entscheidende – Stimmen bei der Wahlbehörde tatsächlich eintreffen und gewertet werden. Ausgeschlossen ist insbesondere nicht, ob durch die Unwägbarkeiten des Briefwahlprozesses für Auslandsdeutsche nicht die Gefahr besteht, mögliche Wahlanfechtungsgründe zu schaffen.

Hintergrund dieser Annahme ist der Umstand, dass die mangelnde Kompatibilität der für die innerstaatliche Briefwahl geltenden Bestimmungen mit der (Brief-) Wahl für Auslandsdeutsche schon anhand

35 <http://www.deutschepost.de/de/b/briefeins-ausland/brief-postkarte-international.html> (per 19.4.2015). Es wurden bewusst Staaten ausgewählt, in denen eine namhafte, d.h. das Wahlergebnis beeinflussende Zahl Auslandsdeutscher vermutet werden kann.